

คำชี้แจงประกอบ

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟู
และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒

ของคณะรัฐมนตรี

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี

แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร

วันจันทร์ที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒

กราบเรียนท่านประธานสภาผู้แทนราษฎรที่เคารพ

กระผม นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ขอกราบเรียนว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระมหากรุณาทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกำหนดดังกล่าว เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย และภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ ได้กำหนดให้การตราพระราชกำหนด ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ประกอบกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ได้บัญญัติว่า

“ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ”

จึงขอชี้แจงเกี่ยวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

(๑) สภาพปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

นับแต่ที่ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก อันเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญจากปัญหาวิกฤติของระบบสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาและยุโรป ซึ่งปรากฏว่าประเทศคู่ค้าของไทยหลายประเทศได้รับผลกระทบเป็นอันมากจากกรณีดังกล่าว และได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างยิ่งในเวลาต่อมา เนื่องจากโครงสร้างของเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันพึ่งพาการส่งออกสินค้าและบริการในสัดส่วนที่สูงมากคือมากกว่าร้อยละ ๗๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product - GDP) เพราะฉะนั้นเมื่อเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าของไทยได้หดตัวลงในช่วงประมาณปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และยุโรปตะวันตก จึงส่งผลให้มูลค่าส่งออกสินค้าของไทยหดตัวอย่างรวดเร็ว จากที่เคยขยายตัวในอัตราร้อยละ ๒๖.๑ ต่อปีในไตรมาส ๓ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มาเป็นหดตัวที่ร้อยละ ๑๐.๖ ในไตรมาส ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และหดตัวมากขึ้นถึงร้อยละ ๒๐.๖ ในไตรมาส ๑ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๒

นอกจากผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นแล้ว เศรษฐกิจของไทยยังได้ถูกซ้ำเติมจากปัญหาวิกฤติทางการเมืองในประเทศด้วย ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาหลักที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและนักลงทุน เศรษฐกิจของไทยจึงประสบภาวะตกต่ำที่รุนแรง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกัน สิ่งบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจของไทยประสบภาวะตกต่ำอย่างรุนแรงก็คือ การที่ภาคธุรกิจ มีการปิดยิบเล็กกิจการเพิ่มมากขึ้น โดยในไตรมาส ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และไตรมาส ๑ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ประกอบการได้ทยอยปิดกิจการไปแล้วรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน ๑๒,๑๘๓ ราย และคาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น และมีการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากภาคการผลิตเล็กจ้างและลดการจ้างงาน จากเดิมที่มีจำนวนคนว่างงานประมาณ ๔.๓ แสนคน ณ สิ้นไตรมาส ๓ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มาอยู่ที่ ๕.๔ แสนคน ณ สิ้นไตรมาส ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ประมาณ ๗.๑ แสนคน ณ สิ้นไตรมาส ๑ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ได้ส่งผลให้การใช้จ่ายและการบริโภคในภาคเอกชนลดลงอย่างมากตามไปด้วยและหากปล่อยให้เศรษฐกิจหดตัวและมีการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก็ยิ่งจะส่งผลให้กำลังซื้อและการบริโภคของประชาชนภายในประเทศหดตัวมากขึ้น และในที่สุดหากไม่มีการดำเนินการมาตรการใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าวอย่างทันท่วงที

ย่อมอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องกันในทุกภาคส่วน เช่น อาจทำให้หนี้เสีย (Non-Performing Loan - NPL) ในระบบสถาบันการเงิน เพิ่มสูงขึ้นได้เนื่องจากมีสัญญาณบ่งชี้ว่าอัตราหนี้เสียเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๕.๒๖ ของสินเชื่อรวมสุทธิ ณ สิ้นไตรมาส ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๕.๔๘ ณ สิ้นไตรมาส ๑ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอาจจะทำให้ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอีกครั้งหนึ่งก็ได้

