

บันทึก

เรื่อง การแก้ไขอัตราดอกเบี้ยตัวสัญญาใช้เงินที่กระทรวงการคลังออกให้แก่ธนาคารออมสิน

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๕๐๗/๑๓๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงการคลังมีปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขอัตราดอกเบี้ยตัวสัญญาใช้เงินที่กระทรวงการคลังออกให้แก่ธนาคารออมสินไปแล้ว ตามประกาศกระทรวงการคลังซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๑๗ จึงใคร่ขอหารือว่า หากจะมีการเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยในตัวสัญญาใช้เงินให้สูงขึ้นกว่าที่เคยกำหนดไว้เดิมจะสามารถกระทำได้หรือไม่ประการใด และโดยวิธีการอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและรับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคารออมสินแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเรื่องนี้อย่างนี้ว่า เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๔ กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๑๗ ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกู้เงินจากธนาคารออมสินประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๔ เพื่อกู้เงินจากธนาคารออมสินเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งพันสองร้อยล้านบาท โดยวิธีการออกตัวสัญญาใช้เงินซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละแปดครึ่งต่อปี และกำหนดชำระเงินต้นให้ภายในสิบห้าปี ซึ่งในขณะนั้นธนาคารออมสินต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากให้แก่ผู้ฝาก ดังนี้

เงินฝากประเภทเพื่อเรียก	ร้อยละ ๓.๕ ต่อปี
เงินฝากประเภทฝากประจำหกเดือน	ร้อยละ ๖ ต่อปี
เงินฝากประจำที่มีกำหนดระยะเวลาสิบสองเดือน	ร้อยละ ๘ ต่อปี*

ธนาคารออมสินจึงได้ผลประโยชน์จากดอกเบี้ยเงินกู้จากกระทรวงการคลังเพียงพอที่จะนำมาจ่ายเป็นดอกเบี้ยเงินฝากได้ แต่ต่อมาภาวะการเงินของตลาดโลกและตลาด ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๓ ให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้สูงขึ้นได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เงินฝากภายในประเทศออกไปต่างประเทศ เพราะได้ดอกเบี้ยสูงกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ธนาคารออมสินจึงจำเป็นต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้สูงขึ้นตามธนาคารพาณิชย์ไปด้วยตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๓ เพื่อมิให้เงินฝากในธนาคาร

*ข้อ ๒๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ ว่าด้วยการรับฝากเงิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ.๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.๒๕๔๙ว่าด้วยการรับฝากเงินออมสิน

ออมสินออกไปสู่ธนาคารพาณิชย์ โดยกำหนดอัตราเงินฝากของธนาคารออมสินใหม่ดังนี้

ฝากเพื่อเรียก	ร้อยละ ๘ ต่อปี
ฝากประจำที่มีกำหนดระยะเวลาหกเดือน	ร้อยละ ๑๐ ต่อปี
ฝากประจำที่มีกำหนดระยะเวลาสิบสองเดือน	ร้อยละ ๑๒ ต่อปี ^๒

การที่ธนาคารออมสินต้องเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากตามอัตราใหม่นี้ ทำให้ธนาคารออมสินต้องขาดทุนเนื่องจากต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินฝากซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินฝากประจำที่มีกำหนดระยะเวลาสิบสองเดือนในอัตราร้อยละสิบสองต่อปี ในขณะที่ธนาคารออมสินได้รับดอกเบี้ยตามตัวสัญญาใช้เงินจากกระทรวงการคลังในอัตราเพียงร้อยละแปดครึ่งต่อปี ซึ่งจะทำให้กระทรวงการคลังต้องจ่ายเงินคงคลังเพื่อช่วยเหลือธนาคารออมสินทุกปี^๓ จนกว่าจะถึงกำหนดชำระเงินคืนตามตัวสัญญาใช้เงินซึ่งได้แก่วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓^๔ การที่ธนาคารออมสินต้องรับเงินช่วยเหลือจากกระทรวงการคลังเพราะดำเนินกิจการขาดทุนทุกปีนั้นย่อมทำให้ธนาคารออมสินขาดความเชื่อถือของผู้ฝาก กระทรวงการคลังจึงประสงค์จะแก้ไขอัตราดอกเบี้ยตัวสัญญาใช้เงินที่ออกไปแล้วให้สูงขึ้น โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่มีการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก คือ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๓ เป็นต้นไป แต่มีปัญหว่ากระทรวงการคลังจะกระทำเช่นนั้นได้หรือไม่ และโดยวิธีการอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าเนื่องจากรัฐบาลมีพันธะต้องประกันการคืนต้นเงินและการชำระดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารออมสิน^๕ ดังนั้น ถ้าไม่มีการแก้ไขอัตราดอกเบี้ยตัวสัญญาใช้เงินที่กระทรวงการคลังกู้จากธนาคารออมสินให้สูงขึ้นแล้ว ธนาคารออมสินจะต้องขาดทุนอยู่เรื่อยไปทุกปี และรัฐบาลจะต้องจ่ายเงินคงคลัง

