



ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/๓๐



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๓๑ มกราคม ๒๕๖๕

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ รวม ๕ ฉบับ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๓๘๙๖๗
ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึงควาว่า ด้วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธ ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. รวม ๓ ฉบับ ซึ่งนายชวลิต วิชยสุทธิ์ กับคณะ นายสมบัติ ศรีสุรินทร์ กับคณะ และนายารภพ วิริยะโรจน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

๒. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ซึ่งนายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

๓. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ซึ่งนายชลน่าน ศรีแก้ว กับคณะ เป็นผู้เสนอ

แล้วมีมติเห็นชอบให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงส่งร่างพระราชบัญญัติทั้งห้าฉบับมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเชิญผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณมาร่วมพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๕ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตาม ๑. ๒. และ ๓. และได้จัดประชุมเพื่อรับฟังความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติตาม ๑. และ ๒. เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๕ โดยมีหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุม ได้แก่ กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และร่างพระราชบัญญัติตาม ๓. เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๕ โดยมีหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุม ได้แก่

กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) สำนักงานประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปรากฏผลการพิจารณาดังต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ซึ่งนายชวลิต วิชยสุทธิ์ กับคณะ นายสมบัติ ศรีสุรินทร์ กับคณะ และนายวรภพ วิริยะโรจน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

๑.๑ ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๑) สำนักงานเศรษฐกิจการคลังพิจารณาแล้ว ไม่เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ เนื่องจากปัจจุบันได้มีการตราพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๔ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของโรคไว้แล้วหลายประการ เช่น กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการธุรกิจที่ยื่นคำขอกู้เงินให้รวมถึงผู้ประกอบการที่ไม่เคยมีวงเงินสินเชื่อกับสถาบันการเงินมาก่อน กำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอและแก้ไขเพิ่มเติมวงเงินสินเชื่อให้ครอบคลุมและยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการขยายระยะเวลาให้แก่สถาบันการเงินในการชำระคืนเงินที่ได้กู้ยืมสำหรับการเสนอแก้ไขเรื่องการชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินย่อมก่อให้เกิดภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นจึงไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว นอกจากนี้ การเพิ่มอัตราการชดเชยความเสียหายตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอ ก็ไม่มีผลเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการวิสาหกิจ เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีการให้สินเชื่อภายใต้พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ แล้ว โดยการช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการจะดำเนินการผ่านมาตรการภายใต้พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการ พ.ศ. ๒๕๖๔ แทน ซึ่งมีกลไกการชดเชยความเสียหายที่ยืดหยุ่นทำให้ภาครัฐสามารถปรับปรุงเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมได้อย่างทันการณ์ สำหรับกรณีที่มีการกำหนดให้รายงานการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินต่อรัฐสภา นั้น สมาชิกรัฐสภาย่อมมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยการเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องที่จะตรวจสอบได้อยู่แล้ว

(๒) ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้ว ไม่เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ เนื่องจากมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน พ.ศ. ๒๕๖๓ ปัจจุบันได้สิ้นสุดระยะเวลาในการยื่นคำขอกู้ยืมเงินแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอจึงไม่สามารถนำไปใช้บังคับกับการให้กู้ยืมเงินที่ได้ดำเนินการและสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการไปแล้วได้ นอกจากนี้ ปัจจุบันได้มีการตราพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๔ อีกฉบับหนึ่ง โดยได้นำข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้องและผลการดำเนินมาตรการการให้สินเชื่อตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน พ.ศ. ๒๕๖๓ มาพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อตามมาตรการในพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการ พ.ศ. ๒๕๖๔ ให้มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ เพื่อให้ผู้ประกอบการเข้าถึงสินเชื่อเพิ่มมากขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มเติมการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการที่ไม่เคยมีวงเงินสินเชื่อ

