

ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย

บันทึก

เรื่อง กระทรวงการคลังขออนุมัติค้ำประกันหุ้นกู้

ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๔๔๑๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๑๐ แจ้งว่า กระทรวงการคลังได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กระทรวงการคลัง ค้ำประกันหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยภายในวงเงิน ๓๐ ล้านบาท ที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะช่วยรับซื้อ แต่จะรับซื้อได้ก็ต่อเมื่อเป็นหุ้นกู้ที่รัฐบาลค้ำประกัน การค้ำประกันบริษัทตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทกู้ยืมจากธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ หรือจากแหล่งกู้ยืมอื่นใดในต่างประเทศได้ภายในวงเงิน ๒๐๐ ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของบริษัทไปแล้วคิดเป็นเงินไทยประมาณ ๑๐๕ ล้านบาท (จากธนาคารโลก ๒.๕ ล้านเหรียญอเมริกัน และจาก KFW ๑๑ ล้านมาร์ค) ส่วน การค้ำประกันการกู้ภายในประเทศ กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติจำกัด วงเงินไว้ หากรัฐบาลจะ กรุณาแก่บริษัทที่จะต้องอาศัยอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๓ ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ซึ่งให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงิน และให้ อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะอนุมัติการก่อหนี้ผูกพันในการกู้ยืมเงินและค้ำประกันเกินกว่างบประมาณ อนุญาตได้ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน สำหรับการค้ำประกันภายในประเทศเกี่ยวกับการกู้เงินของ บริษัทที่ยังไม่เคยกระทำมาก่อนเลย กระทรวงการคลังจึงขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้ กระทรวงการคลังค้ำประกันหุ้นกู้ของบริษัทดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้ส่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า กรณีที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกันหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุน อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนี้ จะกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากระทรวงการคลังจะค้ำประกันหุ้นกู้ของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่ง

ส่งพร้อมหนังสือที่ สร.๐๔๐๒/๒๖๔๕ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๑๐

^๑ มาตรา ๒๓ ในกรณีที่รัฐบาลจะค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทกู้ยืมจากธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการหรือจากแหล่งกู้ยืมใดในต่างประเทศ ถ้ายอดรวมแห่งต้นเงินกู้เหล่านั้นทั้งสิ้นที่ รัฐบาลค้ำประกันยังคงอยู่กว่าสองร้อยล้านบาท เมื่อคำนวณเป็นเงินตราไทย หรือการค้ำประกันเงินกู้จะเป็นผล ให้ยอดรวมนั้นมีจำนวนสูงกว่าที่กล่าวนี้เมื่อคำนวณเป็นเงินตราไทยแล้ว ก็ห้ามมิให้มีการค้ำประกันอีก การ

ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุน – อุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๕ หาได้ไม่ เพราะการค้ำประกันหุ้นกู้รายนี้มีใช่เป็น การค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าว

ปัญหามีว่า กระทรวงการคลังจะค้ำประกันหุ้นกู้รายนี้โดยอาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๒๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และมาตรา ๒๓ ทวิ^๓ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ดังที่กระทรวงการคลังกล่าวอ้างมาได้หรือไม่

เห็นว่าความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หาได้บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังไว้ในการที่จะก่อกำหนดผู้กู้ซึ่งรวมทั้งการค้ำประกันด้วย – แต่อย่างใดไม่ ตรงกันข้ามกลับมีความบัญญัติไว้ว่า การจ่ายเงินก็ดี การก่อกำหนดผู้กู้ก็ดี ส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะกระทำได้อีกเฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่ได้ให้ไว้โดยกฎหมาย อื่น ข้อยกเว้นให้กระทำได้ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ก็มีเพียงเมื่อได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้ว หากยังมีได้รับอนุมัติเงินประจำงวด ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนก็อาจจ่ายเงินหรือก่อกำหนดผู้กู้ พ้นได้ในเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วเท่านั้น

กรณีการค้ำประกันหุ้นกู้ซึ่งกระทรวงการคลังดำริจะกระทำรายนี้ มิใช่เป็นกรณี การจ่ายเงินหรือก่อกำหนดผู้กู้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ ฉะนั้นจึงไม่เป็น กรณีที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ นี้ได้ และเมื่อมิใช่เป็นกรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่า ด้วยงบประมาณรายจ่ายแล้ว จะนำความที่บัญญัติยกเว้นให้กระทำโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีก็ ย่อมจะเป็นไปไม่ได้

ส่วนมาตรา ๒๓ ทวิ อีกมาตราหนึ่งซึ่งกระทรวงการคลังอ้างมานั้น คณะกรรมการ กฤษฎีกาเห็นว่า มิใช่เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกระทำการค้ำประกัน การที่ จะวินิจฉัยโดยตีความเอาว่า เมื่อกฎหมายบัญญัติห้ามส่วนราชการโดยทั่วๆ ไปมิให้ทำการค้ำ ประกันโดยยกเว้นกระทรวงการคลังไว้ ก็เท่ากับเป็นการให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังให้ค้ำ ประกันได้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าไม่อาจตีความโดยอาศัยผลกลับกันเช่นนั้นได้

คำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินตราไทยนั้น ให้ใช้อัตราปริวรรตในวันใช้บังคับสัญญากู้ยืมเงิน รายที่จะค้ำ ประกัน

^๒ มาตรา ๒๓ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อกำหนดผู้กู้ซึ่งรวมทั้งการค้ำประกันที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือ ตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อกำหนดผู้กู้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้วทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ทำได้

^๓ มาตรา ๒๓ ทวิ ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อกำหนดผู้กู้ซึ่งรวมทั้งการค้ำประกันหุ้นกู้ หรือการค้ำประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ตริ

นอกจากนั้นความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ก็ได้ห้ามไว้มิให้ส่วนราชการก่อหนี้ผูกพัน (ซึ่งรวมทั้งการค้ำประกันด้วย) นอกเหนือไปจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายหรือกฎหมายอื่น กระบวนการคลังก็เป็นส่วนราชการส่วนหนึ่งซึ่งต้องห้ามตามมาตรานี้อยู่แล้ว จึงไม่อาจที่จะตีความตามมาตรา ๒๓ ทวิ ให้ขัดกับความในมาตรา ๒๓ ซึ่งเป็นมาตราที่วางหลักสาระสำคัญไว้กันได้

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ไม่มีกฎหมายใดซึ่งรวมทั้งกฎหมายที่กระบวนการคลังอ้างมาด้วยบัญญัติให้อำนาจกระบวนการคลังกระทำการค้ำประกันหุ้นกู้รายนี้ได้

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๑๐