

บันทึก

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการอนุญาตให้
ธนาคารออมสินลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๗ (๖)
แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ลับ ที่ กค ๐๒๐๒/๓๙๖๓๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการคลังว่าได้ใช้สิทธิของประธานกรรมการธนาคารออมสินสั่งซื้อหุ้นของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) โดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามนัยมาตรา ๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ เรื่องนี้ กระทรวงการคลังได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้วมีความเห็นโดยสรุปว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะอนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนเพื่อแสวงหาประโยชน์ตามมาตรา ๗ (๖) นั้น สามารถกระทำได้ใน ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะแรก การอนุญาตเป็นหลักการในกลุ่มธุรกิจการลงทุน ตามที่ธนาคารออมสินเสนอขึ้นมาเอง และกรณีกระทรวงการคลังนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อขออนุมัติแล้วขอความร่วมมือไปยังธนาคารออมสิน

สำหรับกรณีปัญหาข้อหาหรือเป็นเรื่องที่ธนาคารออมสินได้ลงทุนในสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเดิมธนาคารออมสินได้เคยเสนอขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลงทุนในสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อนุญาตโดยกำหนดหลักการให้ธนาคารออมสินสามารถนำเงินไปลงทุนในสถาบันการเงินได้ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของทุนจดทะเบียนของสถาบันการเงินรายละเอียดตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ ประกอบกับกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นผู้พิจารณาเสนอหนังสือฉบับดังกล่าวได้มีหนังสือชี้แจงต่อกระทรวงการคลังตามหนังสือ ลับ ที่ กค ๐๕๐๓.๑/๒๗๑๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ ว่า ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ มิได้ระบุไว้ชัดเจนว่า อนุญาตเฉพาะสถาบันการเงินที่ธนาคารออมสินระบุ จึงตีความได้ว่าเป็นการอนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไป

กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า

๑. การที่ประธานกรรมการธนาคารออมสินสั่งซื้อหุ้นของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามหนังสือกระทรวงการคลังด่วนมาก ที่ ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ เป็นอำนาจที่กระทำได้ตามกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุญาต

จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามนัยมาตรา ๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ เป็นการถูกต้องหรือไม่

๒. ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ส่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ ซึ่งมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าอนุญาตเฉพาะสถาบันการเงินที่ธนาคารออมสินระบุ จะตีความได้ว่าเป็นการอนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไป รวมถึงธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปได้ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑๐) ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง และกรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคารออมสิน แล้วปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

ก. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขออนุญาตลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาตตามมาตรา ๗(๖) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙

๑. เดิมธนาคารออมสิน(โดยนายวิบูลย์ อังสันทน์ ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน) ได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ ทช.๑๐๘๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๕ ถึงปลัดกระทรวงการคลัง เรื่อง ขออนุญาตเพิ่มประเภทการลงทุนหาผลประโยชน์โดยขอเพิ่มประเภทธุรกิจที่จะลงทุนหาผลประโยชน์ ดังนี้

๑.๑ ลงทุนถือหุ้นใน Credit Rating Agency

๑.๒ ลงทุนถือหุ้นในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

๑.๓ ลงทุนในสถาบันการเงิน ซึ่งในชั้นนี้ธนาคารออมสินเห็นว่าสถาบันการเงินดังกล่าวจะประกอบด้วยสถาบันดังต่อไปนี้ คือ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัย

๑.๔ ซื้อหุ้นกู้ ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ และตราสารทางการเงิน ทั้งนี้ คณะกรรมการธนาคารออมสินได้มีมติเห็นชอบแล้วในการประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๕

ต่อมา กรมบัญชีกลาง(โดยนายมนัส ลีวีระพันธ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง)ได้มีบันทึกถึงปลัดกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๖ เรื่อง ขออนุญาตเพิ่มประเภทการลงทุนหาผลประโยชน์ มีสาระสำคัญว่ากรมบัญชีกลางซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง ได้หารือสำนักงานเศรษฐกิจการคลังแล้ว มีความเห็นว่าสมควรอนุญาตตามที่ธนาคารออมสินเสนอ ทั้งนี้ ภายใต้หลักการที่กำหนด เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาอนุญาตตามมาตรา ๗(๖) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ ซึ่งในบันทึกฉบับนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง(นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์)ได้ลงนามเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ ให้ความเห็นชอบตามที่ได้เสนอ

๒. กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ ลงนามโดยนายทวีเกียรติ กฤดากรมระ รองปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัด

กระทรวงการคลัง ถึงผู้อำนวยการธนาคารออมสิน เรื่อง การเพิ่มประเภทการลงทุนหาผลประโยชน์ โดยแจ้งว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อนุญาตดังต่อไปนี้

๒.๑ อนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนถือหุ้นใน Credit Rating Agency ร้อยละ ๕ ของทุนจดทะเบียน เป็นจำนวนเงิน ๕ ล้านบาท ลงทุนถือหุ้นในบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมและซื้อหุ้นกู้ トラサスแสดงสิทธิในหนี้และトラサスทางการเงิน ตามที่ธนาคารออมสินเสนอมาได้

๒.๒ อนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบันการเงินในสัดส่วนไม่เกิน ร้อยละ ๒๕ ของทุนจดทะเบียนภายใต้หลักการ ดังนี้

๒.๒.๑ การพิจารณาลงทุนในแต่ละสถาบัน ธนาคารออมสินต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงฐานะสินทรัพย์รวม ฐานะทุนจดทะเบียน ฐานะเงินกองทุนรายได้หลัก กำไรสุทธิ อัตราส่วนต่าง ๆ ทางการเงิน และอัตราการขยายตัวของกิจการบริษัท ประกอบการพิจารณาด้วย

๒.๒.๒ เมื่อสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (CRA) เริ่มดำเนินการในประเทศไทยแล้ว ธนาคารออมสินควรพิจารณาลงทุนในสถาบันที่จัดอยู่หนึ่งในสิบอันดับแรกของธุรกิจที่ประกอบกิจการนั้น ๆ และได้ถูกจัดอันดับความน่าเชื่อถือโดยสถาบันดังกล่าวด้วย

๒.๒.๓ การลงทุนในบริษัทประกันวินาศภัย ธนาคารออมสินไม่ควรส่งลูกค้านักเพื่อการเคหะของธนาคารออมสินไปประกันอัคคีภัยเฉพาะกับบริษัทประกันวินาศภัยที่ธนาคารออมสินลงทุนถือหุ้นอยู่เท่านั้น แต่ควรพิจารณาส่งลูกค้าประกันอัคคีภัยหลาย ๆ บริษัท เพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยงในธุรกิจของธนาคาร

ข. ข้อเท็จจริงกรณีธนาคารออมสินซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน)

๑. คณะกรรมการธนาคารออมสินได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งปรากฏในรายงานการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๘ ว่าประธานกรรมการธนาคารออมสินได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบต่อจากระเบียบวาระเรื่องที่ ๓.๘^๑ โดยประธานกรรมการธนาคารออมสินมีความเห็นว่า ตามที่ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) (BBC.) เสนอขายหุ้นเพิ่มทุนแก่ธนาคารจำนวน ๒๕ ล้านหุ้น ๆ ละ ๑๕ บาท เป็นเงิน ๓๗๕ ล้านบาท สมควรที่ธนาคารจะเข้าซื้อหุ้นดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐซึ่งคาดว่าจะการซื้อหุ้นครั้งนี้ธนาคารจะได้กำไร และเมื่อธนาคารได้ดำเนินการอย่างไรแล้วให้นำเสนอคณะกรรมการเพื่อให้สัตยาบันต่อไป

^๑ เรื่องดังกล่าวไม่ปรากฏในระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการธนาคารออมสินและประธานกรรมการธนาคารออมสินได้แจ้งเรื่องก่อนที่คณะกรรมการของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) จะได้มีมติจัดสรรหุ้นตามข้อ ๒

๒. เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๓๘ คณะกรรมการของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ได้มีมติให้จัดสรรหุ้นสามัญเพิ่มทุนจำนวน ๒๐๐ ล้านหุ้นเสนอขายให้แก่ผู้ลงทุนโดยเฉพาะเจาะจง