กับสถาบันการเงิน การขยายวงเงินสินเชื่อเพิ่มเติม การขยายระยะเวลามาตรการให้สินเชื่อจาก ๒ ปี เป็น ๕ ปี เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจขอรับความช่วยเหลือได้มากขึ้น การพิจารณาขอบเขตการให้ความช่วยเหลือและการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งขยายระยะเวลาการคืนเงินกู้ของสถาบันการเงิน กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวอีก สำหรับกรณีที่กำหนดให้มีการรายงานการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินต่อรัฐสภานั้น เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย และในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้มีการเผยแพร่ผลการดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการทั่วไปอยู่แล้ว

(๓) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอนั้น อาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจากระยะเวลาในการยื่นคำขอสินเชื่อตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ สิ้นสุดลงแล้ว และปัจจุบันได้มีการตราพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการ พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการวิสาหกิจได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นแล้ว สำหรับกรณีที่ให้มีการรายงานการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินต่อรัฐสภานั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดกลไกให้สมาชิกรัฐสภาสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อยู่แล้ว โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ หรือการตั้งคณะกรรมการเพื่อการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ โดยเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษานั้นได้ อีกทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานต้องรายงานต่อรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี หากฝ่ายนิติบัญญัติจะตรวจสอบควรเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๔) สำนักงบประมาณพิจารณาแล้ว ไม่เห็นด้วยในหลักการของ ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ เนื่องจากปัจจุบันได้มีการตราพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการ พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สินเชื่อเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการวิสาหกิจได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นแล้ว

๑.๒ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่สมควรรับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ทั้งสามฉบับตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความจำเป็นในการตรากฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) หลักเกณฑ์การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจ

ปัจจุบันมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ตามพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้สิ้นสุดระยะเวลาการยื่นคำขอกู้ยืมเงินไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ เนื่องจากตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ได้กำหนดให้สถาบันการเงินสามารถยื่นคำขอกู้ยืมต่อธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๓ และให้ ธปท. สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้อีกคราวละไม่เกิน ๖ เดือน แต่ไม่เกินสองคราว ซึ่ง ธปท. ได้มีการประกาศขยายระยะเวลายื่นคำขอกู้ยืมเงินออกไปอีก

กรณีการเพิ่มวงเงินชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแรงจูงใจให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจมากขึ้นนั้น เนื่องจากปัจจุบันได้สิ้นสุดระยะเวลาการให้กู้ยืมเงินแล้ว การเพิ่มวงเงินดังกล่าวจึงไม่มีผลในกรณีที่ สถาบันการเงินที่จะให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการธุรกิจมากขึ้น ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่า อัตราการชดเชยความเสียหายตามกฎหมายปัจจุบันเป็นอัตราที่เหมาะสมและผ่านการพิจารณา อย่างรอบคอบแล้ว อีกทั้งการเพิ่มอัตราการชดเชยตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอจะทำให้เกิดภาระทางการคลังเพิ่มมากขึ้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็น ดังกล่าว

เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มีการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดฯ ผ่านคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนด ๓ ฉบับ เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ โดยมีการเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะตรวจสอบ ประกอบกับการรายงานผลการปฏิบัติงานของ ธปท. ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย และในทางปฏิบัติ ธปท. ได้มีการเผยแพร่ผลการดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ของ ธปท. เป็นการทั่วไป จึงไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว

๒.๑ ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๑) สำนักงานเศรษฐกิจการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงสร้างของพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับกองทุนเป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย และคณะกรรมการลงทุนที่มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ

ในตลาดตราสารหนี้ เพื่อทำหน้าที่แยกจากกันอย่างชัดเจนนั้นมีความเหมาะสมแล้ว ส่วนการเสนอให้เพิ่มกรรมการผู้สังเกตการณ์ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในคณะกรรมการกำกับกองทุน โดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรรมการแต่ไม่มีอำนาจลงมตินั้น อาจเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเพราะกรรมการผู้สังเกตการณ์ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในการลงมติด้วย สำหรับระยะเวลาการดำเนินการเพื่อรักษาสภาพคล่องของการระดมทุนในตลาดตราสารหนี้ ภาคเอกชนตามพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ และการกำหนดให้คณะกรรมการกำกับกองทุน สามารถผ่อนผันสัดส่วนการลงทุนในตราสารหนี้ที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของยอดตราสารหนี้ที่จะครบกำหนดโดยไม่มีเพดาน เป็นกรณีที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ยังมีความไม่แน่นอนว่าการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นระยะเวลานานเท่าใด

