

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติให้อำนาจ
กระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙
(เงินกู้เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือที่ กค.๐๓๐๒/๔๑๗๙ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการที่กระทรวงการคลังประสงค์จะกู้เงินประเภท”เงินกู้เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ” (Structural Adjustment Loan) จากธนาคารโลก ว่า หากจะกู้เงินโดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ควบกับกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายก็ย่อมจะกระทำได้นั้น บัดนี้ กระทรวงการคลังได้รับทราบรายละเอียดข้อเท็จจริงจากคณะผู้แทนธนาคารโลกว่า เงินกู้ประเภทดังกล่าวมีความมุ่งหมายจะช่วยเหลือดุลการชำระเงินของประเทศกำลังพัฒนาและเพื่อช่วยปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ในการนี้กระทรวงการคลังจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้เงินกู้ไว้ดังนี้ คือ

๑. เพื่อสนับสนุนดุลการชำระเงิน
๒. เพื่อสนับสนุนการเร่งรัดการผลิตด้านเกษตร
๓. เพื่อสนับสนุนการเร่งรัดการผลิตด้านอุตสาหกรรม
๔. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพด้านบริหารงานคลัง
๕. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนา
๖. เพื่อสนับสนุนการส่งออก

การกู้เงินดังกล่าวนี้จะมีวิธีการแตกต่างไปจากเงินกู้ต่างประเทศอื่น ๆ กล่าวคือธนาคารโลกต้องการให้ประเทศไทยเบิกจ่ายเงินกู้ส่วนนี้อย่างช้าภายในระยะเวลา ๑-๒ ปี ทั้งนี้เพื่อให้เงินกู้สามารถช่วยเหลือดุลการชำระเงินของประเทศได้ตามวัตถุประสงค์ ในหลักการการเบิกจ่ายเงินกู้จึงต้องดำเนินการเป็น ๒ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) ใช้ใบสำคัญการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยไปแลกเปลี่ยนกับเงินกู้จากธนาคารโลก โดยรวมเป็นงวด ๆ ตามวงเงินที่ตกลงกัน แต่ในการนี้จะใช้ใบสำคัญของสินค้าบางชนิดที่จะกำหนดไว้ในสัญญาเงินกู้มิได้เช่น ใบสำคัญการซื้ออาวุธ น้ำมัน และสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น โดยเงินที่จะได้มาจากธนาคารโลกจะเป็นรูปเงินตราต่างประเทศสกุลต่าง ๆ ตามที่จะตกลงกัน เงินกู้ดังกล่าวนี้จะเข้ามาที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับเงินตราต่างประเทศมาจากธนาคารโลกแล้ว จะแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาทในวันที่เงินเข้ามาและนำเงินบาทดังกล่าวไปตั้งบัญชีไว้ที่กระทรวงการคลังโดยแยกเป็นบัญชีต่าง ๆ ตามแผนงานที่จะนำเงินไปใช้ซึ่งแผนงานเหล่านี้จะต้องเป็นแผนงานที่ธนาคารโลกให้ความเห็นชอบร่วมกับรัฐบาลไทย

สำหรับการกู้เงินครั้งนี้ กระทรวงการคลังจะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงขอหารือว่า การใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์และวิธีการดังกล่าวข้างต้นจะขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า

๑. ในประเด็นที่ว่าวัตถุประสงค์ในการกู้เงินของกระทรวงการคลังครั้งนี้ จะขัดกับเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ หรือไม่ อย่างไร นั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการกู้เงินจากต่างประเทศของกระทรวงการคลังว่า กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศที่กำหนดไว้เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประกอบกับหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ซึ่งกำหนดไว้ว่า “...กระทรวงการคลังยังมีภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดหาเงินให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ดำเนินการต่อเนื่องกันต่อไปโดยไม่หยุดชะงัก จึงจำเป็นต้องให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศโดยการตราพระราชบัญญัตินี้” แล้ว จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจจัดหาเงินโดยวิธีการกู้เงินมาให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังประสงค์ที่จะกู้เงินประเภท “เงินกู้เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ” (Structural Adjustment Loan) โดยกำหนดวัตถุประสงค์ใน

^๑ มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจาก

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

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ก็ให้ใช้เทียบค่าตามที่ประกาศไว้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในวันที่ทำสัญญา

การใช้เงินกู้ดังกล่าวไว้เพื่อสนับสนุนทุนการชำระหนี้ เพื่อสนับสนุนการเร่งรัดการผลิตด้านเกษตร เพื่อสนับสนุนการเร่งรัดการผลิตภัตตาคาร เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพด้านบริหารงานคลัง เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนา และเพื่อสนับสนุนการส่งออก ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวล้วนแต่อยู่ภายใต้ความมุ่งหมายของธนาคารโลกที่จะช่วยเหลือดุลการชำระเงินของประเทศกำลังพัฒนาและเพื่อปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ จึงถือได้ว่าการกู้เงินของกระทรวงการคลังซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการใช้เงินกู้ห้การดังกล่าวข้างต้น เป็นการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการกู้เงินของกระทรวงการคลังประเภทเงินกู้เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ” (Structural Adjustment Loan) นี้ จึงไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ แต่อย่างใด

๒. สำหรับในประเด็นต่อไปที่ว่า วิธีการในการกู้เงินของกระทรวงการคลังครั้งนี้ขัดกับพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ หรือไม่ อย่างไร นั้น เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วเห็นได้โดยชัดแจ้งว่า กฎหมายบัญญัติให้วิธีการในการกู้เงินแต่ละคราวเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ดังนั้น วิธีการในการกู้เงินครั้งนี้ตามที่กระทรวงการคลังหาหรือมา ถ้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วย่อมกระทำได้ตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๔

^๒ มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย การจัดการและวิธีการทุกอย่างเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