

บันทึก

เรื่อง เงินกู้เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (การกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จะกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ได้หรือไม่)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค.๐๓๐๔/๙๐๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังประสงค์จะกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทย (Programme Loan for Structural Adjustment) โดยจะใช้อำนาจกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ การกู้เงินครั้งนี้จะทำเป็นสัญญากู้ตามวรรคสองของมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยจะกู้เป็นเงินตราต่างประเทศแล้วนำมาแลกที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเงินบาท และนำส่งเป็นรายได้ เงินกู้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่การกู้เงินตราต่างประเทศของรัฐบาลตามปกตินั้น ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ ฉะนั้นจึงมีปัญหาว่า การกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณจะกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้หรือไม่ นอกจากนี้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังขอความกระจ่างในประเด็นข้อกฎหมายด้วยว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศฯ ได้กำหนดวงเงินกู้จากต่างประเทศไว้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ดังนั้น จึงมีปัญหาว่าถ้าใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ ในการกู้เงินครั้งนี้ดังที่เสนอแล้ว วงเงินกู้ดังกล่าวจะต้องนำมาขึ้นบรรณในวงเงินร้อยละสิบตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือและได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมบัญชีกลาง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) แล้ว มีความเห็นดังนี้ สำหรับปัญหาที่ว่า การกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จะกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้หรือไม่นั้น โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๙<sup>๑</sup> ได้กำหนดว่าในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย ให้แถลงวิธีการหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย และ

<sup>๑</sup> มาตรา ๙ ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีการหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

มาตรา ๙ ทวิ<sup>๒</sup> มิได้บัญญัติกำหนดบังคับไว้ว่าจะต้องกู้จากแหล่งใดหรือกู้เป็นเงินสกุลใด แม้จะเป็นกรณีที่ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณควบไปด้วยเช่นในเรื่องที่หาหรือมานี้ก็ตาม โดยที่มาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดแต่เพียงว่า เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับแล้ว ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ก็ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่เกินร้อยละสิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระต้นเงินกู้เท่านั้น ฉะนั้น ในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ ใช้บังคับแล้ว ถ้าเป็นการกู้เงินตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ และมาตรา ๙ ทวิ กำหนดไว้ กระทรวงการคลังจะกู้เป็นเงินตราต่างประเทศก็ย่อมกระทำได้

ส่วนประเด็นข้อกฎหมายที่ข้อความกระ้างว่า ถ้าใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ กู้เงินด้วย วงเงินกู้ดังกล่าวจะต้องนำมานับรวมในวงเงินร้อยละสิบของพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ หรือไม่นั้น ข้อนี้เห็นว่า นอกจากอำนาจในการให้กู้เงินโดยกฎหมายตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๓<sup>๓</sup> จะต่างกับ

---

<sup>๒</sup> มาตรา ๙ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตามการกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละสิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมาแล้วแต่กรณีกับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่นหรือทำสัญญากู้ก็ได้ การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย จาก

- (๑) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (๒) รัฐบาลต่างประเทศ
- (๓) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
- (๔) แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ก็ให้ใช้เทียบค่าตามที่ประกาศไว้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในวันที่ทำสัญญา

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว วิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้ต้องส่งเงินกู้เป็นรายได้เข้าคลังเพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาลตามงบประมาณซึ่งได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว ยังต่างกับวิธีการที่พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้ไม่ต้องส่งเงินกู้เป็นเงินรายได้เข้าคลังเพราะเป็นการกู้เพื่อใช้เฉพาะโครงการหนึ่ง ๆ ดังความเห็นของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังอีกด้วย นับว่าเป็นการให้อำนาจกู้เงินโดยกฎหมายต่างกัน ฉะนั้น จึงเห็นว่า วงเงินกู้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายนั้น และไม่นำมานับรวมในวงเงินร้อยละสิบของกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์

(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๔