

บันทึก

เรื่อง อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินให้
กระทรวงกลาโหมเพื่อสนับสนุนทหารไทยที่เข้าร่วมปฏิบัติการกับ
UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๖/๑๓๘๗๒ ลงวันที่ ๒๐
เมษายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า

๑. เนื่องด้วยในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗
กระทรวงการต่างประเทศขอรับเงินสนับสนุนงบประมาณสำหรับทหารไทยที่เข้าร่วมปฏิบัติการกับ
UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ
เห็นชอบตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณโดยให้กระทรวงการคลังกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน
ให้กระทรวงกลาโหม จำนวน ๖,๘๙๖,๖๓๓ เหรียญสหรัฐ หรือเงินไทยประมาณ
๑๗๒,๔๑๕,๘๒๕.๐๐ บาท เพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่าง
การไปปฏิบัติการกิจร่วมกับ UNTAC

๒. บทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมีดังนี้

๒.๑ มาตรา ๙ ทวิ มาตรา ๒๓ ทวิ และมาตรา ๒๓ ตี แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า

“มาตรา ๙ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือ
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้
กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตาม
มาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละสี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ
รายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่
กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้
การกู้ตามวรรคหนึ่งจะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตรตราสารอื่น หรือทำ
สัญญากู้ก็ได้

การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลังแต่การออก
พันธบัตรหรือตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่
จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไขและวิธีการต่างๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น ใน
กรณีการทำสัญญากู้ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา

กู้ และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญากู้นั้น

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๓ ทวิ ส่วนราชการใดๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อหนี้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ตริ

มาตรา ๒๓ ตริ รัฐวิสาหกิจที่มีโชตินิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมเงินให้ได้ตามเงื่อนไขดังนี้

(๑) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นต้องเสนอแผนลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา ก่อน

(๒) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการและถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรา นี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง”

๒.๒ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย จาก

(๑) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(๒) รัฐบาลต่างประเทศ

(๓) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ

(๔) แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ... ฯลฯ”

๓. กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้ยืมได้ก็แต่เฉพาะกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา ๙ ทวิ หรือกู้เงินให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง เช่น โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙ ทวิและมาตรา ๒๓ ตริ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ หรือกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ ดังนั้น กรณีการกู้เงินให้กระทรวงกลาโหมเพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการไปปฏิบัติภารกิจร่วมกับ UNTAC จึงไม่อยู่ในขอบข่ายกฎหมายที่จะกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณได้ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามมาตรา ๒๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ดังกล่าวข้างต้น

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๗ คณะรัฐมนตรีมีมติว่า เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายสามารถตีความได้เป็นสองแนวทางดังกล่าว เพื่อความรอบคอบจึง

เห็นสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัยก่อน

กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๗ ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมองค์การระหว่างประเทศ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๒๓ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่บัญญัติว่า ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อหนี้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันมิได้ นั้น เป็นการจำกัดหน่วยงานที่จะก่อหนี้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกัน โดยให้กระทรวงการคลังเท่านั้นมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ และการใช้อำนาจนั้น กระทรวงการคลังจะกู้เงินได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้จากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา ๙ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือการกู้เงินให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๓ ตรี^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑ มาตรา ๒๓ ทวิ ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อหนี้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ตรี

^๒ มาตรา ๙ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตามการกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่นหรือทำสัญญากู้ก็ได้ การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น ในกรณีการทำสัญญาให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้กู้ ผู้ให้กู้อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญากู้นั้น

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ มาตรา ๒๓ ตรี รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตามเงื่อนไขดังนี้

(๑) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๓ นอกจากนี้ยังมีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.๒๕๒๔ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๒๘ เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจกู้เงินตามมาตรา ๒๓ ทวิ กระทรวงการคลังต้องใช้อำนาจให้อยู่ภายในขอบอำนาจของกฎหมายโดยเคร่งครัด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การกู้เงินให้กระทรวงกลาโหมเพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการไปปฏิบัติการกิจร่วมกับ UNTAC ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการกู้เงินตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉบับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงไม่มีอำนาจกู้เงินให้กระทรวงกลาโหมในกรณีตามข้อหาข้อนี้

(ลงชื่อ) ม.ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๗

คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาก่อน

(๒) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ และถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรา ๒๓ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง