ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕ เรื่องพิจารณาที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่ ๑” ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๗ คน และประธานวุฒิสภา ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่ ๒” ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๘ คน รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๕ – ๖/๒๕๕๕)

คณะรัฐมนตรีโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้

เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ จำนวน ๑๑๗ คน เห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของคณะรัฐมนตรี ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยให้เหตุผลสรุปได้ ดังนี้

๑. กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ (เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๕๕) เห็นว่า

๑.๑ การกู้เงินตามพระราชกำหนดเป็นการกู้เงินมาใช้ในโครงการระยะยาว มิใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) โดยมีกรอบวงเงินงบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเห็นชอบในหลักการให้จัดสรรงบประมาณ จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งการใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาทดังกล่าว คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) ที่มีนายวีรพงษ์ รามางกูร เป็นประธานได้กำหนดแผนความต้องการใช้เงินเบื้องต้น ๒ แผนงาน ได้แก่ แผนความต้องการใช้เงินด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ วงเงิน ๓๑๗,๑๒๖ ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วย (๑) การลงทุนแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระยะเร่งด่วน วงเงิน ๑๗,๑๒๖ ล้านบาท ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ และ (๒) การลงทุนตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (ลุ่มน้ำเจ้าพระยา) วงเงิน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ให้ใช้เงินกู้ภายใต้ร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อลงทุนวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. .... โดย กยอ. ระบุว่าต้องดำเนินการกู้เงินจำนวนดังกล่าวให้แล้วเสร็จในระยะเวลา ๑ ปี ๖ เดือน ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓ วรรคสอง ของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่บัญญัติให้กู้เงินให้แล้วเสร็จในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงเห็นได้ว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มาใช้ในโครงการระยะยาวที่มิใช่

โครงการเร่งด่วน เพราะโครงการเร่งด่วนนั้นจะเป็นการใช้เงินจำนวน ๑๗,๑๒๖ ล้านบาท จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕

๑.๒ การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ในขณะที่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวประเทศมิได้อยู่ในขั้นวิกฤตหรือมีภยันตราย เนื่องจากรัฐบาลได้ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งจัดทำเสร็จในช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ ว่าเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๕ นั้น เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศอยู่ในเกณฑ์ดี ทำให้คาดว่าเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๕ ยังสามารถขยายตัวได้ร้อยละ ๔.๕ ถึง ๕.๕ และอัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ ๓.๐ ถึง ๔.๐ ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่ดี ประกอบกับสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือระหว่างประเทศ “มูดี้ส์ อินเวสเตอร์ เซอร์วิส” (Moody’s Investor Services) ได้ปรับเพิ่มแนวโน้มอันดับความน่าเชื่อถือของไทยจาก “เชิงลบ” เพิ่มเป็น “เสถียรภาพ” และปรับเพิ่มอันดับความน่าเชื่อถือตราสารหนี้สกุลเงินต่างประเทศของไทยขึ้นหนึ่งขั้นสู่ระดับ A๒ เพราะเหตุว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยฟื้นตัวอย่างแข็งแกร่ง และสถานการณ์การคลังของรัฐมีประสิทธิภาพ กรณีจึงเห็นได้ว่าประเทศมิได้อยู่ในภาวะวิกฤต หรือมีภยันตรายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นการที่รัฐบาลยังไม่มีแผนชัดเจนในการใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้นักลงทุนต่างชาติและภายในประเทศขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน และกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง

๒. กรณีพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ (เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๕) เห็นว่า

๒.๑ การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในส่วนผู้รับผิดชอบภาระในการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กล่าวคือ มาตรา ๔ ของพระราชกำหนดนี้ ยังไม่มีความชัดเจนว่า

หนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้น ยังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังเช่นเดิม หรือโอนให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย การที่พระราชกำหนดนี้กำหนดให้ใช้เงินหรือทรัพย์สินที่อยู่ในบัญชีตามมาตรา ๕ เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้นั้น พบว่า แหล่งรายได้ตามมาตรา ๕ ดังกล่าวมีน้อยมาก ไม่เพียงพอต่อการนำไปออกพันธบัตรชำระหนี้เงินกู้ได้ ฉะนั้น เมื่อหลักเกณฑ์ของพระราชกำหนดยังไม่มีความชัดเจนเช่นนี้ จึงยังไม่อาจสร้างความมั่นใจได้ว่าระบบบริหารจัดการหนี้สาธารณะของประเทศไทยมีแนวทางหลักเกณฑ์ หรือมาตรการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ยังมีความคลุมเครือเช่นนี้จึงเป็นการทำลายความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ มาตรา ๘ ของพระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเรียกให้สถาบันการเงินต่าง ๆ นำส่งเงินเพื่อนำไปชำระคืนต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แล้ว พบว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเงินนำส่งจากสถาบันการเงินต่าง ๆ เพิ่มเติม นอกเหนือจากอัตราที่กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากแล้ว สถาบันการเงินต่าง ๆ ก็จะผลักภาระในเงินจำนวนดังกล่าวไปยังประชาชนเจ้าของบัญชีเงินฝากให้เป็นผู้รับผิดชอบต่อไป ทำให้ประชาชนมีค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมกับธนาคารสูงขึ้น ในทางกลับกัน อัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารก็จะลดต่ำลง ไม่อาจจูงใจให้ประชาชนออมเงินกับทางธนาคารเพิ่มมากขึ้นได้ ทำให้ตัวเลขเงินออมของประเทศลดน้อยลงไปอีก ซึ่งการที่ประเทศมีตัวเลขเงินออมอยู่ในระดับต่ำนั้น ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติในการตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศน้อยลงตามไปด้วย จึงเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวนี้กระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของประเทศ และการที่รัฐบาลกล่าวอ้างว่า ผลที่เกิดขึ้นจากการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ จะทำให้รัฐบาลประหยัดงบการจ่ายดอกเบี้ยประมาณ ๖๐,๐๐๐ ถึง ๗๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของปีนั้น ในส่วนนี้ข้อเท็จจริงก็ปรากฏชัดเจนแล้วว่ารัฐบาลได้ตั้งงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยในส่วนหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว ซึ่งไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

๒.๒ การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง กล่าวคือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะที่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product - GDP) อยู่ที่ร้อยละ ๔๑.๖๖ ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกรอบทางการคลังที่ถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลัง มีหลักสำคัญในการกู้ยืมเงินของประเทศว่า อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จะต้องไม่เกินร้อยละ ๖๐ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า ยังมีกรอบที่รัฐบาลสามารถกู้เงินได้อีกร้อยละ ๒๐ ของอัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แม้ไม่มีการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้ไปอยู่ในความดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐบาลสามารถกู้เงินตามจำนวนที่ต้องการคือ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาทได้ โดยที่ไม่กระทบต่อความเชื่อมั่นในตลาดเงินตลาดทุน หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และการที่รัฐบาลกล่าวอ้างในขณะที่ตราพระราชกำหนดฉบับนี้ว่า ภาระหนี้ต่องบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อยู่ที่ร้อยละ ๑๒ โดยที่กรอบความยั่งยืนทางการคลังนั้นมีหลักเกณฑ์ว่า ภาระเงินต้นและดอกเบี้ยสำหรับชำระหนี้สาธารณะต่องบประมาณรายจ่ายจะต้องไม่เกินร้อยละ ๑๕ ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ปรากฏชัดว่า ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดทำนั้น รัฐบาลได้จัดสรรเงินเพื่อการชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ไว้เป็นจำนวนเงินประมาณ ๒๒๒,๐๙๘.๓ ล้านบาท ต่องบประมาณรายจ่ายประมาณ ๒,๓๙๐,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นภาระหนี้ต่องบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ร้อยละ ๙.๓๓ ไว้แล้ว และมิใช่ร้อยละ ๑๒ ตามที่คณะรัฐมนตรีกล่าวอ้างแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภาระหนี้สาธารณะต่องบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อยู่ที่อัตราเพียงร้อยละ ๙.๓๓ เท่านั้น จึงเห็นได้ว่า เหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลใช้กล่าวอ้างเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่มีอยู่อีกต่อไป ดังนั้น การตราพระราชกำหนดนี้ มิได้ทำให้อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงแต่อย่างใด เพราะมีผลเพียงเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบในการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ จากกระทรวงการคลังมาเป็น

ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น และไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะเป็นหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน หนี้ของกระทรวงการคลัง หรือหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็มิได้ทำให้หนี้ดังกล่าวพ้นสภาพจากการเป็นหนี้สาธารณะแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จึงยังคงอยู่ในอัตราเดิม ฉะนั้น การตราพระราชกำหนดฉบับนี้จึงไม่มีประโยชน์และไม่อาจทำให้อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงดังที่รัฐบาลกล่าวอ้างได้

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๕)

คณะสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ จำนวน ๖๘ คน เห็นว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลที่แตกต่างจากความเห็นของคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ สรุปได้ดังนี้