นอกจากนี้ รายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้หลักอันหนึ่งในการนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศได้ลดลงอย่างมาก สาเหตุเนื่องจากนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศขาดความมั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการเดินทางมาประเทศไทย ซึ่งสะท้อนได้จากจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมายังประเทศไทยลดลงถึงร้อยละ ๑๘.๐ และ ๑๕.๘ ในไตรมาส ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และในไตรมาส ๑ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามลำดับกล่าวโดยสรุป ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงมาก อันเนื่องมาจากเหตุปัจจัยที่มาจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่ GDP ในช่วง ๓ ไตรมาสแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเคยขยายตัวได้ร้อยละ ๖.๐ ๕.๓ และ ๓.๙ ต่อปี ตามลำดับ เป็นหดตัวถึงร้อยละ ๔.๒ ต่อปีในไตรมาส ๔ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และหดตัวร้อยละ ๗.๑ ต่อปีในไตรมาส ๑ ของปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ปัจจัยดังกล่าวมาข้างต้นยังส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลด้วย เนื่องจากในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ นี้ ได้มีการประมาณการรายได้ไว้เป็นจำนวน ๑,๖๐๔,๖๔๐ ล้านบาท แต่ปรากฏว่ารายได้ที่จัดเก็บได้จริงน้อยกว่าประมาณการที่ตั้งเป้าหมายไว้ โดยในช่วง ๗ เดือนแรกของปีงบประมาณ (ตุลาคม ๒๕๕๑-เมษายน ๒๕๕๒) ต่ำกว่าประมาณการไว้แต่เดิมในขณะที่มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึง ๑๒๘,๙๓๓ ล้านบาท และได้มีการคาดการณ์ไว้ว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณนี้ รายได้ที่จัดเก็บได้จะต่ำกว่าที่ได้ประมาณการไว้เป็นจำนวนเงินประมาณ ๒๘๐,๐๐๐ ล้านบาท

(๒) การดำเนินมาตรการของรัฐบาลเพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจได้มีสัญญาณบ่งชี้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้น จึงได้มีการดำเนินการออกมาตรการในด้านต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาตามลำดับ ทั้งนี้ มาตรการที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว สรุปได้ดังนี้

- มาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์
- มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ
- มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง
- มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก
- มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายประชาชน
- มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ วงเงิน ๑๑๖,๗๐๐ ล้านบาท

นอกจากนี้ ยังได้มีการใช้มาตรการอื่น ๆ สนับสนุนมาตรการหลักดังกล่าว เช่น ให้เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายเงินให้กับระบบเศรษฐกิจ การแทรกแซงและประกันราคาพืชผลผลิตทางการเกษตร การเสริมสภาพคล่องให้แก่ระบบการเงินของประเทศผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เพื่อกระตุ้นและรองรับการขยายสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้ส่งออก รวมถึงภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีการดำเนินการมาตรการดังกล่าวข้างต้นเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไปแล้วก็ตาม ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจโลกยังคงชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องและรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ รวมทั้งยังเกิดปัจจัยปัญหาอื่น ๆ ในเวลาต่อมา เช่น การชุมนุมขัดขวางการประชุมผู้นำอาเซียนที่เมืองพัทยาต่อเนื่องไปถึงการชุมนุมในช่วงเทศกาลสงกรานต์ การแพร่ระบาดของไข้หวัดสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๐๙ (A H1 N1) ทำให้การบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนหยุดชะงักลงอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยมีโอกาสหดตัวถึงร้อยละ ๔.๐-๕.๐ ต่อปี หรือทำให้รายได้ประชาชาติลดลงประมาณปีละ ๔-๕ แสนล้านบาทต่อปี เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศไทยจำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขวิกฤติในภาคการผลิตและภาคบริการโดยเร่งด่วน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาลุกลามกลายเป็นลูกโซ่และไปสู่การประกอบธุรกิจด้านอื่น ๆ มิฉะนั้น ความร้ายแรงของปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจย่อมลุกลามขยายออกไป และต่อเนื่องไปถึงปัญหาฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ ในขณะที่ภาคเอกชนไม่อยู่ฐานะที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโดย

เร่งด่วน เพื่อป้องกันปัญหา (Preventive Measures) ทันทีก่อนที่ปัญหาเศรษฐกิจจะลุกลามใหญ่โตไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ โดยสวมบทบาทหลักในการฟื้นฟูและกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง ด้วยการจัดทำโครงการของภาครัฐ เพื่อให้มีการกระจายเงินจากภาครัฐลงไปภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการในปริมาณที่มากเพียงพอ เพื่อให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกลับสู่ในภาวะปกติโดยเร็วที่สุด กล่าวคือ หากรายได้ประชาชาติลดลง ๔-๕ แสนล้านบาทต่อปี ก็น่าจะมีการใช้จ่ายจากภาครัฐที่มีขนาดผลลัพธ์ใกล้เคียงกันเพื่อให้รายได้ดังกล่าวกลับมาอยู่ในระดับเดิม ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการไทยเข้มแข็งเพื่อดำเนินการ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการซึ่งเน้นการลงทุนที่สำคัญและจำเป็น เพื่อเพิ่มแรงกระตุ้นให้กับระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับประชาชน เพิ่มการกระจายการลงทุนด้านบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานสู่ชนบท โดยจะเน้นโครงการที่มีความพร้อมในการดำเนินการได้ทันที และในขณะเดียวกัน จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทและเกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยจะต้องสร้างรายได้กับภาคเอกชนไปพร้อมกัน และเป็นการบรรเทาปัญหาการว่างงานในปัจจุบันด้วย รัฐบาลจึงทำการกลั่นกรองและรวบรวมโครงการต่าง ๆ กว่า ๖,๐๐๐ โครงการที่สามารถดำเนินการได้ทันทีในระยะสามปี ข้างหน้า คิดเป็นวงเงินรวม ๑.๔๓ ล้านล้านบาท หรือเท่ากับประมาณร้อยละ ๑๗ ของ GDP ซึ่งสอดคล้องกับขนาดของปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในกรณีนี้ หากสามารถทำให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้แล้ว รัฐบาลคาดว่าเศรษฐกิจจะขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราประมาณร้อยละ ๑.๕ ต่อปี และจะทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ๔-๕ แสนคน

อย่างไรก็ดี การจัดสรรเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำมาลงทุนในโครงการต่าง ๆ ข้างต้น ก็จะมีปริมาณที่จำกัด ดังจะเห็นได้จากการจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายขาดดุลโดยได้ปรับลดกรอบวงเงินงบประมาณลง ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จากที่ตั้งไว้เดิม ๑.๙ ล้านล้านบาท คงเหลือเป็นงบประมาณรายจ่าย ๑.๗ ล้านล้านบาท เนื่องจากประมาณการรายได้จะลดลงอย่างมาก และถึงแม้ว่ารัฐบาลจะจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปีขาดดุลสำหรับปีงบประมาณถัดไปอีกอย่างน้อยสามปี รัฐบาลก็ไม่สามารถจัดสรรเป็นงบลงทุนในแผนงานและโครงการต่าง ๆ ได้มากนัก เนื่องจากโดยปกติรายได้ที่ประมาณการไว้ว่าจะจัดเก็บได้จำเป็นต้องนำไปจัดสรรสำหรับงบประมาณที่เป็นรายจ่ายประจำเสียก่อน

นอกจากนี้ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ อำนาจการกู้เงินของรัฐบาลมีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ รัฐบาลจะสามารถทำการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ แต่ก็มีข้อจำกัดในส่วนของการกู้เงิน ซึ่งกำหนดไว้ว่าต้องไม่เกินวงเงินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น ส่วนการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลก็มีข้อจำกัดในเรื่องเพดานเงินกู้ด้วยเช่นกัน ด้วยสาเหตุของปัญหาที่เป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไป ประกอบกับข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมา แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามผลักดันและกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจและเอกชนมาร่วมลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่าโครงการของรัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องหาเงินลงทุนอีกประมาณ ๖ - ๗ แสนล้านบาท

