



ข้อสังเกตต่อพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563

นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร
นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (ต่อไปนี้จะขอเรียกว่า “พระราชกำหนด”) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการกู้เงินฉุกเฉินเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งล้านล้านบาทซึ่งถือเป็นเงินจำนวนมาก และเมื่อตรากฎหมายดังกล่าวในรูปแบบพระราชกำหนดแล้ว จะส่งผลให้เกิดการบังคับใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก

ทั้งนี้ ถ้าหากพิจารณาในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์แล้ว จะเห็นได้ว่าผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกระตุ้นทางเศรษฐกิจจากภาครัฐบาล อีกทั้งในพระราชกำหนดเองก็พยายามสร้างความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนด โดยในมาตรา 10 ได้กำหนดให้ภายใน 60 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ กระทรวงการคลังจะต้องรายงานการกู้เงินการพระราชกำหนดให้รัฐสภาทราบ โดยจะต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงินวัตถุประสงค์ และผลสัมฤทธิ์ หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ¹ อย่างไรก็ตาม การตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็มีข้อสังเกตที่สำคัญ ในบทวิเคราะห์ข้อสังเกตต่อพระราชกำหนดนี้ จะขอกกล่าวถึง (1) ภาพรวมของพระราชกำหนด และ (2) ข้อสังเกตต่อพระราชกำหนด

1. ภาพรวมของพระราชกำหนด

พระราชกำหนดดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังภายใต้การอนุมัติของคณะรัฐมนตรีสามารถกู้เงิน หรือออกตราสารหนี้ในนามรัฐบาลได้ โดยจะต้องมีมูลค่ารวมกันไม่เกินหนึ่งล้านล้านบาท ทั้งนี้ สำคัญในพระราชกำหนดนั้นแบ่งได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ การกู้เงิน และการใช้จ่ายเงินที่กู้มา ดังนี้

1.1 การกู้เงิน

ในส่วนของการกู้เงินนั้น พระราชกำหนดดังกล่าวได้บัญญัติถึงกรอบวัตถุประสงค์ในการกู้เงิน และจำนวนเงินสูงสุดที่สามารถกู้ได้² ดังนี้

1) การกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และการกู้เงินเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้แก่ภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการซึ่งได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรค ซึ่งในส่วนนี้ จะกู้เงินได้ไม่เกินหกแสนล้านบาท

¹ พระราชกำหนด ฯ มาตรา 10

² พระราชกำหนด ฯ มาตรา 6



2) การกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งในส่วนนี้ จะกู้เงินได้ไม่เกินสี่แสนล้านบาท

1.2 การใช้จ่ายเงินกู้

สำหรับการใช้จ่ายเงินกู้ นั้น พระราชกำหนดได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ³ ดังนี้

1) กรรมการโดยตำแหน่ง : ได้แก่ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานหนี้สาธารณะ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2) กรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ : โดยนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน

ทั้งนี้ คณะกรรมการจะมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณากลั่นกรองแผนงานหรือโครงการให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการใช้จ่ายเงินกู้ ตลอดจนกำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดด้วย

2. ข้อสังเกตต่อพระราชกำหนด⁴

2.1 ประเด็นเกี่ยวกับความ “ริบด่วน” ในการกู้เงินตามพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 172⁵ กำหนดให้สามารถตราพระราชกำหนดได้ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องเห็นว่ากรณีดังกล่าวนี้เป็น “กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากพระราชกำหนดแล้ว จะเห็นได้ว่าการกู้เงินดังกล่าวจะมีสองส่วนสำคัญ กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง เงินกู้ที่จะต้องนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และเพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชยให้แก่ภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการซึ่งได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นจำนวนไม่เกินหกแสนล้านบาท โดยการกู้เงินเพื่อใช้เยียวยาช่วยเหลือประชาชนดังกล่าวนี้แทบจะเป็นที่เห็นพ้องต้องกันโดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่ามีความรีบด่วนจริง

³ พระราชกำหนด ฯ มาตรา 7

⁴ ข้อมูลในส่วนนี้ ได้จาก การสัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิน ศิริประภานุกูล อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 172 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”



อย่างไรก็ตาม เงินอีกจำนวนไม่เกินสี่แสนล้านซึ่งใช้สำหรับการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 นั้น เป็นที่น่าสงสัยว่ามีความ “จำเป็นรีบด่วน” จริงหรือไม่ ซึ่งงบประมาณที่จะใช้สำหรับการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 นี้ อาจนำไปตั้งเป็นงบประมาณในปีงบประมาณ 2564 โดยเพิ่มวงเงินและโครงการในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ก็ได้ และก็จะทำให้การพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

2.2 ประเด็นเกี่ยวกับคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้

ในส่วนของเงินจำนวนไม่เกินสี่แสนล้านซึ่งใช้สำหรับการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 นั้น ในกรณีที่รัฐบาลไม่ต้องการปรับเปลี่ยนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 แต่ต้องการดำเนินการตามพระราชกำหนดต่อไป ประเด็นเรื่องความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายจะเป็นเรื่องสำคัญ

การสร้างความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมภายใต้พระราชกำหนดสามารถกระทำได้ใน 2 ช่องทางหลัก โดยช่องทางที่หนึ่ง เป็นการดำเนินการในส่วนของมาตรา 7 ของพระราชกำหนด ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองแผนการใช้จ่ายเงิน ทั้งในส่วนที่ต้องนำไปใช้เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบซึ่งมีความรีบด่วน และส่วนที่ต้องนำไปใช้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วย ซึ่งในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ควรจะต้องมีกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกภาคราชการเข้ามาเป็นองค์ประกอบสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มภาคประชาสังคมที่ได้รับความเดือดร้อน หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับนับถือในวงกว้าง เพื่อให้การใช้จ่ายนั้น สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

2.3 ประเด็นเกี่ยวกับข้อมูล que เข้าสู่การพิจารณาและการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้

อีกวิธีการหนึ่งเพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม คือ การกำหนดขั้นตอนที่ทำให้ภาคประชาสังคมสามารถให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการ ๆ ที่สำคัญ ในเมื่อเงินที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจนั้นไม่ได้เป็นส่วนที่มีความฉุกเฉินเท่ากับเงินที่ใช้จ่ายเพื่อเยียวยาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ ดังนั้น เพื่อความโปร่งใส จึงควรให้ภาคส่วนประชาสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่าย อีกทั้งควรมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจเพื่อใช้จ่ายเงินในส่วนดังกล่าวต่อสาธารณะ เพื่อสร้างความเข้าใจและการรับรู้ให้กับประชาชนในวงกว้างได้



เอกสารอ้างอิง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563
- บทสัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิน ศิริประภานุกูล อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2563