๑. ความรุนแรงของปัญหาการเกิดอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี ๒๕๕๔ เมื่อเปรียบเทียบกับความรุนแรงของปัญหาการเกิดอุทกภัยในปี ๒๕๕๓ และปี ๒๕๓๘ ไม่ได้มีข้อแตกต่างกันมาก ซึ่งในอดีตคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินในแต่ละช่วงเวลาดังกล่าวมิได้มีความจำเป็นต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชกำหนดเพื่อปรับปรุงการบริหารหนี้เฉพาะราย ดังเช่นการตราพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟูและพัฒนาประเทศแต่ประการใด

๒. หากคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการก่อสร้างและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างเร่งด่วนจริง คณะรัฐมนตรีไม่ควรปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ เป็นจำนวนเงิน ๔๓,๔๒๙ ล้านบาท เหตุผลที่คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้ปรับลดงบประมาณ จำนวน ๔๓,๔๒๙ ล้านบาท ได้พิจารณาจากเป้าหมายผลการดำเนินงาน ดังนี้ (๑) โครงการที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน หรือโครงการที่มีการดำเนินการไปแล้ว โดยใช้จ่ายจากการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ หรือการปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ (๒) โครงการที่มีเป้าหมายการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจน มีความจำเป็นน้อย

มีค่าใช้จ่ายไม่ประหยัด เพื่อให้ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานให้เกิดความประหยัด โดยยังคงเป้าหมายเดิมไว้ได้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมสัมมนา การจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา และการวิจัย เป็นต้น (๓) โครงการที่มีผลการดำเนินงานที่ล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ คาดว่าไม่สามารถใช้จ่ายได้ทันในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ (๔) รายการงบประมาณต่าง ๆ ที่สามารถประหยัดได้ เช่น การปรับราคาครุภัณฑ์บางประเภทลงมาตามราคาตลาดที่มีแนวโน้มลดลง (๕) โครงการที่สามารถใช้เงินจากแหล่งอื่นนอกเหนือจากเงินงบประมาณ อีกทั้งได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว อยู่ระหว่างขั้นตอนการประกาศใช้บังคับเป็นจำนวนเงิน ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางในความควบคุมของกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณในส่วนของค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟูและป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการเป็นจำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และในส่วนของเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอีกเป็นจำนวน ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีการตั้งงบประมาณตามแผนงานจัดการทรัพยากรน้ำ แผนงานป้องกัน เตือนภัย แก้ไขและฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติ แผนงานโครงสร้างพื้นฐาน และแผนงานตลอดจนโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบูรณะและฟื้นฟูประเทศที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาอุทกภัย และการลงทุนหรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศตามที่ได้มีการตั้งงบประมาณไว้ในงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

๓. คณะรัฐมนตรีจะได้งบประมาณจากการตราพระราชกำหนดฉบับอื่น ๆ อีก ๓ ฉบับ อันประกอบด้วย พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓ บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ เป็นจำนวนเงิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๑๓ บัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติในกระทรวงการคลัง และให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำส่งเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

จากอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๕ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงินร่วมกันดำเนินการเพื่อให้มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย ภายในวงเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งจำนวนงบประมาณตามพระราชกำหนดทั้งสามฉบับมีจำนวนมหาศาล ย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้หรือแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีมีวงเงินงบประมาณในการดำเนินการที่จะใช้จ่ายหรือใช้จ่ายไปพลางก่อนในกิจการดังกล่าว และไม่มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จนกระทั่งต้องรีบเร่งดำเนินการให้มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้

๔. คณะรัฐมนตรีมีเวลาเพียงพอที่จะเสนอแนวทางในการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ ฯ ในรูปแบบของการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอมานั้นให้ทันกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ เนื่องจากปัจจุบันอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติของรัฐสภา ประกอบกับพระราชกำหนดฉบับนี้มีหลักการจำนวนเพียง ๑๓ มาตราเท่านั้น อีกทั้งรัฐบาลปัจจุบันยังมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการที่จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาอนุมัติเป็นกฎหมายจึงย่อมสามารถกระทำได้โดยตลอด และไม่มีสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องแต่อย่างใด

๕. การตราพระราชกำหนดฉบับนี้มิได้มีผลเป็นการบริหารจัดการการชำระหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ทั้งระบบ เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้มิได้มีการกำหนดมาตรการในการจัดหารายได้ของกองทุนดังกล่าวเพื่อการชำระหนี้ต้นเงินกู้ในส่วนนี้อย่างเป็นรูปธรรมให้มีความชัดเจนแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๗ ซึ่งมาตรการในการชำระหนี้เงินกู้นอกจากไม่ชัดเจนแล้วยังมีผลเป็นการบั่นทอนความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับโดยปริยายของกระทรวงการคลัง และต้องทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ ทั้งยังจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในส่วนรายได้ของรัฐบาลและเงินในบัญชีสำรองโดยตรงอีกด้วย

ผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ ได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอคำร้องของแต่ละสภาแล้วเห็นว่า มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา กรณีจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องทั้งสองจึงส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๗ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ ว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๘ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ ว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ และผู้ร้องทั้งสองส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญให้นายกรณ์ จาติกวณิช ในฐานะผู้แทนผู้เสนอความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายคำนูณ สิทธิสมาน ในฐานะผู้แทนผู้เสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี จัดทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเพิ่มเติมเป็นหนังสือส่งศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้โอกาสเข้าชี้แจงด้วยวาจาเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายกรณ์ จาติกวณิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อศาล ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า

๑. การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่า สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในสภาวะที่ดี มิได้อยู่ในภาวะวิกฤตเหมือนกับช่วงปี ๒๕๕๑ ถึงปี ๒๕๕๒ แต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของหลายหน่วยงานที่ยืนยันตรงกันว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศอยู่ในเกณฑ์ดี นอกจากนี้ จำนวนผู้ว่างงานในเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ มีจำนวนประมาณ ๑๗๒,๐๐๐ คน ซึ่งลดลงจากช่วงเวลาเดียวกันในปี ๒๕๕๓ เป็นจำนวนประมาณ ๙๖,๐๐๐ คน อันเป็นจำนวนผู้ว่างงานที่แตกต่างกับช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ค่อนข้างมาก จึงเห็นว่า ไม่มีข้อเท็จจริงใด ๆ อันเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กล่าวอ้างได้เลยว่าจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง เพราะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะที่มั่นคงมาก

๒. การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง เพราะรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งงบประมาณขาดดุลไว้ที่ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่กรอบการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินได้ ๕๑๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งหมายความว่าถ้ารัฐบาลกู้เงินเต็มจำนวนตามกรอบที่กฎหมายกำหนด รัฐบาลยังคงมีเงินเหลือที่สามารถนำไปใช้ได้อีกถึง ๑๑๓,๐๐๐ ล้านบาท อีกทั้งสภาวะเศรษฐกิจในขณะที่มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และประมาณการเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๕ ปรากฏชัดว่ามิได้อยู่ในขั้นวิกฤต หากแต่อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ และหากพิจารณาแผนการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ พบว่า รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มิได้นำเงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามที่ได้กู้มาใช้ในแผนเร่งด่วน หากแต่นำเงินมาใช้ในแผนระยะยาว และมิได้มีแผนงานโครงการรับรองที่ชัดเจนแต่อย่างใด

๓. การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ และการตราพระราชกำหนด

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของรัฐบาลเป็นการทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง อย่างชัดเจน รัฐบาลมีเจตนาหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยการแอบอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสามารถผ่านกฎหมายการเงินในรูปแบบพระราชบัญญัติได้ง่าย การใช้เงินทุนเพื่อสร้างอนาคตประเทศในระยะยาวตามที่ปรากฏชื่อของพระราชกำหนดฉบับนี้ รัฐบาลพึงจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ถูกต้อง แต่กลับใช้ช่องทางหลบเลี่ยงการตรวจสอบ ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องทางในรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไปอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายโดยไม่ผ่านระบบรัฐสภา และเป็นการเปิดโอกาสให้ทุจริตได้โดยง่าย

ในการนี้ นายกรณ์ จาติกวณิช ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ ได้อ้างบันทึกถ้อยคำเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายปราโมทย์ ไม้กลัด ซึ่งสรุปได้ว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด โดยให้เหตุผลประกอบทำนองเดียวกันกับนายกรณ์ จาติกวณิช ผู้แทนผู้เสนอความเห็น ส่วนนายปราโมทย์ ไม้กลัด เห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) เสนอร่างแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) วงเงินประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเห็นชอบหลักการสำหรับแผนโครงการอีก ๑๗ ลุ่มน้ำ วงเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมเป็นเงิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และได้เสนอแผนและกรอบวงเงินดังกล่าวต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) ซึ่งได้จัดสรรเงินเป็น ๓ ส่วน คือ การลงทุนตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ๘ ลุ่มน้ำ วงเงิน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท การลงทุนตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำอีก ๑๗ ลุ่มน้ำ วงเงิน ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท

และการลงทุนตามยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ วงเงิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท การกู้เงินตามพระราชกำหนดดังกล่าวจึงเกิดขึ้นและเป็นไปตามแผนของ กยน. ซึ่งเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของรัฐบาลยังไม่มีแผนที่ชัดเจน ทั้งเรื่องยุทธศาสตร์และรายละเอียดในการแก้ไขปัญหา การตราพระราชกำหนดดังกล่าวจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ ทั้งแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) เป็นโครงการในระยะยาว เมื่อรัฐบาลไม่มีแผนการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจนก็ย่อมไม่อาจกู้เงินมาใช้จ่ายได้ทันที

นายคำนูณ สิทธิสมาน สมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ ได้ยื่นหนังสือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อศาล ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โดยได้ขอแก้ไขเหตุผลและจำนวนตัวเลขข้อมูลบางประการ ปรากฏตามเหตุผลของคณะผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ ข้อ ๒ และ ข้อ ๓

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรีได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาล ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า

๑. พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์และความจำเป็นในการใช้บังคับร่วมกันและเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน เนื่องจากในปี ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้เกิดวิกฤตอุทกภัยร้ายแรงขึ้นหลายครั้งในหลายพื้นที่ของประเทศ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว่า ๖๒ จังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เกิดผลกระทบต่อประชาชนประมาณ ๒.๖ ล้านครัวเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รายงานว่า ธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายเป็นมูลค่าสูงถึง ๑,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และความเสียหายที่เกิดขึ้นทำให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ปรับตัวลดลงร้อยละ ๒.๓ ซึ่งจะมีผลทำให้ในปี ๒๕๕๕ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขยายตัวได้เพียงร้อยละ ๑.๕ หรือต่ำกว่า จากเดิมที่เคยประมาณการไว้ที่ร้อยละ ๔

รัฐบาลได้ผลักดันและเร่งดำเนินการแก้ปัญหาอย่างเต็มความสามารถในทุกวิถีทาง แต่มาตรการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วยังไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายทั้งทรัพย์สินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความจำเป็นต้องเร่งสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และจัดให้มีมาตรการทางการเงินที่เพียงพอต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตอันใกล้

ดังนั้น การฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงต้นปี ๒๕๕๕ จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการด้านการเงินเพื่อการลงทุนวางระบบบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างอนาคตประเทศ เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนและนักลงทุนอย่างเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในการประกันภัย ความต้องการสินเชื่อ การจัดการระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสร้างอนาคตของประเทศทั้งระบบอย่างบูรณาการทั้งระยะสั้นและระยะยาว และการบริหารจัดการหนี้ของประเทศในลักษณะที่เป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ โดยต้องดำเนินการทันทีและพร้อมกันจึงจะก่อให้เกิดความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนให้กลับคืนมา ต้องใช้มาตรการในการตรากฎหมายที่มีความเกี่ยวโยงกันและประกาศใช้บังคับพร้อมกัน จึงเป็นเหตุผลที่ได้มีการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวในคราวเดียวกัน

๒. เหตุผลในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ การเกิดมหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ซึ่งรัฐบาลได้วางยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รวมทั้งจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ และเห็นว่าการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว มีวงเงินต้องใช้ดำเนินการจำนวนมาก และไม่อาจจัดทำในรูปงบประมาณประจำปีได้ ด้วยข้อจำกัดทางงบประมาณและเงื่อนเวลาของการจัดสรรงบประมาณ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ซึ่งความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อ

เตรียมการทางด้านการเงินเพื่อการลงทุนวางระบบบริหารจัดการน้ำ ฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสร้างอนาคตประเทศ จึงได้ให้มีการตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวขึ้น

๒.๒ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑) ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้นำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ วงเงินไม่เกิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ

๒) เงินที่ได้จากการกู้ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศก็ได้

๓) กำหนดให้วงเงิน การจัดการ และวิธีการที่เกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และสำหรับค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้รายนั้นก็ได้

๔) กระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

๕) กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อคืน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

๖) กำหนดให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้

๗) กำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงิน รวมทั้งให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้

๒.๓ การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นเครื่องมือทางการคลังซึ่งกระทำโดยการตราเป็นกฎหมาย ดังนั้น การวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ ย่อมสร้างความมั่นใจให้แก่ทุกฝ่าย และเป็นการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แม้จะมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ และการดำเนินการดังกล่าวมีวงเงินสูงมาก ไม่อาจตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับวงเงินและเงื่อนเวลา ดังนั้น จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว

การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้กระทำในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง กล่าวคือ การวางระบบบริหารจัดการน้ำ เป็นการลงทุนในโครงการที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นานาประเทศและสาธารณชน ผู้ประกอบการ และนักลงทุน หากดำเนินการล่าช้าย่อมทำให้ความเชื่อมั่นหายไป ย่อมกระทบต่อการย้ายฐานการผลิต ความเสียหายก็ยิ่งมากเป็นทวีคูณ ทั้งการดำเนินการแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศจำเป็นต้องเริ่มดำเนินการโดยด่วนภายในหกเดือนแรกของปี ๒๕๕๕ จึงเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการให้เร็วที่สุดเท่าที่จะดำเนินการได้ ทั้งวิกฤตอุทกภัยที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยตรงและเกิดความเสียหายยิ่งกว่าเหตุการณ์อื่นที่ผ่านมา จึงเป็นกรณีที่ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน

อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้อย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนด เนื่องจากการตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติมีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน อาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและเตรียมพร้อมสำหรับอุทกภัยและภัยพิบัติที่กำลังจะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที และคณะรัฐมนตรีก็ยังคงมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเพื่อเสนอพระราชกำหนดให้รัฐสภาอนุมัติหรือไม่อนุมัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม ดังนั้น การตราพระราชกำหนดนี้ จึงมิได้เป็นการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด

๒.๔ สำหรับกรณีที่มีผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า สถานการณ์โดยรวมของประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤตหรือมีภยันตรายที่จะอ้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้ ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เห็นว่า

๑) การประเมินความเสียหายในช่วงที่มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเพียงการประเมินความเสียหายเบื้องต้น ยังไม่รวมความเสียหายด้านอื่นที่เกิดขึ้นและรวมถึงผลกระทบจากการขาดความมั่นใจในการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้นักลงทุนเกิดความเชื่อมั่น ภาวะเช่นนี้จึงถือเป็นภาวะวิกฤตหรือมีภยันตรายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณที่กล่าวอ้างนั้น เห็นว่าสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๒ เป็นตัวเลขจากการประมาณการจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณ อยู่ที่ร้อยละ ๑๑.๕ (ต้นเงินกู้ต่องบประมาณ ร้อยละ ๓.๐ ดอกเบี้ยต่องบประมาณ ร้อยละ ๘.๕) สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๙.๓๓ เป็นข้อมูลตามพระราชบัญญัติงบประมาณ (ต้นเงินกู้ต่องบประมาณ ร้อยละ ๑.๙๗ ดอกเบี้ยต่องบประมาณ ร้อยละ ๗.๓๖)

๒) การประเมินความเสียหายของรัฐบาลไม่ได้เกินความจริงแต่อย่างใด ดังที่ธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายด้านเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑,๔๒๐,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับเรื่องการปรับลดงบประมาณนั้น ในส่วนของแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของกระทรวงคมนาคม รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ได้เสนอวงเงินงบประมาณของกระทรวงคมนาคม ในแผนงาน

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำนวน ๘๑,๓๑๐.๐๐๖๙ ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในส่วนของกระทรวงคมนาคม มีมติให้ปรับลดงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๑,๕๗๙.๙๘๑๕ ล้านบาท และเพิ่มงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๙,๑๒๒.๖๕๐๐ ล้านบาท ดังนั้น วงเงินงบประมาณของกระทรวงคมนาคมที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบ จำนวน ๘๘,๘๕๒.๖๗๕๔ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๗,๕๔๒.๖๖๘๕ ล้านบาท ซึ่งมิได้ลดลงตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

๓) การใช้จ่ายเงินจากการกู้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาทนั้น จะได้นำไปใช้จ่ายตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำที่ได้ผ่านการอนุมัติจาก กยน. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน บรรเทา และลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาอุทกภัย และปรับปรุงประสิทธิภาพการเตือนภัย

๔) ความจำเป็นที่จะต้องมีการตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้มีความชัดเจนในวงเงินที่จะสามารถนำมาใช้จ่ายตามแผนที่กำหนดไว้ในทุกขั้นตอนและสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันที ตั้งแต่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ จะเป็นการเพิ่มความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นใจในการมีวงเงินป้องกันและแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นกรณีเช่นเดียวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้มีการกู้เงินหลังจากตราพระราชกำหนด