^๒ประกาศธนาคารออมสิน เรื่อง กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในธุรกิจของธนาคารออมสิน ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๓

^๓มาตรา ๒๐ การจ่ายเงินตามมาตราก่อน หากมีจำนวนเหลือมากน้อยเท่าใด ให้สะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสินต่อไป

ถ้าผลประโยชน์ที่ได้มาในปีใดไม่พอแก่การจ่ายประจำปีนั้น ก็ให้จ่ายจากเงินที่ได้สะสมไว้สำหรับการธนาคารได้เท่าจำนวนที่ขาด ถ้ายังไม่พอจ่ายก็ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินคงคลังเพิ่มเติมให้จนครบจำนวน

ถ้าในปีต่อ ๆ ไปมีผลประโยชน์เหลือจ่าย ให้ใช้คืนเงินคงคลังจนครบจำนวนที่ได้จ่ายตามความในวรรคก่อน และเมื่อเหลือเท่าใด จึงให้สะสมไว้สำหรับการธนาคารออมสิน

“ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกู้เงินจากธนาคารออมสินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๘

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. ตัวสัญญาใช้เงินที่ออกตาม ๒. กระทรวงการคลังจะชำระเงินคืนให้ภายในสิบห้าปี นับแต่วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๑๘

“พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๒๑ ในการคืนต้นเงินและชำระดอกเบี้ยเงินฝาก ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงก็ดี และในการจ่ายเงินประเภทอื่น ๆ ตามข้อผูกพันก็ดี รัฐบาลเป็นประกันทั้งสิ้น

หรือจัดหาเงินอื่นให้แก่ธนาคารออมสินเป็นประจำทุกปีเช่นกัน^๖ ทั้งนี้ จนกว่าจะถึงกำหนดชำระเงินคืนตามตั๋วสัญญาใช้เงิน แต่การที่จะให้จ่ายเงินของรัฐบาลเพื่อชดเชยการขาดทุนของธนาคารออมสินเช่นนั้นเป็นการกระทบถึงความเชื่อถือในความมั่นคงของธนาคารออมสินต่อไปเป็นเวลาหลายปีคือจนถึงปี พ.ศ.๒๕๓๓ ซึ่งเป็นปีที่ครบกำหนดชำระเงินคืนตามตั๋วสัญญาใช้เงินของกระทรวงการคลัง กรณีจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องหาทางแก้ไขโดยวิธีการอื่น

โดยที่กระทรวงการคลังเป็นกระทรวงผู้รับผิดชอบในการจัดการการเงินของรัฐบาล และโดยที่กระทรวงการคลังได้กู้เงินโดยออกตั๋วสัญญาใช้เงินอันมีอัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่ธนาคารออมสินอันเป็นสาเหตุให้เกิดภาวะที่ธนาคารออมสินจะขาดทุนเช่นนี้ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงมีพันธะในฐานะผู้ค้ำประกันที่จะต้องแก้ไขอัตราดอกเบี้ยตั๋วสัญญาใช้เงินนั้นให้สูงขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดทุนของธนาคารออมสินให้เหมาะสมเป็นการถาวรต่อไป เมื่อการกู้เงินโดยออกตั๋วสัญญาใช้เงินนั้นกฎหมาย^๗ให้อำนาจกระทรวงการคลังที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยของตั๋วสัญญาใช้เงินนั้นได้ กระทรวงการคลังจึงยอมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขอัตราดอกเบี้ยของตั๋วสัญญาใช้เงินให้สูงขึ้นได้ด้วย ทั้งนี้ตามพันธะของกระทรวงการคลังดังที่กล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่ากระทรวงการคลังอาจแก้ไขอัตราดอกเบี้ยตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกให้แก่ธนาคารออมสินในกรณีที่เป็นปัญหานี้ให้มีอัตราสูงขึ้น และให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๒๓ อันเป็นวันเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารออมสินได้ แต่การแก้ไขอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้สูงขึ้นนั้น กระทรวงการคลังจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน เพราะเป็นการก่อกวนผู้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒^๘ เมื่อได้รับอนุมัติจาก

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ และ ๕ ข้างต้น

^๗มาตรา ๙ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณีกับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้

การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้นในกรณีทำสัญญากู้ ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญา

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“มาตรา ๒๓

คณะรัฐมนตรีแล้ว กระทรวงการคลังก็อาจดำเนินการแก้ไขอัตราดอกเบี้ยตามตัวสัญญาใช้เงิน โดยเรียกตัวสัญญาใช้เงินเดิมนั้นมาจัดข้อความว่าให้เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเป็นร้อยละเท่าใด และตั้งแต่วันที่

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวดหรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้