(๒) ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑) การดำเนินการเพื่อรักษาสภาพคล่องของการระดมทุนในตลาดตราสารหนี้ ภาคเอกชนตามพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ เพราะสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ มีความยืดเยื้อและไม่แน่นอน การกำหนดให้ดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้มีระยะเวลาห้าปีและขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติตามข้อเสนอแนะของ ธปท. ซึ่งมีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าว จึงมีความเหมาะสมแล้ว

๒) การเพิ่มกรรมการผู้สังเกตการณ์ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมการกำกับกองทุน เห็นว่า ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากการดำเนินการตามพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ มีแนวทางการดำเนินการที่โปร่งใส ชัดเจน และตรวจสอบได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการทำหน้าที่ตรวจสอบและการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารจัดการกองทุน อีกทั้งยังสร้างความกังวลต่อสาธารณชนในเรื่องความเป็นอิสระของคณะกรรมการกำกับกองทุนในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานของกองทุน รวมถึงอาจสุ่มเสี่ยงต่อการเข้าใจผิดว่าการตัดสินใจของคณะกรรมการกำกับกองทุนได้รับแรงกดดันให้กำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนรายใดรายหนึ่ง

๓) การผ่อนผันให้กองทุนลงทุนในตราสารหนี้ภาคเอกชนได้เกินร้อยละห้าสิบซึ่งเป็นอำนาจคณะกรรมการกำกับกองทุนที่จะมีการพิจารณาผ่อนผันเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นโดยคำนึงถึงสภาวะการณ์ในตลาดการเงินและผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจการเงินโดยรวม ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้จำกัดอำนาจของคณะกรรมการกำกับกองทุนในการยกเว้นผ่อนผันได้ไม่เกินร้อยละหกสิบ อาจทำให้กลไกการบริหารจัดการของกองทุนขาดความยืดหยุ่นเพียงพอในการรองรับสถานการณ์ดังกล่าว

๔) การแก้ไขเพิ่มเติมกรณีการซื้อขายตราสารหนี้ในตลาดรอง โดยให้ ธปท. ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับกองทุนนั้น ย่อมเป็นกรณีที่ ไม่สอดคล้องกับหลักการของพระราชกำหนดฯ ที่ต้องการวางกลไกให้การซื้อขายตราสารหนี้ในตลาดรองเป็นอำนาจของ ธปท. โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเฉพาะในกรณีที่ตลาดตราสารหนี้ประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างร้ายแรงอันเนื่องมาจากการระบาดของโรค และมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เพื่อการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินโดยรวม ซึ่งการให้ความช่วยเหลือกรณีดังกล่าวเป็นอีกมาตรการหนึ่งแตกต่างหากจากมาตรการของกองทุน จึงมิได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการของกองทุนและไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับกองทุน

๕) การจัดตั้งกองทุนเพื่อรักษาสภาพคล่องของการระดมทุนในตลาดตราสารหนี้ตามพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ อยู่ภายใต้หลักการความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีคณะกรรมการกำกับกองทุนกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการลงทุน ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการกำกับกองทุนต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประจำทุกปี ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการกำกับกองทุนได้รายงานผลการดำเนินงานของกองทุนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประจำทุกเดือน และได้มีการแต่งตั้งให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน กรุงเทพฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดการกองทุนโดยกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินงานและมูลค่าของหน่วยลงทุนของกองทุนผ่านทางเว็บไซต์ของบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน กรุงเทพฯ เป็นการทั่วไปอยู่แล้ว ประกอบกับสมาชิกรัฐสภาสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งรวมถึงการเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องที่จะตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานการลงทุนตามพระราชกำหนดนี้ให้รัฐสภาทราบทุกสามเดือน

(๓) สำนักงาน ก.ล.ต. พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว โดยมีเหตุผลสนับสนุนในลักษณะเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(๔) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาแล้ว มีความเห็นในเรื่องการเพิ่มกรรมการผู้สังเกตการณ์ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมการกำกับกองทุนว่า กรณีดังกล่าวคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับฝ่ายบริหารอาจขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจหรือต้องตัดสินใจบนความกดดัน จึงควรคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

(๕) สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นว่า การเพิ่มกรรมการผู้สังเกตการณ์ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมการกำกับกองทุนซึ่งเป็นกรรมการในฝ่ายบริหารมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานของกองทุนอาจไม่เหมาะสม ส่วนการกำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานการลงทุนตามพระราชกำหนดนี้ให้รัฐสภาทราบทุกสามเดือนเป็นการเพิ่มภาระมากเกินไป สำหรับการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนและการขายหน่วยลงทุนนั้น สมาชิกรัฐสภาย่อมสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้อยู่แล้ว จึงยังไม่เห็นด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ

๒.๒ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่สมควรรับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความจำเป็นในการตรากฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) การลดระยะเวลาดำเนินการตามพระราชกำหนดฯ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ วรรคสี่)

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอแก้ไขเป็นการลดระยะเวลาการดำเนินการเพื่อรักษาสภาพคล่องของการระดมทุนในตลาดตราสารหนี้ภาคเอกชนตามพระราชกำหนดฯ จากเดิมที่กำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ ๕ ปี และให้สามารถ

ขยายได้อีกตามความจำเป็น ให้เหลือเพียง ๓ ปี โดยให้สามารถขยายระยะเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๑ ปี เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นวงกว้างอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังไม่มี ความชัดเจนว่า สถานการณ์การระบาดของโรคจะยุติลงเมื่อใด การคงระยะเวลา ๕ ปี ตามพระราชกำหนดการรักษา เสถียรภาพฯ โดยให้สามารถขยายระยะเวลาได้อีกตามความจำเป็นจะมีความยืดหยุ่นและเป็น มาตรการสนับสนุนการรักษาสภาพคล่องของการระดมทุนในตลาดตราสารหนี้ภาคเอกชนได้มากกว่า จึงเห็นว่าบทบัญญัติตามกฎหมายปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว

(๒) การเพิ่มกรรมการผู้สังเกตการณ์ในคณะกรรมการกำกับกองทุน เพื่อรักษาสภาพคล่องของการระดมทุนในตลาดตราสารหนี้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙)

การเพิ่มกรรมการผู้สังเกตการณ์ จำนวน ๒ คน ซึ่งได้รับการเสนอชื่อ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ฝ่ายละ ๑ คน โดยให้กรรมการผู้สังเกตการณ์ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรรมการอื่นแต่ไม่มีอำนาจในการลงมติ และดำรงตำแหน่งจนกว่า คณะกรรมการกำกับกองทุนจะสิ้นสุดลง หรือพ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาตามที่สภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้คณะกรรมการกำกับกองทุนสิ้นสุดลงเมื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เสร็จสิ้นแล้ว นั้น บทบัญญัติในพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการกำกับกองทุนที่ชัดเจน กำหนดสาระสำคัญของกรอบการลงทุน รวมทั้งกำหนดให้ต้อง รายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตลอดจนกำหนดลักษณะตราสารหนี้ ภาคเอกชนที่กองทุนเพื่อการรักษาเสถียรภาพฯ จะลงทุนได้อย่างชัดเจน การดำเนินการตามพระราช กำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ จึงมีแนวทางการดำเนินการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ อีกทั้งหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการกำกับกองทุนมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายและแนวทางในการ ดำเนินการ รวมทั้งบริหารความเสี่ยงในการลงทุนของกองทุน ซึ่งเป็นงานในทางบริหาร จึงไม่เหมาะสม ที่จะให้มีกรรมการผู้สังเกตการณ์ซึ่งได้รับเลือกจากฝ่ายนิติบัญญัติมาร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกองทุน ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนประชาชน สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ในชั้นนี้ จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีกรรมการผู้สังเกตการณ์ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับกองทุน

(๓) การจำกัดอำนาจของคณะกรรมการกำกับกองทุนในการผ่อนผัน การลงทุนในตราสารหนี้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑ (๓) และมาตรา ๑๔ (๒))

ปัจจุบันพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ กำหนดให้คณะกรรมการ กำกับกองทุนสามารถผ่อนผันสัดส่วนการลงทุนในตราสารหนี้ที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของยอดตราสารหนี้ ที่จะครบกำหนดได้โดยไม่มีเพดาน แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอแก้ไข ได้กำหนดเพดานในการผ่อนผันไว้ว่าคณะกรรมการกำกับกองทุนอาจผ่อนผันให้ลงทุนเกินร้อยละห้าสิบได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละหกสิบของยอดตราสารหนี้ที่จะครบกำหนด รวมทั้งได้แก้ไขสัดส่วนตราสารหนี้ ภาคเอกชนที่คณะกรรมการกำกับกองทุนสามารถผ่อนผันให้กองทุนลงทุนได้ให้สอดคล้องกันด้วย นั้น เนื่องจากอำนาจในการผ่อนผันให้กองทุนลงทุนในตราสารหนี้ภาคเอกชนได้เกินร้อยละห้าสิบ เป็นข้อยกเว้นในการดำเนินการของกองทุน ซึ่งต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษ และต้อง ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกองทุนซึ่งเป็นคณะกรรมการในระดับนโยบายที่จะพิจารณา อนุมัติให้กองทุนดำเนินการ โดยพิจารณาตามสถานการณ์และสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น

ดังนั้น การจำกัดอำนาจของคณะกรรมการกำกับกองทุนในการยกเว้นผ่อนผันได้ไม่เกินร้อยละหกสิบ จะทำให้การบริหารจัดการขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว

(๔) การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ สปท. ในการซื้อขายตราสารหนี้ ในตลาดรอง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙)

การเสนอแก้ไขให้เปลี่ยนแปลงผู้ที่ สปท. ต้องขอความเห็นชอบในการซื้อขายตราสารหนี้ภาคเอกชนที่มีใช้ตราสารหนี้ที่ออกใหม่ จากเดิมที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจาก “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง” เป็น “คณะกรรมการกำกับกองทุน” นั้น เนื่องจากการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการซื้อขายตราสารหนี้ในตลาดรองให้เป็นอำนาจของ สปท. เฉพาะในกรณีที่ตลาดตราสารหนี้ประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างร้ายแรง และมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงิน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกองทุน จึงไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลคณะกรรมการกำกับกองทุน การกำหนดให้ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับกองทุนจึงไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกำกับกองทุน และเห็นว่าบทบัญญัติตามกฎหมายปัจจุบันที่กำหนดให้ขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้กำกับดูแลธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเหมาะสมแล้ว

(๕) การเพิ่มเรื่องการรายงานการลงทุนต่อรัฐสภา (เพิ่มมาตรา ๒๒)

การเสนอให้กระทรวงการคลังรายงานการลงทุนตามพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพฯ ให้รัฐสภาทราบทุกสามเดือน และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนและการขายหน่วยลงทุนจากกระทรวงการคลัง โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังต้องส่งข้อมูลที่ร้องขอให้ภายใน ๑๐ วัน นับจากวันที่ได้รับคำร้อง นั้น เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งรวมถึงการเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะตรวจสอบได้อยู่แล้ว ประกอบกับในการบริหารจัดการกองทุน คณะกรรมการกำกับกองทุนได้มีการแต่งตั้งให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน กรุงเทพฯ เป็นผู้ดำเนินการ โดยกำหนดให้ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลการลงทุนผ่านทางเว็บไซต์ของบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน กรุงเทพฯ เป็นการทั่วไปอยู่แล้ว