๕) รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการบรรจุโครงการต่าง ๆ ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ เนื่องจาก (๑) การเพิ่มวงเงินขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่สามารถกระทำได้ (๒) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๕๑๓,๔๘๓.๒ ล้านบาท นโยบายขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ยังมีกรอบวงเงินที่สามารถกู้เงินเพิ่มเติมได้อีก จำนวน ๑๓,๔๘๓.๒ ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจะไม่กำหนดนโยบายขาดดุลงบประมาณเท่ากับกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารการคลัง

๖) กรณีไม่เสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรายการงบกลางรายการค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ เนื่องจากในช่วงเวลาการดำเนินการเสนอขอเพิ่มงบประมาณ ยังไม่สามารถประมาณการได้ชัดเจนว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท จะเพียงพอหรือไม่

๗) กรณีไม่จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหากดำเนินการตามปกติทั่วไปจะใช้เวลาในฝ่ายบริหารประมาณ ๑ – ๒ เดือน และฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จำนวน ๑๒๕ วัน หรือประมาณ ๔ เดือน รวมใช้เวลาประมาณ ๕ – ๖ เดือน ซึ่งไม่สามารถดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการป้องกันปัญหาอุทกภัยได้ทันการณ์

๘) หากรัฐบาลเลือกดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ จะทำให้รัฐบาลมีวงเงินสูงสุด ๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอกับแผนงานความจำเป็นเร่งด่วนที่กำหนดไว้ในวงเงิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท

๓. เหตุผลในการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

๓.๑ สภาพข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในประเทศไทยปี ๒๕๕๔ เป็นที่ประจักษ์ว่าได้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง รัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยมีมาตรการสำคัญ คือ ๑) การกู้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ๒) การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ซึ่งต้องมีการกู้เงิน จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และ ๓) การให้ความช่วยเหลือในการให้กู้ยืมแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่า หากประเทศไทยมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และเพื่อใช้สำหรับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งรวมกันแล้วเป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้

ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ เพื่อลดภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ที่กู้มาและการจัดระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลต่อไป

๓.๒ พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

๑) กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการจัดลำดับการชำระหนี้ต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ และการกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องชำระ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ

๒) กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยสำหรับเงินที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

๓) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งให้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ต้นเงินกู้และใช้จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ

๔) กำหนดแหล่งเงินที่ให้นำส่งเข้าบัญชีสะสม เพื่อนำไปชำระหนี้ คือ

(ก) กำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ (ข) สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(ค) เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ง) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง โดยเมื่อรวมอัตราที่นำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก (จ) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเพิ่มเติม โดยเมื่อรวมกับเงินที่เรียกเก็บแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปีของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้เงินของ “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ที่มีการยุบเลิกตามพระราชกำหนดนี้โอนเข้าบัญชีสะสมดังกล่าวด้วย

๓.๓ การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ

๑) ในช่วงปี ๒๕๔๑ ได้มีการตราพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟู มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมไม่สามารถนำส่งกำไรเพื่อชำระต้นเงินกู้ หนี้คงค้างจากการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ จึงยังคงมีจำนวนสูงถึง ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท สมควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้การบริหารจัดการหนี้เงินกู้ดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการรักษาระเบียบวินัยการเงินการคลังและสร้างเสถียรภาพการคลังของประเทศด้วย

๒) เมื่อปี ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะอุทกภัยขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลมีภารกิจเร่งด่วน ได้แก่ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน การซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหาย การเร่งฟื้นฟูอาชีพและอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหาย การลงทุนในระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งหากไม่เร่งดำเนินการจะส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

๓) มาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล เพื่อฟื้นฟูเยียวยา รวมทั้งการวางระบบป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินจำนวนมาก รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องก่อภาระหนี้ขึ้นใหม่

๔) การปรับปรุงหนี้เงินกู้ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ยังส่งผลต่อเครดิตทางการเงินของประเทศอีกด้วย การกู้เงินที่จะกระทำต่อไปย่อมสามารถรักษาต้นทุนไม่ให้สูงเกินไป

๕) หากไม่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยยังคงให้ชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยตามที่กฎหมายเดิมกำหนดไว้ จะไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ให้แล้วเสร็จได้ เนื่องจากปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม หากมีการปรับปรุงการบริหารจัดการหนี้ตามพระราชกำหนดนี้ก็จะสามารถประมาณการระยะเวลาในการชำระหนี้ทั้งหมดได้ เพราะได้มีการกำหนดแหล่งเงินที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินในจำนวนเงินที่แน่นอนพอสมควรที่จะนำมาคาดการณ์ระยะเวลาการชำระหนี้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับอัตราที่จะมีการเรียกเก็บ ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการอยู่ด้วย

การตราพระราชกำหนดนี้มิใช่เป็นการผลักภาระให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการจัดระบบการชำระหนี้ให้มีแหล่งเงินเพียงพอที่จะดำเนินการตามภาระหนี้เดิมได้ และมิได้กระทบต่อสถาบันการเงิน แต่ความจำเป็นหลักที่ต้องมีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ จำเป็นต้องเตรียมเงินเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น และในขณะเดียวกันต้องสร้างความเชื่อมั่นในฐานะทางการเงินของประเทศว่าสามารถจัดการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้สามารถดึงการลงทุนกลับมาได้ อันเป็นการดำเนินการเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง กล่าวคือ

๑) เนื่องจากรัฐบาลมีภารกิจเร่งด่วนในการจัดการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมหาอุทกภัย และจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว และหากจัดการปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้มาช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ ในการจัดการปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินในปี ๒๕๔๐ ต้องมีภาระงบประมาณในการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวตลอดไป

๒) การปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ เป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ แต่อย่างไรก็ดี พบว่าแหล่งเงินที่กำหนดให้นำมาชำระหนี้และทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ ที่มีอยู่ยังคงไม่เพียงพอในการชำระหนี้ จึงได้ปรับปรุงแหล่งเงินที่ให้นำมาชำระหนี้

๓) ความจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้พระราชกำหนดนี้ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๕๕ เพื่อให้มีการเตรียมการและสามารถดำเนินการเรียกเก็บเงินดังกล่าวสำหรับรอบหกเดือนแรกของปี ๒๕๕๕ ในทำนองเดียวกับกรณีกองทุนคุ้มครองเงินฝาก หากไม่ดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกำหนดแต่กระทำโดยเป็นพระราชบัญญัติก็จะเป็นการเนิ่นช้า เนื่องจากจะไม่สามารถเริ่มจัดเรียกเก็บเงินได้ในปี ๒๕๕๕ ซึ่งมีผลทำให้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ต่อไป โดยคาดว่าจะมีภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยต่อไปอีกอย่างน้อยสามปีเป็นเงินประมาณ ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาท และอาจทำให้โครงการลงทุนหยุดชะงักลงได้

๔) ในขณะนี้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณากำหนดนโยบายงบประมาณและกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งได้ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อชำระหนี้ในส่วนของดอกเบี้ยจาก ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาท จะเหลือเพียง ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท จะทำให้รัฐบาลสามารถนำวงเงินงบประมาณอีก ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ไปลงทุนในโครงการซึ่งเป็นประโยชน์

๕) การตราเป็นพระราชบัญญัติ อาจทำให้การปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ในเรื่องนี้ล่าช้าออกไป กระทรวงการคลังยังผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยต่อไปอีก และยังอาจทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องล่าช้าออกไปด้วย

๖) หากไม่มีการดูแลฐานะการคลังของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ศักยภาพทางการคลังอาจไม่สามารถรองรับความจำเป็นในการใช้จ่ายของภาครัฐในอนาคตได้ จะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อภาคการคลังและความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนมาได้ดังเดิม

๓.๔ สำหรับกรณีที่มีผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า สถานการณ์โดยรวมของประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤตหรือมีภยันตราย

ที่จะอ้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้ ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่ากรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น มีความเห็นดังนี้

๑) กรณีที่กล่าวอ้างว่า สถานการณ์โดยรวมของประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤตหรือมีภยันตรายที่จะอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้นั้น ชี้แจงว่า กรณีเป็นที่ชัดเจนแล้วว่าวิกฤตมหาอุทกภัยก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม และกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาคมโลก ผู้ประกอบการ นักลงทุน รวมทั้งประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟู เยียวยา บรรเทาความเสียหายและวางระบบบริหารจัดการน้ำเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะมีขึ้น ซึ่งในการลดภาระงบประมาณโดยการปรับปรุงการชำระหนี้ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นมาตรการประการหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยและผลักดันให้มาตรการอื่น ๆ สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณน้อยลง