นอกจากนี้ ปัญหาการจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้ง ๆ ที่ได้มีการเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานของรัฐด้วยแล้วก็ตาม ทำให้รัฐบาลต้องเตรียมแผนทางการเงินการคลังรองรับเพิ่มขึ้น เพราะในขณะที่รายได้ของแผ่นดินลดลงนั้น รายจ่ายของรัฐต่าง ๆ ก็จำเป็นต้องจ่ายออกไปตามกำหนดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามโครงการและแผนงานที่กำหนดไว้แล้วตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งถูกกำหนดไว้ก่อนที่รัฐบาลชุดนี้จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกู้เงินจำนวนหนึ่งประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สำรองในบัญชีเงินคงคลังเพื่อรองรับรายจ่ายดังกล่าวไว้ด้วยด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังที่กล่าวมา รัฐบาลจึงเห็นว่า เพื่อดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและเพื่อจัดเงินสำรองในบัญชีเงินคงคลังเพื่อรองรับรายจ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นก่อนสิ้นปีงบประมาณ รัฐบาลสมควรทำการกู้เงินเป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยที่สภาวะการเงินในระบบสถาบันการเงินของประเทศมีสภาพคล่องสูง เอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถหาแหล่งเงินกู้ได้คล่องตัวในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำไม่เป็นภาระทางการคลังแก่รัฐมากนัก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้ และเมื่อคำนึงถึงความฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนตามวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินเป็นสำคัญแล้ว รัฐบาลเห็นว่าสมควรแยกดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งต่อรัฐสภา เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินอีกจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

(๓) เหตุผลในการตราพระราชกำหนด

เมื่อรัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องทำการกู้เงินเป็นจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้ และเมื่อคำนึงถึงความฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนตามวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินเป็นสำคัญดังที่ได้ชี้แจงตาม (๒) แล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเป็นเงินบาทในนามของรัฐบาล เป็นจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๕ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้นำมาใช้จ่ายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำให้กลับคืนดีขึ้นอย่างรวดเร็ว และเสริมสภาพคล่องของเงินคงคลัง เพื่อมิให้การจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้หยุดชะงักหรือเกิดปัญหา จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จำเป็นต้องตราเป็นพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับ ดังปรากฏเหตุผลดังต่อไปนี้

“โดยที่ได้เกิดวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินตามมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ ฉะนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายหรือลงทุน หรือเพื่อดำเนินมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

๔. สาระสำคัญของกฎหมาย

สำหรับสาระสำคัญของพระราชกำหนดดังกล่าวมีดังนี้

(๑) ให้กระทรวงการคลังโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลเพื่อนำไปใช้ดำเนินมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ในวงเงินไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยให้กู้เป็นเงินบาทและกู้เงินได้ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการด้วย

(๒) เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้สมทบเป็นเงินคลัง โดยกระทรวงการคลังอาจนำเงินกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ เพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนเพื่อฟื้นฟูหรือเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ได้

(๓) กระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินให้รัฐสภาทราบภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

(๔) เมื่อหนี้เงินกู้ถึงกำหนดชำระ กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ได้ และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะเป็นการล่วงหน้าได้ แต่ไม่เกิน ๑๒ เดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ หากหนี้ที่จะปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนมากและไม่อาจกู้เงินภายในคราวเดียวกันได้

(๕) นอกจากกรณีที่ได้กำหนดไว้แล้วในพระราชกำหนด ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทั้งนี้ ได้มีการนำหลักการที่ใช้บังคับกับการกู้เงินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาเทียบเคียงโดยอนุโลม และเพิ่มหลักการเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบได้โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ก่อนเริ่มดำเนินการต่อรัฐสภา

๕. ประโยชน์ที่จะได้รับ

(๑) ทำให้รัฐบาลมีเงินทุนเพียงพอที่จะใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และจัดทำบริการสาธารณะของรัฐได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และทำให้ฐานะการคลังของประเทศมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพในระยะยาว

(๒) การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ ภายใต้กรอบเงินกู้ตามกฎหมายดังกล่าว จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศฟื้นตัวจากภาวะที่ถดถอยอย่างรุนแรง โดยคาดการณ์ว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจในประเทศจะเริ่มกลับมาเป็นบวกตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ และจะเริ่มทยอยกลับสู่ภาวะปกติตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เป็นต้นไป

อนึ่ง เพื่อให้การดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและได้ผลสมบูรณ์ กระทรวงการคลังจะจัดวางระบบการรับเงิน และการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายต่อไป