๓. ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือลับมาก ที่ ธกพ.๕๖๑/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงประธานคณะกรรมการธนาคารออมสิน เรื่อง การเสนอขายหุ้นเพิ่มทุน ขอให้ธนาคารออมสินเข้าร่วมเป็นผู้ลงทุนในหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๒๕ ล้านหุ้น ในราคาหุ้นละ ๑๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๗๕ ล้านบาท โดยมีเงื่อนไขว่าธนาคารออมสินจะให้สิทธิแก่กลุ่ม นายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ จำกัด (มหาชน) มีสิทธิซื้อหุ้นคืนได้ครั้งหนึ่งเป็นจำนวน ๑๒.๕ ล้านหุ้น เมื่อครบระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ธนาคารออมสินซื้อหุ้นเพิ่มทุนดังกล่าว แต่ต้องทำการซื้อภายใน ๑ ปี หลังจากครบระยะเวลาดังกล่าวด้วยสำหรับราคาหุ้นที่ซื้อคืน กลุ่มนายเกริกเกียรติจะต้องเสนอซื้อในราคาหุ้น(๑๕ บาท)บวกด้วยดอกเบี๋ยทบต้นทุกปีในอัตราดอกเบี้ย MLR ของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เฉลี่ยทุกวัน รวมทั้งให้ธนาคารออมสินได้รับกำไรจากการขายหุ้นคืนในอัตราร้อยละ ๕ ของราคาหุ้นบวกด้วยดอกเบี้ยดังกล่าวข้างต้น และหากธนาคารออมสินประสงค์จะขายหุ้นของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ที่เหลืออยู่ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ให้ขายหุ้นนั้นแก่ประชาชนรายย่อยทั่วไปโดยไม่เกิน ๑.๐ ล้านหุ้น โดยผ่านการจัดจำหน่ายของบริษัทหลักทรัพย์

ทั้งนี้ ในหนังสือเชิญชวนให้ซื้อหุ้นดังกล่าวกำหนดเวลาเปิดจองซื้อและชำระเงินค่าหุ้นในวันทำการระหว่าง วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ - ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เวลา ๘.๓๐ - ๑๕.๓๐ น. ณ สำนักงานใหญ่ หรือสำนักงานสาขาธนาคารทุกสาขา

๔. ธนาคารแห่งประเทศไทย(โดยนายวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย)ได้มีหนังสือที่ ธปท.ผ.๑๓๖๑/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๘ถึงประธานคณะกรรมการธนาคารออมสิน เรื่อง การขายหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ขอให้ธนาคารออมสินพิจารณาซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ซึ่งการเพิ่มทุนดังกล่าวจะเป็นการเสริมสร้างฐานะเงินกองทุนของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ จำกัด (มหาชน)และเป็นการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลให้ระบบสถาบันการเงินมีความมั่นคง และมีเสถียรภาพต่อไป

๕. ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน (โดยนายวิบูลย์ อังสนันท์)ได้ทำบันทึกที่ ทง.๕๐๑/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ เสนอต่อประธานกรรมการธนาคารออมสิน (นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุด)เรื่อง การลงทุนซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ จำกัด (มหาชน) เพื่อขออนุมัติการลงทุนซื้อหุ้นเพิ่มทุนดังกล่าวก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้สัตยาบันในคราวประชุมครั้งต่อไป ทั้งนี้ โดยมีความเห็นว่า เนื่องจากกระทรวงการคลังได้เคยอนุญาตในหลักการให้ธนาคารออมสินสามารถนำเงินไปลงทุนในสถาบันการเงินได้ในสัดส่วนไม่

เกินร้อยละ ๒๕ ของทุนจดทะเบียนของสถาบันการเงินนั้น ตามบันทึกกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖

๖. ในบันทึกของผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ตามข้อ ๕.ดังกล่าวธนาคารออมสินได้พิจารณาการลงทุนซื้อหุ้นเพิ่มทุนดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าควรลงทุนซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๒๕ ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ ๑๕ บาท เป็นเงินลงทุนทั้งสิ้น

๓๗๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๓.๑๓ ของทุนจดทะเบียนของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ภายหลังการเพิ่มทุนครั้งนี้ โดยมีเหตุผลดังนี้

(๑) ราคาที่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน)เสนอขายครั้งนี้ เป็นราคาที่เหมาะสมเนื่องจากราคาที่ ๑๕ บาท/หุ้น เป็นราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ ณ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ (ราคาปิดที่ ๑๙.๕๐ บาท/หุ้น)และต่ำกว่าราคาเฉลี่ยของหุ้นธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด(มหาชน) ตั้งแต่ ๒ พ.ค.๒๕๓๘ - ๒๒ มิ.ย.๒๕๓๘ ซึ่งเท่ากับ ๑๘.๖๔ บาท/หุ้น และหากพิจารณาถึง Dilution effect จากการเพิ่มทุนในครั้งนี้โดยคิดจากราคาเฉลี่ย(๑๘.๖๔ บาท/หุ้น) ราคาหุ้นควรเท่ากับ ๑๗.๗๓ บาท/หุ้น และภายหลังการเพิ่มทุนครั้งนี้ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) จะมีทุนจดทะเบียน ๘๐๐ ล้านหุ้น

(๒) เงื่อนไขที่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) เสนอมานั้น มิได้ทำให้ธนาคารออมสินเสียประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากในกรณีที่กลุ่มนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ จะขอซื้อคืนผลตอบแทนที่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำกัด (มหาชน) เสนอมาคู่กับค่าเสียโอกาสของการลงทุนของธนาคารออมสินรวมทั้งได้มี Carrying Cost ให้แก่ธนาคารออมสินด้วย

(๓) หากธนาคารออมสินจะนำหุ้นธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑๒.๕ ล้านหุ้น ออกมาขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ ก็สามารถกระทำได้ตามเงื่อนไขของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) นอกจากนี้ธนาคารออมสินน่าจะมิกำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ภายหลังการขายหุ้นด้วย

(๔) เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในการช่วยพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพตามหนังสือของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ผ./๑๓๖๑/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๘เรื่องการขายหุ้นสามัญเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน)

๗. วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ประธานกรรมการธนาคารออมสินได้อนุมัติให้ซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ดังกล่าวและในการประชุมคณะกรรมการธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ประธานกรรมการธนาคารออมสินได้ชี้แจงในที่ประชุมเพิ่มเติมว่า

(๑) เรื่องนี้เป็นนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่จะเข้าไปดูแลธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ในเรื่องการจัดการ

(๒) เงื่อนไขในการลงทุนซื้อหุ้นเพิ่มทุนดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดไว้แล้วในลักษณะของเงื่อนไขสำเร็จรูป

(๓) การกำหนดราคาและการเจรจาต่อรองกระทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนฟื้นฟูฯ

(๔) ได้หารือกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในเรื่องนี้แล้ว และเห็นว่าการลงทุนของธนาคารออมสินในครั้งนี้มีความเสี่ยงต่ำ

(๕) ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งผู้แทนจำนวน ๑ ท่าน ร่วมเป็นคณะกรรมการธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) และธนาคารออมสินอาจจะได้รับสิทธิให้แต่งตั้งผู้แทนจำนวน ๑ ท่าน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

๘. คณะกรรมการธนาคารออมสินได้มีมติที่ประชุม ครั้งที่ ๗/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ให้สัตยาบันในการลงทุนซื้อหุ้นธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน)

๙. วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๐ กระทรวงการคลัง(โดยนายศุภชัย พิศิษฐวานิช ปลัดกระทรวงการคลัง)ได้มีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงกรณีการพิจารณาเสนอความเห็นของกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับการขออนุญาตลงทุนของธนาคารออมสินซึ่งกรมบัญชีกลาง(โดยนางสาววนิดา ปิยะมาตา รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง รักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงฯ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมบัญชีกลาง)ได้มีหนังสือ ลับ ที่ กค ๐๕๐๓.๑/๒๗๑๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ ถึงปลัดกระทรวงการคลัง เรื่อง ขี้แจงข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของธนาคารออมสินตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ ว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบันการเงินได้นั้น หมายถึงการให้อนุญาตลงทุนในสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไปโดยมีเหตุผลดังนี้คือ เนื่องจากธนาคารออมสินจำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงการคลัง โดยจำเป็นต้องปรับบทบาทให้เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจในเชิงธุรกิจภาคเอกชน จากการส่งเสริมการออมและการลงทุนสนับสนุนกิจการภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ไปสู่การพัฒนาให้มีบทบาทในการดำเนินธุรกิจให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและความต้องการของตลาดเงิน จึงต้องพิจารณาลงทุนในรูปแบบที่หลากหลายเช่นเดียวกับสถาบันการเงินเอกชนอื่น ๆ ด้วย จึงพิจารณาเสนอกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบให้ธนาคารออมสินเพิ่มประเภทธุรกิจที่จะลงทุนหาผลประโยชน์ได้ตามที่ขอ แต่ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ มิได้ระบุไว้ชัดเจนว่า อนุญาตเฉพาะสถาบันการเงินที่ธนาคารออมสินระบุจึงตีความได้ว่าเป็นการอนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไป นอกจากนี้กระทรวงการคลังได้เคยสั่งการให้ธนาคารออมสินลงทุนซื้อหุ้นของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ตามหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๑/๒๑๗๒ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๘ เป็นเงิน ๑,๖๙๐,๒๐๐,๐๐๐ บาท บริษัท ทิพยประกันภัยจำกัด (มหาชน) ในปี ๒๕๓๖-๒๕๓๘ รวม ๓ ครั้ง เป็นเงิน ๙๒,๐๓๔,๖๐๐ บาทและบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ เป็นเงิน ๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งถือเป็นการปรับบทบาทจากสถาบันเงินออมแต่เพียงอย่าง

เดียวเป็นการลงทุนหาผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ด้วย ฉะนั้น การที่ธนาคารออมสินลงทุนซื้อหุ้นธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ถือไม่ได้ว่าไม่ปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑๐)ได้พิจารณาข้อหารือในประเด็นแรกกรณีที่ประธานกรรมการธนาคารออมสินสั่งซื้อหุ้นของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ เป็นอำนาจที่กระทำได้ตามกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามมาตรา ๗(๖) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ เป็นการถูกต้องหรือไม่แล้ว เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเดิมธนาคารออมสินได้มีหนังสือธนาคารออมสิน ด่วนมาก ที่ ทช.๑๐๘๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๕ ขออนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อลงทุนในสถาบันการเงิน โดยธนาคารออมสินเห็นว่าในขั้นนี้ น่าจะประกอบด้วยสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัย ซึ่งต่อมากรมบัญชีกลางได้มีบันทึกถึงปลัดกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๖ เรื่อง ขออนุญาตเพิ่มประเภทการลงทุนหาผลประโยชน์ เสนอความเห็นสมควรอนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบันการเงินตามที่ธนาคารออมสินเสนอขอได้ และได้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุญาตตามมาตรา ๗ (๖)^๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ลงนามให้ความเห็นชอบแล้ว ในการนี้กระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งผลการอนุญาตถึงผู้อำนวยการธนาคารออมสินตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบันการเงินได้ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ๒๕ ของทุนจดทะเบียนและกำหนดเงื่อนไขการลงทุนด้วย แม้การแจ้งการอนุญาตนั้นจะมีได้ระบุประเภทของสถาบันการเงินไว้ แต่ได้อ้างเรื่องเดิมเกี่ยวกับการขออนุญาตตามหนังสือธนาคารออมสิน ด่วนมาก ที่ ทช.๑๐๘๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๕ มาด้วย หนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวจึงไม่มีผลเปลี่ยนแปลงการอนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามบันทึกของกรมบัญชีกลางถึงปลัดกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม

^๒ มาตรา ๗ ให้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับฝากเงินออมสิน
- (๒) ออกพันธบัตรออมสินและสลากออมสิน
- (๓) รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว
- (๔) การรับจ่ายและโอนเงิน
- (๕) ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย
- (๖) ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาต
- (๗) การออมสินอื่น ๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
- (๘) กิจการอันพึงเป็นงานธนาคารตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ทั้งนี้ ให้ประกอบได้

ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

๒๕๓๖ เรื่อง ขออนุญาตเพิ่มประเภทการลงทุนหาผลประโยชน์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑๐) จึงเห็นว่า การอนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบันการเงินจึงหมายความว่าเฉพาะสถาบันการเงินประเภทบริษัท เงินทุนบริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัยตามที่ธนาคารออมสิน เสนอขอไว้ และธนาคารออมสินเองก็ไม่อาจขยายความเอาเองว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ด้วย ทั้งนี้ เพราะใน หนังสือขออนุญาตของธนาคารออมสินถึงปลัดกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ ทช.๑๐๘๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๕ เพื่อขออนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลงทุนในสถาบัน การเงินนั้นธนาคารออมสินได้ขอไปว่าการลงทุนในสถาบันการเงินในชั้นนี้น่าจะประกอบไปด้วย สถาบันการเงินประเภทดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น ธนาคารออมสิน(ไม่ว่าโดยประธานกรรมการ ธนาคารออมสินคณะกรรมการธนาคารออมสิน หรือผู้อำนวยการธนาคารออมสิน)จึงไม่อาจสั่งซื้อ หุ่นของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามหนังสือ กระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๕ ได้

สำหรับข้อหาหรือในประเด็นที่สองกรณีตามหนังสือกระทรวงการคลังด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๑/๑๐๘๗๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๖ มิได้ระบุชัดเจนว่าอนุญาตเฉพาะสถาบัน การเงินที่ธนาคารออมสินระบุจะตีความได้ว่าเป็นการอนุญาตให้ธนาคารออมสินลงทุนในสถาบัน การเงินทั่ว ๆ ไปรวมถึงธนาคารพาณิชย์ด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการแจ้งการ อนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามหนังสือดังกล่าวจึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะสถาบัน การเงินประเภทบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัย ตามที่ธนาคารออมสินเสนอ ดังนั้น ธนาคารออมสินจึงไม่อาจขยายขอบเขตการลงทุนเพื่อแสวงหา ผลประโยชน์ในสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์โดยอาศัยอำนาจตามหนังสือ กระทรวงการคลังดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