

บันทึก

เรื่อง การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการโรงแรมของธนาคารเพื่อการส่งออก
และนำเข้าแห่งประเทศไทย

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ได้มีหนังสือที่ ธสน.บ.น. ๙๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ธสน.ได้รับการร้องขอจากสมาคมผู้ประกอบการโรงแรม และคณะกรรมการบริหารรัฐสภา ในการให้การสนับสนุนทางการเงินในรูปของการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการโรงแรมซึ่งให้บริการที่พักแก่ชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันกิจการโรงแรมเป็นอุตสาหกรรมประเภทหนึ่งที่จะช่วยให้มีการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศอันจะเป็นการพัฒนาประเทศอีกทางหนึ่ง แต่เพื่อให้การอำนวยสินเชื่อดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องสมเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้จึงเห็นสมควรที่ ธสน.จะตรวจสอบความสามารถในการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของ ธสน.ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖

ในการนี้ ธสน.พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การลงทุนในกิจการโรงแรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงแรมที่ให้บริการแก่ชาวต่างประเทศ ถือเป็นกิจการหนึ่งที่รัฐส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของ ธสน.ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ เนื่องจากกิจการดังกล่าวช่วยให้ประเทศได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ และการสร้างงานให้แก่คนไทย ซึ่งช่วยในการพัฒนาประเทศ จึงน่าจะอยู่ในข่ายที่ ธสน.จะกระทำการสนับสนุนได้ แม้ว่ากิจการโรงแรมดังกล่าวมิได้อยู่ในข่ายของ “ผู้ส่งออก” หรือ “ผู้นำเข้า” ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ ในทำนองเดียวกัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของ ธสน.ในการส่งเสริมการลงทุนของผู้ลงทุนไทยในต่างประเทศ ในชั้นที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๑๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๑) ว่า “ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ “เพื่อการพัฒนาประเทศ” นั้น ธสน.มีอำนาจกว้างขวาง ... โดยมีได้จำกัดว่าผู้ลงทุนจะต้องใช้วัตถุดิบ สินค้า หรือบริการจากประเทศไทย หรือต้องส่งรายได้เข้าประเทศแต่อย่างใด ...”

ดังนั้น จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ธสน. จึงเห็นควรกระทำการสนับสนุนกิจการโรงแรมที่ขายบริการแก่ชาวต่างประเทศ โดยอาศัยการตีความขอบวัตถุประสงค์ “ใน ... การลงทุนทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาประเทศ” มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ และอาศัยอำนาจกระทำการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

ดังกล่าวตามอำนาจในมาตรา ๘ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ต่อมา ธสน.ได้มีหนังสือ ที่ ธสน.บ.น.๑๑๓๖/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การให้สินเชื่อแก่กิจการโรงแรมตามกรณีที่ทำรื้อนี้เป็นการให้สินเชื่อเพื่อการปรับปรุงและซ่อมแซมโรงแรม เฉพาะโรงแรมที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ โดยมุ่งประสงค์จะให้มีการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ ซึ่ง ธสน.ได้กำหนด คุณสมบัติของโรงแรมดังกล่าวว่า โรงแรมที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครจะต้องมีสัดส่วนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเข้ามาใช้บริการไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ของผู้เข้าพักทั้งหมด ส่วนโรงแรมที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัดจะต้องมีสัดส่วนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเข้ามาใช้บริการไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของผู้เข้าพักทั้งหมด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย แล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้กำหนดให้ ธสน.มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า และการลงทุน ที่มีส่วนในการพัฒนาประเทศ โดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน รับประกันความเสี่ยงหรือบริการที่จำเป็นอื่น ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ สำหรับคำว่า “การส่งออก” “การนำเข้า” และ “การลงทุน” จะมีความหมายหรือมีขอบเขตแค่ไหน เพียงไร นั้น พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ มิได้กำหนดนิยามของคำดังกล่าวไว้ แต่เมื่อพิจารณาโดยเทียบเคียงจากสาระในบทบัญญัติต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ แล้ว จะเห็นได้ว่าคำว่า “การส่งออก” นั้น หมายถึง การส่งออกสินค้าหรือบริการไปจำหน่ายยังต่างประเทศ หรือการให้บริการแก่บุคคลในต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับความหมายของคำว่า “ผู้ส่งออก” ตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ สำหรับคำว่า “การนำเข้า” และ “การลงทุน” นั้น เมื่อพิจารณาโดยเทียบเคียงกับอำนาจของ ธสน.ในการดำเนินการเกี่ยวกับการนำเข้าและการลงทุนตามที่กำหนดใน (๓) และ (๔) ของ