๓. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายชลน่าน ศรีแก้ว กับคณะ เป็นผู้เสนอ

๓.๑ ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๑) กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และเห็นควรคงตามหลักการเดิมของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีความเห็นดังนี้

๑) การพิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้มีการพิจารณาอนุมัติเสร็จสิ้นแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงไม่มีผลต่อการพิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการตามกรอบเวลาของพระราชกำหนดให้อำนาจ

กระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และหากการเสนอแก้ไขดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เชื่อมโยงไปถึงการทำหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการ ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔ ก็อาจไม่เหมาะสมตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการติดตามตรวจสอบการพิจารณากลั่นกรองแผนงาน หรือโครงการโดยผ่านกลไกของคณะกรรมการอยู่แล้ว

๒) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้กำหนดกลไกการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ที่เป็นมาตรฐานกลางอยู่แล้ว นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติ ยังสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ในการเรียกข้อมูลหรือเอกสารเพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบในเรื่องใด ได้อยู่แล้ว

(๒) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับ หลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และเห็นควรคงตามหลักการเดิมของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีความเห็นดังนี้

๑) การกำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ตาม พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนหน่วยงาน ภาครัฐที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำแผนงานโครงการ หรืองบประมาณ ตลอดจนด้านการเงิน การคลัง และกฎหมาย รวมทั้งมีผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรอง ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ เป็นหลักการที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาและมีความเหมาะสมแล้ว นอกจากนี้ การพิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการ ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้มีการพิจารณาอนุมัติเสร็จสิ้นแล้ว และสิ้นสุดระยะเวลากู้เงินเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน หรือโครงการจะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในการเบิกจ่ายเงินให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลา ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้แล้วต่อไป ดังนั้น การเสนอเพิ่มเติมองค์ประกอบในคณะกรรมการ กลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ล่วงเลยระยะเวลา ในการพิจารณากลั่นกรองโครงการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ แล้ว

๒) คณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้มีหน้าที่กำกับดูแล การดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกสามเดือน ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ อยู่แล้ว นอกจากนี้ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังกำหนดให้กระทรวงการคลัง ประกาศข้อมูลเกี่ยวกับการกู้เงินและรายงานการกู้เงิน และสถานะของหนี้สาธารณะในราชกิจจานุเบกษา ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาเงินกู้หรือออกตราสารหนี้ หรือภายในหกสิบวันหลังจากวันสิ้นเดือน มีนาคมและกันยายนของทุกปี แล้วแต่กรณี อีกทั้งตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาต่อรัฐสภาเพื่อทราบ ภายในหกสิบวันนับแต่สิ้นปีงบประมาณด้วย รวมทั้งได้มีการเผยแพร่ข้อมูลการกู้เงินในเว็บไซต์ของ สบน. เป็นประจำทุกเดือน ซึ่งเป็นข้อมูลที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ สำหรับการตรวจสอบข้อมูลรอบวงเงินกู้ และผลการเบิกจ่ายเงินกู้ตามแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวผ่านทางเว็บไซต์ ThaiMe ที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบข้อมูลในเรื่องดังกล่าวได้เช่นกัน ทั้งนี้ ในส่วนของการรายงาน

การกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ สบ. ได้เสนอไปยังรัฐสภาเพื่อทราบเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๔ แล้ว

๓) ที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนด ๓ ฉบับ และมีการประชุม เพื่อติดตามข้อมูลในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

๔) กลไกการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ กรณีต่าง ๆ ที่ผ่านมา รวมทั้งแนวปฏิบัติตามหลักกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่กำหนดให้การรายงานการใช้จ่ายเงินกู้ต้องดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยเคร่งครัด โดยกำหนดกลไกการรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ไว้แล้ว เช่น กรณีมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลัง รายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ส่งมาต่อรัฐสภาเพื่อทราบ ดังนั้น หากจะกำหนดให้มีกลไก หรือช่องทางการรายงานกรณีดังกล่าวเพิ่มเติมหรือแตกต่างไปจากกลไกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้ว อาจมีประเด็นเรื่องความเหมาะสม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ การของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาฯ ได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเรียกข้อมูลหรือเอกสาร ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งที่ผ่านมาฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้อาศัยอำนาจดังกล่าวในการเรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้อำนาจดังกล่าวไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับเพิ่มเติมอีก

