

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0900/ ล 384



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๕๙๖
วันที่ ๖ พ.ค. ๒๕๕๒ เวลา ๙.๑๓

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม.

๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เรื่องเพื่อ พิจารณาจร

เรื่อง ร่างกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

เรื่องที่ ๕

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. ร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. จำนวน 70 ชุด
2. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. จำนวน 70 ชุด
3. คำชี้แจงความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ จำนวน 70 ชุด

1. ข้อเท็จจริง

จัดเข้าวาระ..... - 6 พ.ค. ๒๕๕๒

ด้วยประเทศไทยกำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงและต่อเนื่องจากปี 2551 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติการณ์ระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลกระทบไปทั่วโลก โดยกระทรวงการคลังคาดว่าในปี 2552 นี้ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจะติดลบ เนื่องจากภาคธุรกิจที่แท้จริงภายในประเทศประสบปัญหาจากภาวะเศรษฐกิจที่หดตัว ทำให้ยอดการจำหน่ายและยอดการส่งออก ลดลง รวมทั้งยังส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อภาคธุรกิจการท่องเที่ยว ปัญหาวิกฤติการณ์ดังกล่าวทำให้ ธุรกิจต้องปิดตัวลงเป็นจำนวนมาก โดยมีแนวโน้มว่าอัตราการเลิกจ้างจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังส่งผลให้การจับเก็บรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าที่ได้ประมาณการไว้เป็นอย่างมาก อันจะส่งผลกระทบต่อฐานะ การคลัง และความสามารถในการใช้จ่ายและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

โดยที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการ อาทิ การจัดทำ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ วงเงิน 116,700 ล้านบาท พร้อมทั้งได้เร่งรัด การเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายเงินให้กับระบบเศรษฐกิจ การจัดหาเงินกู้ต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเสริมสภาพคล่องให้แก่ระบบการเงินของประเทศ ผ่านสถาบันการเงินของรัฐเพื่อรองรับการขยายสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมและ ผู้ส่งออกรวมถึงภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง และการลงทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจน การกำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อลดภาระของประชาชนและภาคธุรกิจ และการสนับสนุนสินเชื่อให้แก่ ภาคการเกษตรโดยผ่านระบบสถาบันการเงินภาครัฐ แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟู เศรษฐกิจที่ประสบปัญหาอย่างรุนแรง

~~ฉบับร่าง~~

~~ลับ~~

2. เหตุผลความจำเป็นในการเสนอกฎหมาย

2.1 ข้อจำกัดในเรื่องกรอบเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

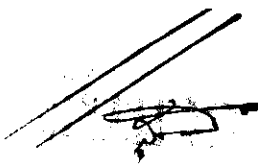
เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในประเทศชะลอตัวและคาดว่าจะถดถอยอย่างต่อเนื่องจะส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าที่ได้ประมาณการไว้เป็นอย่างมากตามที่กล่าวข้างต้น ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศแล้ว ยังทำให้ความสามารถในการใช้จ่ายและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีข้อจำกัดด้วย ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 21 กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับชำระต้นเงินกู้ ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 นี้ กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามกรอบกฎหมายได้ จำนวน 441,280.88 ล้านบาท แม้กระทรวงการคลังจะดำเนินการกู้เงินเต็มตามกรอบกฎหมายแล้ว ก็ยังไม่เพียงพอต่อการสำรองเงินไว้เพื่อรองรับการใช้จ่ายของภาครัฐได้

2.2 ข้อจำกัดในการกู้เงินต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 22 กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งแม้ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 นี้ รัฐบาลจะมีวงเงินกู้ต่างประเทศ คงเหลืออยู่จำนวนหนึ่ง แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้กู้ได้เฉพาะกรณีที่ส่วนราชการมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายในโครงการหรือแผนงานเป็นเงินตราต่างประเทศ (foreign currency) เท่านั้น จึงเป็นข้อจำกัดที่กระทรวงการคลังไม่อาจอาศัยวงเงินกู้เพื่อดำเนินโครงการของภาครัฐที่ต้องใช้จ่ายเฉพาะสกุลเงินบาทได้อย่างเต็มที่

2.3 ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจเพิ่มเติม

เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์เศรษฐกิจของประเทศมีความต่อเนื่อง อันจะช่วยให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศกลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการฟื้นฟูเศรษฐกิจเพิ่มเติมอย่างเร่งด่วน เพื่อการนี้ รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 ขึ้น (Stimulus Package 2 : SP 2) โดยเน้นด้านการลงทุนในโครงการที่สำคัญและจำเป็นต่างๆ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2555 ซึ่งคิดเป็นวงเงินประมาณ 1.56 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มแรงกระตุ้นให้กับระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการสร้างงานและการสร้างรายได้ให้กับประชาชน เพิ่มการกระจายการลงทุนด้านบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานสู่ชนบท ซึ่งจะเป็นการบรรเทาปัญหาคนว่างงานในปัจจุบัน พร้อมทั้งสร้างโอกาสให้กับภาคเอกชนในการลงทุน ตลอดจนเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต ซึ่งในการดำเนินโครงการลงทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 นี้ จะใช้จ่ายจากทั้งเงินงบประมาณ เงินกู้ รายได้รัฐวิสาหกิจและระดมทุนรูปแบบอื่น



~~ฉบับร่าง~~

3. ความเห็น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า อิทธิพลจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกจะยังส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจในประเทศอยู่ในขั้นถดถอยอย่างรุนแรงต่อไปอีกระยะหนึ่ง แต่รัฐบาลมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ประกอบกับการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดทั้งในเรื่องกรอบเพดานการกู้เงินและหลักเกณฑ์เงื่อนไข ในการกู้เงินตามที่ได้กล่าวข้างต้น ซึ่งทำให้กระทรวงการคลังไม่อาจกู้เงินทั้งจากแหล่งเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศเพื่อมารองรับการใช้จ่ายและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่