๒) กรณีกล่าวอ้างว่า ความไม่ชัดเจนในการกำหนดผู้รับผิดชอบภาระในการชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่ากระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบ จึงไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่าระบบบริหารจัดการหนี้สาธารณะจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร อาจทำให้นักลงทุนต่างชาติขาดความเชื่อมั่นต่อการลงทุนในประเทศ หรือย้ายฐานการลงทุนไปต่างประเทศได้นั้น ชี้แจงว่า การที่พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ตามที่พระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ ย่อมชัดเจนถึงผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการหนี้และมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของเงินที่จะชำระหนี้และวิธีการดำเนินการ

๓) กรณีกล่าวอ้างว่า การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักการในระบอบประชาธิปไตย หลักแบ่งแยกอำนาจที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการออกกฎหมายเฉพาะกรณีที่มีความฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น ชี้แจงว่า การตรา

พระราชกำหนดนี้จำเป็นต้องดำเนินการเพราะเกิดมหาอุทกภัยที่สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงอยู่ในภาวะวิกฤตที่จะเร่งแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน มิใช่เป็นเหตุการณ์ปกติ และความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดนี้เพื่อให้มีการดำเนินการควบคู่กับมาตรการอื่นในการแก้ไขปัญหาในคราวเดียวกัน อันเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

๔) กรณีที่กล่าวอ้างว่า เหตุผลในการตราพระราชกำหนดไม่มีความจำเป็นฉุกเฉินอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้แต่อย่างใด เพราะการตราพระราชกำหนดนี้ไม่ได้มีผลเป็นการบริหารจัดการหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ นั้น ชี้แจงว่า การตราพระราชกำหนดฉบับนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากเป็นหนึ่งในมาตรการที่รัฐบาลได้วางไว้เพื่อการช่วยเหลือ เยียวยา และการฟื้นฟูสิ่งก่อสร้างการฟื้นฟูความเชื่อมั่นของระบบเศรษฐกิจ สำหรับแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เพียงพอแก่การชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยโดยแหล่งเงินที่ได้กำหนดเพิ่มเติมจากที่กฎหมายเดิมคือการให้โอนเงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าบัญชีเพื่อชำระต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และเงินที่สถาบันการเงินต้องนำส่ง ในการกำหนดแหล่งเงินตามพระราชกำหนดดังกล่าวได้คำนึงถึงความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ทั้งต้นเงินกู้และดอกเบี้ยไว้อยู่แล้ว

๕) กรณีที่กล่าวอ้างว่า กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการตั้งงบประมาณชำระหนี้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้มาแล้ว ๑๔ ปี กรณีจึงไม่มีความจำเป็นฉุกเฉิน นั้น ชี้แจงว่า โดยผลของการสร้างความชัดเจนในแผนการบริหารหนี้เงินกู้นี้จะทำให้รัฐบาลสามารถวางแผนการพิจารณากรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้อย่างชัดเจน เนื่องจากภาระรายจ่ายดอกเบี้ยปีละประมาณ ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท สามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐภายใต้กรอบวินัยทางการคลังและสร้างความชัดเจนในแผนการลงทุนในอนาคต

๖) กรณีที่กล่าวอ้างว่า การกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย และกำหนดแหล่งเงินที่จะนำมาชำระหนี้ เป็นการบั่นทอนความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในส่วนของเงินรายได้ของรัฐ และเงินในบัญชีสำรองพิเศษ นั้น ชี้แจงว่า

พระราชกำหนดนี้มิได้เป็นการกำหนดภาระใหม่ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่อย่างใด เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระต้องชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยบางส่วนตามพระราชกำหนดเดิม เมื่อปี ๒๕๔๑ อยู่แล้ว เพียงแต่เป็นการกำหนดวิธีบริหารจัดการหนี้จำนวนนี้เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการให้พ้นภาระการชำระหนี้ได้ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อถือให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและเกิดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม พระราชกำหนดนี้ได้มีแนวทางให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินสามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งแตกต่างจากระยะเวลาที่ผ่านมาที่ไม่เคยมีแนวทางให้ดำเนินการทำให้ไม่อาจชำระหนี้ได้

๗) กรณีที่กล่าวอ้างว่า การให้สถาบันการเงินต้องนำส่งเงินจะเป็นการผลักภาระไปยังประชาชนให้ต้องรับผิดชอบ ทำให้ประชาชนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินเพื่อการลงทุนด้านต่าง ๆ น้อยลง การขยายตัวทางเศรษฐกิจลดต่ำลงด้วย ทำให้เงินออมน้อยลง กระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ อาจส่งผลกระทบต่อสถานะของกองทุนคุ้มครองเงินฝาก นั้น ชี้แจงว่า การกำหนดให้สถาบันการเงินต้องนำเงินส่งในกรณีนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อกำหนดอัตราที่เหมาะสม โดยได้คำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ด้วย โดยไม่มีการผลักภาระไปให้ประชาชนกลุ่มผู้ฝากเงินและผู้กู้เงิน นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล จากเดิมร้อยละ ๓๐ เป็นร้อยละ ๒๓ ซึ่งสถาบันการเงินจะได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลด้วยโดยการกำหนดให้สถาบันการเงินเป็นผู้รับผิดชอบในการชำระคืนหนี้ อีกทั้งการดำเนินมาตรการดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อสถานะของกองทุนคุ้มครองเงินฝาก เพราะปัจจุบันสถานะทางการเงินของกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีวงเงินประมาณ ๘๑,๐๐๐ ล้านบาท

๘) กรณีที่กล่าวอ้างว่า การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นการแทรกแซงการดำเนินกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทย นั้น ชี้แจงว่า ตามพระราชกำหนดฉบับนี้มิได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับโอนหนี้ที่กระทรวงการคลังกู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มูลหนี้เดิมยังคงอยู่ที่กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังคงมีภาระชำระหนี้ซึ่งเป็นไปตามพระราชกำหนดเดิม พระราชกำหนดนี้

จึงมิได้เป็นการแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะเป็นภาระเดิมตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงได้ปรับปรุงแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการชำระหนี้

๕) กรณีที่กล่าวอ้างว่า แนวคิดแรกเริ่มในการตราพระราชกำหนด คือต้องการลดหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ร้อยละ ๔๑.๖๖) จึงต้องการโอนหนี้ FIDF ไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะทำให้หนี้สาธารณะลดลงเป็นร้อยละ ๓๐ เพื่อจะกู้เงินเพิ่มเติมได้ นั้น ชี้แจงว่า เจตนารมณ์ในการออกพระราชกำหนดนี้ มิได้มีความประสงค์ที่จะทำให้หนี้สาธารณะลดลงแต่อย่างใด แต่เป็นการดำเนินมาตรการเพื่อการบริหารจัดการหนี้ให้ชัดเจนว่าหนี้เก่าที่มีอยู่เดิมจะบริหารจัดการอย่างไร เพื่อรองรับการก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลสำหรับการลงทุนเพื่อใช้ในการบูรณะและฟื้นฟูประเทศ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในทางเศรษฐกิจว่าประเทศไทยมีมาตรการที่จะจัดการกับภาระหนี้ที่เกิดขึ้นในอดีตได้ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลัง การดำเนินมาตรการในครั้งนี้ถือว่ารัฐบาลตระหนักและให้ความสำคัญถึงกรอบวินัยการเงินการคลังเป็นลำดับแรก

นายกรณ์ จาติกวณิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ เข้าชี้แจงด้วยวาจาและตอบข้อซักถามต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

๑. กรณีพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ชี้แจงเพิ่มเติมดังนี้

รัฐบาลได้เสนอแล้วมีการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยได้มีการจัดสรรงบประมาณไว้โดยรวมทั้งหมด ๖๘,๔๒๔ ล้านบาท และจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยที่เกิดจากภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ ทั้งสองฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ไว้แล้ว และเป็นเม็ดเงินที่ได้จัดสรรไว้ในหมวดการบริหารหนี้สาธารณะโดยเฉพาะ ไม่สามารถที่จะโยกย้ายนำไปใช้แก้ปัญหาน้ำท่วมได้แต่อย่างใด

ส่วนความจำเป็นในการโอนภาระหนี้ส่วนนี้ออกไปจากภาระของรัฐบาลเพื่อลดหนี้สาธารณะลงแล้วจะทำให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เพิ่มเติมเพื่อนำเงินส่วนนั้นมาช่วยแก้ปัญหาน้ำท่วมนั้น การวัดระดับหนี้สาธารณะว่ามีมากหรือน้อยในระบบสากล วัดโดยการเปรียบเทียบกับรายได้ของประเทศโดยรวม คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพราะฉะนั้นปัจจุบันหนี้สาธารณะของประเทศไทย

เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่มีเกณฑ์กำหนดไว้ว่า รัฐบาลไม่ควรที่จะมีหนี้สาธารณะเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) แล้วเกินสัดส่วนร้อยละ ๖๐ ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ที่ระดับร้อยละ ๔๑ เมื่อเทียบระดับสัดส่วนร้อยละ ๖๐ กับร้อยละ ๔๑ ส่วนต่างประมาณร้อยละ ๒๐ หมายความว่ารัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เพิ่มเติมอีก ๒,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยที่ยังอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังซึ่งกำหนดเกณฑ์ไว้ว่ารัฐบาลไม่ควรมีภาระการบริหารหนี้เกินร้อยละ ๑๕ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศในแต่ละปี โดยในปี ๒๕๕๕ มีวงเงินงบประมาณรายจ่าย ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อมาชำระดอกเบี้ยจึงไม่ควรเกินร้อยละ ๑๕ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศ คือ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลได้จัดสรรเพื่อที่จะชำระดอกเบี้ยและเงินต้นจำนวน ๒๒๒,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละของงบประมาณรายจ่าย ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท เท่ากับร้อยละ ๙.๓๓ หมายความว่า รัฐบาลยังแบกรับภาระดอกเบี้ยได้อีกกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และยังกู้เงินเพิ่มเติมได้อีกนับล้านล้านบาท

ในพระราชกำหนดได้กำหนดวิธีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะแสวงหารายได้เพื่อรับภาระหนี้ที่รัฐบาลมีเจตนาที่จะโอนให้กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ ต้องบริหารจัดการ ซึ่งช่องทางในการหารายได้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ มีอยู่ ๓ ช่องทาง คือ (๑) ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจะจัดเก็บจากธนาคารพาณิชย์ซึ่งจะมีการเริ่มจัดเก็บในช่วงเดือนกรกฎาคม ซึ่งความหมายในแง่ของการชำระเข้ากองทุนทางระบบของการจัดเก็บจากธนาคารพาณิชย์จะมีการชำระเข้ากองทุนทุก ๖ เดือน โดยชำระงวดแรกช่วงเดือนมกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งยังมีเวลามากเพียงพอที่จะตราในรูปของพระราชบัญญัติแทน (๒) แหล่งรายได้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ คือ การนำเงินกำไรสุทธิของบัญชีธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาไว้ในบัญชีเดียวกัน (๓) การโอนสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาไว้ในบัญชีเดียวกัน

โดยพระราชกำหนดนี้จะมีผลกระทบในทางลบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ๔ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดนี้ขาดความชัดเจนในส่วนของภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ ที่รับโอนไปว่าในอนาคตกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ จะบริหารจัดการอย่างไร ซึ่งแหล่งรายได้ที่มาจาก ๓ แหล่งดังกล่าวข้างต้นไม่เพียงพอต่อการรับภาระหนี้ส่วนนี้ ในขณะเดียวกันกฎหมาย

ก็ไม่ได้ระบุไว้ชัดแจ้งว่าหากรายได้ไม่เพียงพอกับภาระหนี้จะทำอย่างไร รัฐบาลจะต้องค้ำประกันอีกหรือไม่ ซึ่งไม่มีรายละเอียดปรากฏอยู่ในพระราชกำหนด

ประเด็นที่สอง การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากธนาคารพาณิชย์เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ใช้บริการซึ่งหมายถึงทั้งผู้กู้เงินและผู้มีบัญชีเงินฝาก

ประเด็นที่สาม ปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานะของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งเดิมสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้รับค่าธรรมเนียมจากธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ร้อยละ ๐.๔ ของฐานเงินฝากเพื่อเป็นทุนให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถค้ำประกันบัญชีเงินฝากของประชาชนได้ ปัจจุบันเงินทุนในกองทุนสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีทั้งหมดโดยรวมประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท มีการประมาณการขั้นต่ำว่าควรจะต้องมีเงินทุนในบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากอย่างน้อย ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงขาดไปประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่อาจจะเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้สถาบันการเงินมีปัญหาอย่างเช่นเมื่อปี ๒๕๔๐ รัฐบาลต้องเข้าไปค้ำประกันเงินฝากให้กับสถาบันคุ้มครองเงินฝากหรือไม่ ยังไม่มีความชัดเจน

ประเด็นที่สี่ การที่รัฐบาลโอนหน้าที่นี้ไปให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งไม่ควรที่จะเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางที่จะต้องมีเหตุผลในการแสวงหากำไร อาจจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีผลในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

๒. กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ชี้แจงเพิ่มเติมเฉพาะประเด็นที่โต้แย้งว่ารัฐบาลยังไม่มีความชัดเจนหรือความพร้อมในการที่จะใช้เงินเท่านั้น

นายคำนูณ สิทธิสมาน สมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ เข้าชี้แจงด้วยวาจาและตอบข้อซักถามต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญทำนองเดียวกันกับความเห็นที่ได้เสนอไว้เป็นเอกสารต่อศาลแล้ว

นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี เข้าชี้แจงด้วยวาจาและตอบข้อซักถามต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากที่ได้ชี้แจงเป็นเอกสาร สรุปความได้ว่า

ประเทศไทยเคยจัดทำแผนแม่บทป้องกันอุทกภัยลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามาแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ โดยหน่วยงานนานาชาติที่ได้รับความเชื่อถือคือ Japan International Cooperation Agency (JICA) หน่วยงานนี้ได้ทำการศึกษาและแนะนำว่า ประเทศไทยควรจะมีการลงทุนเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย นอกจากนั้นในเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้จัดทำรายงานอีกฉบับหนึ่งที่มีเนื้อหาใกล้เคียงสอดคล้องกัน และแนะนำให้มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุทกภัย แต่มิได้มีการดำเนินการตามแผนทั้งสองแต่อย่างใด

การดำเนินการตามแนวทางเพื่อที่จะวางระบบบริหารจัดการน้ำนั้น แผนงานและแผนเงินเป็นเรื่องสำคัญ ในขณะนี้ กยน. เห็นชอบกับแผนการดำเนินการแล้ว และเป็นแผนที่สอดรับกันกับแผนแม่บทพัฒนาลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งระบบงานหลัก (Back Bone) ดังกล่าว ได้ยื่นเป็นเอกสารเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ก่อนการชี้แจง และศาลอนุญาตให้รวมเข้าในสำนวนแล้ว โดยแผนการคร่าว ๆ ใช้งบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

พระราชกำหนดที่ทางฝ่ายผู้ร้องเรียกว่าพระราชกำหนดโอนหนี้นั้น เดิมเป็นหนี้สาธารณะเมื่อโอนไปให้ทางธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบแล้วยังไม่พ้นความเป็นหนี้สาธารณะ หมายความว่าการกู้เงินตามพระราชกำหนดสองฉบับ จำเป็นต้องกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดูแลดอกเบี้ยและเงินต้นของหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ เพื่อทำให้รัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณในปีงบประมาณชำระดอกเบี้ยในส่วน ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท สร้างความมั่นใจในทางเศรษฐกิจของประเทศได้

เหตุที่ไม่พิจารณาออกพระราชกำหนดระหว่างปิดสมัยการประชุมสภาเนื่องจากต้องการพิจารณาเนื้อหาและวงเงินที่จะต้องกู้ยืมอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการออกพระราชกำหนด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในกรอบวงเงินที่จะใช้ของ กยน. จึงได้เสนอเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยไม่มีความเข้าใจหรือความชำนาญในเรื่องของการที่จะเสนอในช่วงสภาปิดหรือเปิดสมัยประชุม

คณะรัฐมนตรีเห็นว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีความล่าช้า หากดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมกับเงินที่ต้องลงทุนในอีก ๒ ส่วน คือ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อลงทุนระบบน้ำ และการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติ

อีก ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อที่จะให้มีความพร้อมในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งหมายถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งหมดจะเป็นเรื่องของการที่จะต้องกู้เงินตามความจำเป็นทั้งสิ้น ยอดรวมของการกู้เงินนั้นจะสูงกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าหากเรื่องนี้มีความล่าช้าในการดำเนินงานและนำไปสู่การที่รัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายดอกเบี้ยจากส่วนนี้อีกในปี ๒๕๕๖ จะส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปถึงระดับวินัยการคลังในเรื่องของความตั้งใจที่จะลดการขาดดุลลง

กรณีที่ว่าการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังไม่สามารถจัดเก็บเงินได้โดยทันที เงินงวดแรกจะสามารถจัดเก็บเข้ากองทุนประมาณกลางปี ๒๕๕๕ จึงมิใช่กรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนนั้น ชี้แจงว่า การระบุวันนำส่งเงินเป็นวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แต่ในการคำนวณเรื่องของฐานเงินฝากจะคำนวณตั้งแต่เดือนมกราคม เพราะการกำหนดอัตราการนำส่งในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เป็นการคำนวณในช่วงครึ่งปีแรกของปี ๒๕๕๕ เพราะฉะนั้น ในการคำนวณความจริงแล้วควรจะเกิดขึ้นโดยเร็วและธนาคารก็ควรจะทราบโดยเร็วว่า เงินเรียกเก็บเป็นเท่าไหร่ เพื่อจะได้ไปกำหนดนโยบายทางธุรกิจได้ถูกต้อง ตัวเลขเฉลี่ยที่ใช้คำนวณจึงเกิดขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน ส่วนนี้มีความสำคัญเพราะว่าในการจ่ายดอกเบี้ยของเงินที่เป็นหนี้สาธารณะส่วน ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาทนี้ จะใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว ดังนั้น เงินเรียกเก็บในงวดแรกของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งจะได้มาจากการคำนวณตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายนจะเป็นเงินงวดแรกที่นำไปรอไว้เพราะว่าในงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป สามารถนำเงินจำนวนนี้ไปดูแลในส่วนดอกเบี้ยและเงินต้นที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๕ ได้ หากเสนอเป็นพระราชบัญญัติแล้วอาจจะต้องตั้งงบประมาณในปี ๒๕๕๖ เพื่อดูแลเรื่องของดอกเบี้ยต่อไป แต่ถ้าเป็นการดำเนินการตามพระราชกำหนดแล้วผ่านการพิจารณาทั้งหมดการดำเนินการก็จะเกิดขึ้นโดยทันที รัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อจะดูแลการจ่ายดอกเบี้ยในส่วนนี้อีก

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

๑. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

๒. พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐสภาในฐานะตัวแทนประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติในการตรากฎหมายตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อประเทศ และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับทันที เพื่อแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามดังกล่าว แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ไม่อาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามของประเทศได้อย่างทันท่วงที จึงจำต้องมีช่องทางยกเว้นขึ้น เนื่องจากในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ได้กำหนดกระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๓ กล่าวคือ ต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยอาจจะมีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการของแต่ละสภาพิจารณาหลังจากมีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของทั้งสองสภาตามลำดับ และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็อาจจะต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบ

พระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้ ดังนั้น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรต่างบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามได้ทันทีก่อน แล้วจึงนำกฎหมายนั้นมาเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติในภายหลัง สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมาต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ด้วยเช่นเดียวกัน โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนด แต่มีเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดอยู่ ๒ ประการ คือ

ประการแรก การตราพระราชกำหนดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ประการที่สอง การตราพระราชกำหนดให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งหมายความว่า เป็นกรณีที่เกิดขึ้นโดยปัจจุบันทันด่วนและ

จะต้องรีบแก้ไขปัญหาโดยฉับพลัน ซึ่งในขณะนั้นประเทศกำลังเผชิญกับปัญหาสภาวะวิกฤตหรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงและชัดแจ้ง หรืออาจเป็นกรณีที่มีสัญญาณบ่งชี้หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าประเทศกำลังจะประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรง หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการป้องกันหรือกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อประเทศอย่างรุนแรงจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ทันทีเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสภาวะวิกฤตหรือภัยคุกคามได้อย่างรีบด่วนและทันต่อสถานการณ์ โดยไม่อาจใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติปกติของรัฐสภาเพื่อตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ทันต่อเหตุการณ์

ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่า เรื่องใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวและต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภาและรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดได้ มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม

ในการพิจารณาว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ เห็นสมควรกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดมหาอุทกภัยหลายจังหวัดในประเทศไทยและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนประมาณ ๒,๖๐๐,๐๐๐ ครัวเรือน ซึ่งธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจในเบื้องต้นมีมูลค่าสูงถึง ๑,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แยกเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินจำนวน ๖๓๐,๐๐๐ ล้านบาท และความเสียหายต่อรายได้จำนวน ๗๙๐,๐๐๐ ล้านบาท และหากจำแนกเป็นความเสียหายระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนแล้ว สามารถคิดเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อโครงสร้างพื้นฐาน การผลิต และภาคสังคมของรัฐ จำนวน ๑๔๑,๐๐๐ ล้านบาท และภาคเอกชน ๑,๒๘๐,๐๐๐ ล้านบาท ความเสียหายดังกล่าวทำให้ภาวะเศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ หลายหน่วยงานได้มีการปรับลดประมาณการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงเหลือไม่เกินร้อยละ ๑.๑ จากเดิมที่เคยประมาณการไว้ร้อยละ ๔.๐ ดังนั้น เศรษฐกิจไทยจึงอยู่ในภาวะวิกฤต หรือมีภยันตรายอย่างใหญ่หลวง รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย โดยมีมาตรการช่วยเหลือจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ประสบภัย การสนับสนุนสินเชื่อและผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้ การลดหย่อนภาษี และการช่วยเหลือค่าครองชีพโดยการอนุมัติงบกลางจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และได้อนุมัติกรอบวงเงินแผนงานและโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านความเป็นอยู่ของประชาชน และด้านฟื้นฟูคุณภาพชีวิตที่จะดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ รวมทั้งสิ้น ๑๓๙,๔๕๒ ล้านบาท โดยสำนักงบประมาณได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการตามแผนงานและโครงการดังกล่าวแล้ว เป็นเงิน ๗๓,๓๘๙ ล้านบาท

เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุนรวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดปัญหาวิกฤตอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติสาธารณะซ้ำซ้อนขึ้นอีก คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีเหตุผลสำคัญในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ ดังนั้น ท่ามกลางความเป็นไปในวิกฤตที่เกิดขึ้นจากอุทกภัย รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด อันที่จริงแล้วประเทศไทยเคยจัดทำแผนแม่บทป้องกันอุทกภัยลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยหน่วยงานนานาชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเชื่อถือ คือ Japan International Cooperation Agency (JICA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้ทำการศึกษาและแนะนำว่าประเทศไทยควรจะมีการลงทุนในจำนวนที่มีนัยสำคัญเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย นอกจากนั้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้จัดทำรายงานอีกฉบับหนึ่งที่มีเนื้อหาใกล้เคียงสอดคล้องกัน แนะนำให้มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญเช่นเดียวกันเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุทกภัย แต่มิได้มีการดำเนินการตามแผนทั้งสองแต่อย่างใด จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึงและการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง โดยที่การวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง

เพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน พระราชกำหนดฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ เป็นกฎหมายที่ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้นำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศในวงเงินไม่เกิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยอาจกู้เป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศก็ได้แต่ต้องกระทำภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ ซึ่งกระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยในรายงานต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับด้วย

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้วางยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อมิให้เกิดวิกฤตอุทกภัยซ้ำสอง ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัย คือ ๑) ยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา แบบบูรณาการระยะเร่งด่วน รวม ๗ แผนงาน มีค่าการลงทุนประมาณ ๑๗,๐๐๐ ล้านบาท (+ ๔,๕๐๐ ล้านบาท) ๒) ยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา แบบบูรณาการและยั่งยืน (ระยะยาว) รวม ๘ แผนงาน มีค่าลงทุนประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และ ๓) ยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำอื่น ๆ (๑๗ ลุ่มน้ำ) แบบบูรณาการและยั่งยืน (ระยะยาว) รวม ๖ แผนงาน มีค่าการลงทุนประมาณ ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมมีค่าการลงทุนทั้งสิ้นประมาณ ๓๕๗,๐๐๐ ล้านบาท ถึง ๓๖๑,๕๐๐ ล้านบาท

ประเด็นพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔

วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาอุทกภัย รวมทั้งการสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจให้แก่นักลงทุนและประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากปัญหาอุทกภัยดังกล่าวได้สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรง และมีความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมที่ถูกน้ำท่วมมีโรงงานอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบทั้งสิ้น ๘๔๑ โรงงาน ซึ่งโรงงานส่วนใหญ่เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบของอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น เป็นผลให้กระทบต่อระบบเศรษฐกิจของโลกเนื่องจากประเทศไทยเป็นฐานการผลิตชิ้นส่วนในอุตสาหกรรมดังกล่าว หากรัฐบาลไม่มีมาตรการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนชาวไทยและชาวต่างประเทศแล้ว ผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่ถูกน้ำท่วมอาจตัดสินใจย้ายสถานที่ประกอบการไปอยู่ต่างประเทศ อันจะเกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม จึงเห็นว่าการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ปัญหาอุทกภัยในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของประชาชนและระบบของเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยตรงอย่างรุนแรง รัฐบาลได้ใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม รวมทั้งปรับปรุงซ่อมแซม

โครงสร้างพื้นฐานโดยใช้เงินงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ไปเป็นจำนวนมาก แม้รัฐบาลมีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ (ที่ผ่านมา) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศ โดยเฉพาะการตั้งงบประมาณรายจ่ายในงบกลาง จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และในส่วนเงินสำรองจ่ายฉุกเฉิน จำนวน ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท ที่ตั้งไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น รัฐบาลได้อนุมัติเงินบางส่วนของงบประมาณดังกล่าว เพื่อแก้ไขบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบอุทกภัยเป็นการเฉพาะหน้าไปแล้ว อีกทั้งจะให้รัฐบาลเพิ่มวงเงินขาดดุลงบประมาณอีกจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ก็ไม่สามารถกระทำได้เพราะล่วงเลยระยะเวลาที่หน่วยงานต้องส่งคำของบประมาณให้สำนักงบประมาณ และเกินกรอบวงเงินและประมาณการรายจ่ายประจำปีที่กำหนดไว้ หรือจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ (เพิ่มเติม) ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีการใช้ระยะเวลาพิจารณาค่อนข้างนานไม่ทันต่อสถานการณ์ที่รัฐบาลต้องดำเนินการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยโดยเร่งด่วน ซึ่งมีสัญญาณบ่งชี้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยอาจเกิดวิกฤตมหาอุทกภัยขึ้นอีก การที่รัฐบาลจัดให้มีการดำเนินการเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำตามยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา แบบบูรณาการและยั่งยืน ที่จะต้องใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุนที่อยู่ในพื้นที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และเป็นการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้จะถึง จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ เห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาวิกฤตทางการเงินครั้งใหญ่ คณะรัฐมนตรีสมัยนั้นได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกเป็นเงิน ๗๘๐,๐๐๐ ล้านบาท เนื่องจากได้มีการประเมินภาระความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในการให้ความช่วยเหลือเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑,๔๐๑,๔๕๐ ล้านบาท ซึ่งในระยะเวลา ๑๕ ปีที่ผ่านมาได้มีการชำระคืนต้นเงินกู้สำหรับหนี้เงินกู้ดังกล่าวน้อยมาก หรือประมาณร้อยละ ๑๓ ยังมีต้นเงินกู้ค้างชำระรวมเป็นเงินประมาณ ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๘๗ แต่กระทรวงการคลังได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวไปแล้วทั้งสิ้น ๖๗๐,๕๐๒ ล้านบาท คณะรัฐมนตรีเห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ในการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และเพื่อใช้สำหรับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมเป็นเงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และในเวลาเดียวกันเพื่อลดภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ที่กู้มาช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้

เงินกู้ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงใช้อำนาจตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีเหตุผลสำคัญในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือการลดภาระงบประมาณที่จะต้องจัดสรรไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าวตลอดจนปรับปรุงการจัดหาแหล่งเงินในการนำไปชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ

พระราชกำหนดฉบับนี้ มีสาระสำคัญ คือ (๑) กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการจัดลำดับการชำระหนี้ และการกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ (๒) กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยสำหรับเงินที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (๓) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินและสินทรัพย์ในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งให้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ต้นเงินกู้ และใช้จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ (๔) กำหนดแหล่งเงินที่ให้นำส่งเข้าบัญชีสะสม ฯ เพื่อไปชำระหนี้ คือ ๑) กำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ ๒) สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา ๓) เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ๔) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองโดยเมื่อรวมกับอัตราที่นำส่งเข้าสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก และ ๕) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเพิ่มเติมโดยเมื่อรวมกับเงินที่เรียกเก็บแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน

ประเด็นพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า รัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาหนี้สาธารณะของรัฐบาล เนื่องจากกระทรวงการคลังต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายอันเป็นเงินภาษีของประชาชนเพื่อชำระหนี้เงินต้นหรือดอกเบี้ยอันเกิดจากปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการชำระดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ดังกล่าวตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี เป็นเงินงบประมาณถึง ๖๗๐,๕๐๒ ล้านบาท แต่ชำระเงินต้นไปได้เพียงร้อยละ ๑๓ ของหนี้เงินกู้ ซึ่งในปัจจุบันยังคงมีหนี้ค้างชำระอยู่ถึง ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท หากรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวต่อไปอีก ย่อมเป็นภาระต่องบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดหามาให้ ซึ่งในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๖๘,๔๓๐ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลมีเงินสำหรับลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ของระบบเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง อีกทั้งหนี้เงินกู้ดังกล่าวเกิดจากปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินที่สถาบันการเงินเป็นผู้ก่อขึ้นและอยู่ในการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย การที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมดูแลการชำระคืนหนี้เงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโดยนำกำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทย เงินหรือทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งการนำส่งเงินที่สถาบันการเงินส่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เกินร้อยละ ๑ ของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน ย่อมเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้เงินกู้ที่รัฐบาลนำมาช่วยเหลือสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบ และเป็นผลให้รัฐบาลมีเงินงบประมาณที่ไม่ต้องจัดสรรไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในแต่ละปีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ จึงเห็นว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ปัญหาวิกฤตทางการเงินแม้ว่าจะเกิดขึ้นเป็นเวลากว่า ๑๕ ปีมาแล้ว แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิผล ความเสียหายที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องรับภาระมีจำนวนถึง ๑,๔๐๑,๔๕๐ ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังยังมีหนี้เงินค้างชำระอีกร้อยละ ๘๗ หรือเป็นเงินจำนวน ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท และได้ชำระดอกเบี้ยจนถึงสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ไปแล้วเป็นเงิน ๖๗๐,๕๐๒ ล้านบาท ซึ่งหนี้เงินกู้จำนวนดังกล่าว ยังคงเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบ แต่พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดวิธีการบริหารจัดการหนี้เพื่อให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุน ซึ่งคาดว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นภายใน ๒๑ – ๒๖ ปี และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ กระทรวงการคลังได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับชำระดอกเบี้ยเงินกู้เป็นเงิน ๖๘,๔๓๐ ล้านบาท สำหรับการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว หากเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างเงินงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้กับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ตั้งไว้เป็นวงเงิน ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท จะคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๙ ของงบประมาณรายจ่าย แต่หากคิดเป็นสัดส่วนต่องบลงทุนที่ตั้งไว้เป็นวงเงิน ๔๒๓,๓๘๗ ล้านบาทแล้ว จะคิดสัดส่วนเป็นร้อยละ ๑๖.๒ ของงบลงทุน ถือว่าเป็นสัดส่วนที่มีนัยสำคัญต่อการลงทุนของประเทศ ซึ่งรัฐบาลสามารถนำเงินที่ต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว ประมาณปีละกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท มาลงทุนในแผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือนำไปลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ โดยรัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชำระดอกเบี้ยในส่วนนี้ในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ประกอบกับรัฐบาลต้องการบังคับใช้พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้

มีเวลาเตรียมการเรียกเก็บเงินจากกองทุนคุ้มครองเงินฝาก สำหรับรอบหกเดือนแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลจะได้ไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐบาลอาจกู้เป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศก็ได้ แต่ต้องกระทำภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ดำเนินการตามพระราชกำหนดดังกล่าวนี้อยู่ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ สอดคล้องกันกับการที่รัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระหนี้ดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ อันเป็นการลดภาระเงินงบประมาณในช่วงเวลาเดียวกันที่จำเป็นต้องกู้เงินตามพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ จึงเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์และความจำเป็นในการใช้บังคับร่วมกันและเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลสามารถนำเงินที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ประมาณปีละกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท มาดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม ถึงแม้ผู้แทนนายกรัฐมนตรีในฐานะคณะรัฐมนตรีจะแถลงรับว่าไม่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการเมืองที่จะตราพระราชกำหนดในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ได้ให้เหตุผลว่า ต้องรอคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องศึกษาและกำหนดรายละเอียดในการจัดทำโครงการก่อนเสร็จแล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งน่าจะแสดงความสุจริตได้ด้วยว่ามิได้อาศัยโอกาสที่อาจอ้างเหตุผลทางการเมืองได้แต่อย่างใด ศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดประกอบกันแล้วเห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ถึงกับเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาทั้งสอง แต่ความจำเป็นดังกล่าวเกิดขึ้นอันมีสาเหตุเนื่องมาจากวิกฤตการณ์อุทกภัยจริง และมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องใช้มาตรการป้องกันและเยียวยา

ความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับในชั้นนี้ยังไม่มีมูลกรณีชี้ให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมาโดยไม่สุจริต หรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติ ๗ ต่อ ๒ เห็นว่า การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

(นายวสันต์ สร้อยพิลาธิ)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(คำวินิจฉัยที่ ๕ – ๗/๒๕๕๕)

.....

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....

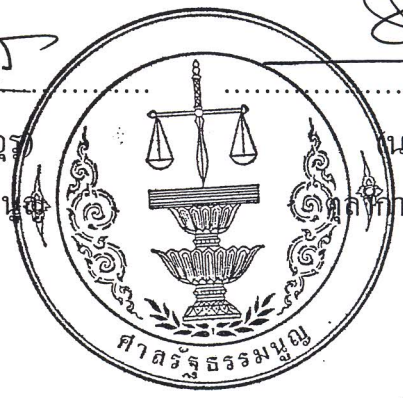
(นายจรูญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....

(นายเฉลิมพล เอกอุรุ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....

(นายชัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



.....

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

.....

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