(๓) สำนักงานเศรษฐกิจการคลังพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับหลักการ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และเห็นควรคงตามหลักการเดิมของพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีความเห็นดังนี้

๑) การพิจารณากลับกรองแผนงานหรือโครงการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้มีการพิจารณาอนุมัติเสร็จสิ้นแล้ว และหากพิจารณา ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การพิจารณากลับกรองการใช้จ่ายเงินกู้เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การที่จะกำหนดให้มีกรรมการผู้สังเกตการณ์ที่เป็นคนนอกเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็น แม้จะไม่มีอำนาจลงมติก็ตาม อาจมีประเด็นเรื่องความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม อาจนำข้อเสนอในเรื่องนี้ ไปประกอบการพิจารณาหากจะมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินในโอกาสต่อไป

๒) ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการติดตามตรวจสอบการกลับกรองการใช้จ่าย เงินกู้โดยผ่านคณะกรรมการ ๒ คณะ ได้แก่ (๑) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาติดตาม ตรวจสอบ การใช้เงินตามพระราชกำหนด ๓ ฉบับ เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับ ผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และ (๒) คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินจากการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔ ดังนั้น การติดตามตรวจสอบและการเรียกเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับการ ใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินทั้งสองฉบับ จึงเป็นเรื่องที่ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการดังกล่าวได้อยู่แล้ว

(๔) สำนักงบประมาณพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับหลักการ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และเห็นควรคงตามหลักการเดิมของพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีความเห็นดังนี้

๑) ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ นอกจากมีกลไกการกำกับดูแลตามกฎหมายแล้วยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ทั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีกลไกติดตามตรวจสอบการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วยอยู่แล้ว

๒) ในส่วนของการรายงานข้อมูลการใช้จ่ายเงินกู้ตามแผนงานหรือโครงการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ มีกลไกรองรับที่ครบถ้วนและ สบ. ก็ได้ดำเนินการรายงานข้อมูลตามที่กำหนดด้วยแล้ว นอกจากนี้ ในการขอข้อมูลในเรื่องดังกล่าวยังมีกลไกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเรียกเอกสารหรือขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งการกำหนดให้อำนาจในการเรียกเอกสารหรือขอข้อมูลของฝ่ายนิติบัญญัติควรกำหนดไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ไม่ควรนำมากำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินอีก

(๕) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และเห็นควรคงตามหลักการเดิมของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยมีความเห็นดังนี้

๑) การพิจารณากลับกรองแผนงานหรือโครงการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้มีการพิจารณาอนุมัติเสร็จสิ้นแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ตามที่เสนอจึงไม่มีผลต่อการพิจารณากลับกรองแผนงานหรือโครงการตามกรอบเวลาของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว นอกจากนี้ ในการติดตามตรวจสอบการพิจารณากลับกรองแผนงานหรือโครงการตามพระราชกำหนดดังกล่าว ได้มีการดำเนินการในคณะกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ ทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการเรียกข้อมูลและเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวมาโดยตลอด

๒) กระทรวงการคลังได้มีกลไกการรายงานการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยที่ผ่านมาคณะกรรมการได้มีการเรียกข้อมูลหรือเอกสารตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ประกอบกับ สศช. ได้กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ผ่านช่องทางเว็บไซต์ ThaiMe เพื่อเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินโครงการต่อสาธารณะซึ่งทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงและติดตามตรวจสอบได้ โดยมีข้อมูลตั้งแต่ในชั้นการเสนอโครงการของหน่วยงาน โครงการที่ได้รับอนุมัติ ผลการเบิกจ่ายและกรอบวงเงินคงเหลือ ซึ่งมีรายละเอียดข้อมูลเพียงพอที่จะสามารถนำไปใช้ในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้