โดยกระทรวงการคลังได้ประมาณการความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2555 แล้ว พบว่า รายได้ของรัฐบาลและเงินกู้ที่คาดว่าจะดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะจะต่ำกว่าความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงิน จำนวนประมาณ 800,000 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วย กรณีที่ต้องนำมาสทบเงินคงคลัง จำนวน 200,000 ล้านบาท และเพื่อดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจอีกจำนวน 600,000 ล้านบาท

ดังนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินในนามของรัฐบาล เพื่อนำมาสทบเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ และเพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุนที่สำคัญและจำเป็นตามแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายพิเศษให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นควรเสนอกฎหมายเป็น 2 ฉบับ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินเป็นสำคัญ ดังนี้

3.1 กฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน

โดยมีวงเงินกู้จำนวน 400,000 ล้านบาท นำไปใช้เพื่อสทบเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รวมทั้งเพื่อดำเนินการตามแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจระยะที่ 2 (SP 2) ในช่วงปี 2552 – 2553 ซึ่งเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทันที เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และไม่อาจดำเนินการโดยวิธีการอื่นใดได้ จึงเห็นควรให้การตรากฎหมายในส่วนนี้จัดทำเป็นพระราชกำหนด ซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 184 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า *เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้...”*

~~ฉบับร่าง~~



3.2 กฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในกรณีปกติ

โดยมีวงเงินกู้จำนวน 400,000 ล้านบาท เพื่อนำไปใช้ดำเนินการตามแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 (SP 2) ซึ่งเป็นการดำเนินมาตรการที่ต่อเนื่องจากแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจในปี 2552 - 2553 โดยการกู้เงินในส่วนนี้คาดว่าจะใช้ดำเนินการถึงปี 2554 จึงมิใช่กรณีฉุกเฉินที่จำเป็นเร่งด่วน ดังนั้นในการออกกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ จึงเป็นอำนาจตามปกติของฝ่ายนิติบัญญัติสมควรให้มีการตรากฎหมายในส่วนนี้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติเพื่อเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาต่อไป

นอกจากนี้ เพื่อให้การกู้เงินและการใช้เงินกู้ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เห็นควรกำหนดให้มีการรายงานกรอบการใช้จ่ายเงินกู้และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการกู้เงิน ทั้งก่อนและหลังการกู้เงิน ต่อรัฐสภาเพื่อทราบด้วย อันเป็นกระบวนการที่เพิ่มเติมขึ้นจากที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดไว้ ในการนี้ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับตามนี้ดังกล่าวแล้ว โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

4. สาระสำคัญของกฎหมาย

4.1 ร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1) มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

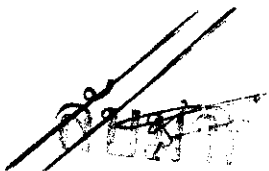
1) ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาล เพื่อนำไปใช้ดำเนินการมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ในวงเงินไม่เกิน 400,000 ล้านบาท โดยจะกู้เป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศก็ได้ และให้กู้เงินได้ภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553 โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการด้วย

2) เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้สมทบเป็นเงินคลัง นอกจากนี้ กระทรวงการคลังอาจนำเงินกู้นี้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ เพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนเพื่อฟื้นฟูหรือเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้

3) ให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ให้รัฐสภาทราบภายใน 60 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

4) เมื่อหนี้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ถึงกำหนดชำระ กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวได้ และจะกู้ได้ไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ โดยการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวนี้มีให้นับรวมในวงเงิน 400,000 ล้านบาท

5) อย่างไรก็ตาม หากหนี้ที่จะปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนมากและไม่อาจกู้เงินภายในคราวเดียวกันได้ กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะเป็นการล่วงหน้าได้ ไม่เกิน 12 เดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ และให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ เพื่อทำหน้าที่บริหารเงินกู้นี้



~~ฉบับที่ 6~~

~~ฉบับที่ 6~~

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี

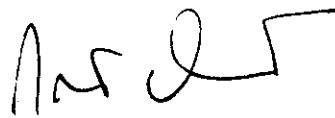
1. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ขอได้โปรดนำเสนอสำนักราชเลขาธิการต่อไป
2. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อ ฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ขอได้โปรดนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป
3. เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตาม (1) แล้ว ให้ยกเลิกชั้นความลับ

ขอแสดงความนับถือ

อนุมัติ

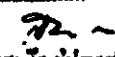
(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
นายกรัฐมนตรี

๖ ม.ค. ๕๖



(นายกรณ์ จาติกวณิช)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กราบเรียน บรม. ผ่าน รอง นรม. (ทช ๐๐๕๗๙๐๕๙) 
.....๖ ม.ค. ๕๖.....แจ้งว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น
เร่งด่วน ตาม ม. ๑ แห่ง พรฎ. ว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ และขอให้
นำเสนอ ครม. เป็นวาระจรในวันที่.....๖ ม.ค. ๕๖.....
หากเห็นชอบด้วย ขอได้โปรดอนุมัติให้เสนอ ครม. พิจารณา
เป็นวาระจร ตามที่.....๖ ม.ค. ๕๖.....เสนอ


(นายสุวัชร ภูประเสริฐ)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
กลุ่มกฎหมาย
โทร. ๐๒-๒๖๕๘๐๕๐ ต่อ ๕๙๑๓
โทรสาร ๐๒-๒๗๓๙๗๓๕

~~ฉบับที่ 6~~