

บันทึก

เรื่อง อำนาจของรัฐบาลที่จะค้ำประกันเงินกู้
(กรณีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ ๑๐๑๐๙/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๐๖ ความว่า กระทรวงการคลังแจ้งว่า ขณะนี้บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการเจรจาเงินจากสถาบันเครดิตเพื่อการบูรณะแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและธนาคารโลก เพื่อนำมาสมทบทุน เงินกู้ทั้งสองรายนี้ รัฐบาลมีภาระในฐานะเป็นผู้ค้ำประกัน บัดนี้ ธนาคารโลกต้องการทราบความเห็นทางกฎหมายให้แนชัดว่า รัฐบาลมีอำนาจเป็นพื้นฐาน (basic power) อันใดในการที่จะค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการเจรจาอยู่ในขณะนี้ กระทรวงการคลังจึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องอำนาจค้ำประกันของรัฐบาลเพื่อแจ้งให้ธนาคารโลกทราบโดยด่วนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

การที่จะพิจารณาว่า รัฐบาลมีอำนาจอันใดในการที่จะค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการเจรจาเงินจากสถาบันเครดิตเพื่อการบูรณะแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและธนาคารโลกเพื่อนำมาสมทบทุนนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทกู้ยืมจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการหรือจากแหล่งกู้ยืมอื่นใดในต่างประเทศ ถ้ายอดรวมแห่งต้นเงินกู้เหล่านั้นทั้งสิ้นที่รัฐบาลค้ำประกันยังคงอยู่กว่าสองร้อยล้านบาท เมื่อคำนวณเป็นเงินตราไทย หรือการค้ำประกันเงินกู้จะเป็นผลให้ยอดรวมนั้นมีจำนวนสูงกว่าที่กล่าวนี้เมื่อคำนวณเป็นเงินตราไทยแล้ว ก็ห้ามมิให้มีการค้ำประกันอีกการคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินตราไทยนั้น ให้ใช้อัตราปวิวรรตในวันใช้บังคับสัญญากู้ยืมเงินรายที่จะค้ำประกัน”

จะเห็นได้ว่า ความในมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ระบุนับรองไว้ชัดแจ้งว่า ให้รัฐบาลมีอำนาจค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกู้ยืมจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการหรือจากแหล่งกู้ยืมอื่นใดในต่างประเทศ แต่ทั้งนี้จำนวน

ยอดรวมแห่งต้นเงินกู้จะต้องไม่สูงกว่าสองร้อยล้านบาท และการคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินตราไทยนั้น ให้ใช้อัตราปริวรรต ในวันใช้บังคับสัญญาคุ้มเงินรายได้ที่รัฐบาลจะค้ำประกัน

แต่โดยที่รัฐบาลมิใช่นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น ในการทำสัญญาค้ำประกันเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการเจรจากู้เงินจากสถาบันเครดิตเพื่อการบูรณะแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและธนาคารโลก รัฐบาลจึงไม่สามารถเป็นคู่สัญญาได้ ฉะนั้น ต้องให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาล และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำสัญญาเป็นผู้ค้ำประกันแทนรัฐบาล เพราะกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษากรหรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน”

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๐๖