๓.๒ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่สมควรรับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความจำเป็นในการตรากฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ โดยกำหนดให้มีกรรมการผู้สังเกตการณ์ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗)

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดให้การพิจารณากลั่นกรองและอนุมัติการใช้จ่ายเงินกู้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการที่หน่วยงานของรัฐเสนอให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการใช้จ่ายเงินกู้ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนดฯ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมาตรา ๘ (๑) แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ ความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้จ่ายจากเงินกู้ ความพร้อมในการดำเนินการหลังจากที่ได้รับอนุมัติ ความคุ้มค่าในการดำเนินงาน และประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสังคม และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องดำเนินโครงการได้ตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในการพิจารณากลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้จึงมีองค์ประกอบ กระบวนการ และขั้นตอนตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้อย่างรัดกุม ชัดเจน และเหมาะสมแล้ว ประกอบกับการพิจารณากลั่นกรองและอนุมัติแผนงานหรือโครงการเพื่อใช้จ่ายจากเงินกู้ตามพระราชกำหนดดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จสิ้นลงแล้ว ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เสนอให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการโครงการใช้จ่ายเงินกู้ โดยกำหนดให้มีกรรมการผู้สังเกตการณ์ซึ่งมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ เข้ามาในกระบวนการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้น จึงยังไม่มีความจำเป็นในขั้นตอนนี้ อีกทั้งจะเป็นการดำเนินการที่ล่วงเลยระยะเวลาการพิจารณากลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดที่สิ้นสุดลงแล้ว

(๒) การกำหนดระยะเวลารายงานข้อมูลเกี่ยวกับการกู้เงินของกระทรวงการคลัง และการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการกู้เงินและการใช้เงินจากกระทรวงการคลัง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐)

ในการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้นอกจากอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้และมีการรายงานความก้าวหน้าต่อคณะรัฐมนตรีทุกสามเดือนตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ แล้วกระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังได้มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะโดยการประกาศเกี่ยวกับการกู้เงินและรายงานสถานะของหนี้สาธารณะในราชกิจจานุเบกษา และรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้วให้รัฐสภาทราบเมื่อสิ้นปีงบประมาณ รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวผ่านเว็บไซต์หน่วยงานของกระทรวงการคลังด้วย โดยเป็นการเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินการต่อสาธารณะซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้และบริหารหนี้สาธารณะอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจตามมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการตั้งคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบ โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการนั้นมีหน้าที่ต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสารหรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก ซึ่งปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดฯ

โดยผ่านคณะกรรมการ ๒ คณะ ได้แก่ (๑) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาติดตาม ตรวจสอบ การใช้เงินตามพระราชกำหนด ๓ ฉบับ เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และ (๒) คณะกรรมการ วิสามัญเพื่อพิจารณาติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินจากการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา ๒๐๑๙ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔ ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาประสงค์ จะร้องขอข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการกู้เงินและการใช้เงินตามพระราชกำหนดการให้ อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ นอกจากที่กระทรวงการคลังได้รายงานต่อรัฐสภา ตามกฎหมายแล้ว ย่อมสามารถดำเนินการโดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการดังกล่าวได้ รวมทั้ง สามารถเข้าถึงข้อมูลที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและเผยแพร่เป็นกรทั่วไปในเว็บไซต์ของ หน่วยงานรัฐได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ พ.ศ. ๒๕๖๓ เพื่อกำหนดหลักการในเรื่องนี้อีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น สำนักงานฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็น ในขั้นนี้ว่า คณะรัฐมนตรียังไม่สมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติทั้งห้าฉบับตามที่สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายการเงินการคลัง

ฝ่ายกฎหมายการเงินและฝ่ายกฎหมายการคลัง

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๙ ต่อ ๑๔๐๓ (นางสุกัญญา) และ ๑๔๑๒ (นางสาวพจนนา)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๖๐ - ๑

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th