^๑ มาตรา ๗ ให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า และการลงทุน ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาประเทศโดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน รับประกันความเสี่ยงหรือให้บริการที่จำเป็นอื่น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ส่งออก” หมายความว่า ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเทศ รวมทั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งทำการส่งออกสินค้าหรือบริการไปจำหน่ายยังต่างประเทศเพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนเป็นเงินตราหรือทรัพย์สินอื่นใดที่เทียบมูลค่าเป็นเงินตราเข้ามาในราชอาณาจักร และให้หมายความรวมถึงผู้ให้บริการแก่บุคคลในต่างประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ แล้ว จะเห็นได้ว่าคำว่า “การนำเข้า” ตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึง การนำเข้าสินค้าหรือบริการที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกหรือเพื่อการพัฒนาประเทศ ส่วนคำว่า “การลงทุน” นั้น หมายถึง กรณีที่ ธสน.เข้าร่วมลงทุนในกิจการในต่างประเทศหรือในประเทศที่จะมีผลเป็นการสนับสนุนการนำเข้าหรือการส่งออก เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “การส่งออก” “การนำเข้า” และ “การลงทุน” ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า กิจการที่ ธสน.มีอำนาจให้การส่งเสริมและสนับสนุนภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและ

^๓ มาตรา ๘ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของธนาคารตามมาตรา ๗ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ ซื้อ จัดหาขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(๒) ให้สินเชื่อแก่ธนาคารของผู้ส่งออก ผู้ส่งออก ธนาคารของผู้ซื้อ หรือผู้ซื้อ

(๓) ให้สินเชื่อเพื่อการนำเข้าสินค้าหรือบริการที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกหรือเพื่อการพัฒนาประเทศ

(๔) ให้สินเชื่อ หรือบริการทางการเงินในรูปแบบที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่นในด้านธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

(๕) คำประกันหนี้ในกรณีที่ผู้ส่งออกหรือผู้ซื้อได้รับสินเชื่อจากธนาคารของผู้ส่งออกหรือธนาคารของผู้ซื้อ แล้วแต่กรณี

(๖) รับประกันความเสี่ยงในการได้รับชำระเงินจากผู้ซื้อหรือธนาคารของผู้ซื้อ

(๗) รับประกันความเสี่ยงในเชิงพาณิชย์ในการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนไทย

(๘) เข้าร่วมลงทุนในกิจการในต่างประเทศที่จะมีผลสนับสนุนการนำเข้าจากประเทศไทย หรือส่งเสริมธุรกิจไทย และร่วมลงทุนในกิจการในประเทศเพื่อสนับสนุนการส่งออก หรือการพัฒนาประเทศ

(๙) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารทางการเงิน หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของผู้รับประโยชน์ในตราสารนั้น

(๑๐) รับอาวัลตั๋วเงิน รับรองตั๋วเงิน หรือสอด้เข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน

(๑๑) เรียกเก็บดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการให้กู้ยืมเงิน ซื้อ ซื้อลด รับช่วงซื้อลด การคำประกัน และการให้บริการทางการเงินอื่น ๆ

(๑๒) ออกตราสารทางการเงิน

(๑๓) ขาย ขายลด หรือขายช่วงลดตราสารทางการเงิน

(๑๔) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศเพื่อธุรกิจของธนาคาร

(๑๕) รับฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของธนาคาร หรือเพื่อระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน แต่ไม่รวมถึงการระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป

(๑๖) ทำธุรกิจเงินตราต่างประเทศของธนาคาร

(๑๗) ใช้เงินคงเหลืออยู่เปล่าของธนาคารในการลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

(๑๘) กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

นำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ นั้น จะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกหรือการนำเข้าสินค้าหรือบริการ อันเป็นธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ จึงจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖^๔

สำหรับกิจการโรงแรมที่จะขอรับการสนับสนุนทางการเงินโดยการขอสินเชื่อจาก ธสน.ตามกรณีหารือนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป็นกิจการโรงแรมที่ดำเนินกิจการภายใน ประเทศ โดยให้บริการที่พักหรือบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงแรมแก่บุคคลทั่วไป แต่จะต้องมีส่วน นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่มาใช้บริการไม่น้อยกว่าที่ ธสน.กำหนด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริม กิจการโรงแรมที่มีส่วนช่วยในการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศ เมื่อพิจารณาจาก ข้อเท็จจริงในกรณีนี้แล้วจะเห็นได้ว่า แม้ว่ากิจการโรงแรมดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการนำเงินตรา ต่างประเทศเข้ามาในประเทศก็ตาม แต่กิจการดังกล่าวเป็นบริการที่จัดให้มีขึ้นภายในประเทศ มิใช่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกหรือการนำเข้าสินค้าหรือบริการตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ ดังนั้น ธสน.จึง ไม่อาจให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการโรงแรมตามกรณีหารือนี้ได้

ส่วนกรณีที่ ธสน.อ้างว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของ ธสน.ในการส่งเสริมการ ลงทุนของผู้ลงทุนไทยในต่างประเทศภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ “เพื่อการพัฒนาประเทศ” ว่า ธสน. มีอำนาจกว้างขวางโดยมิได้จำกัดว่าผู้ลงทุนจะต้องใช้วัตถุดิบ สินค้า หรือบริการจากประเทศ ไทย หรือต้องส่งรายได้เข้าประเทศแต่อย่างใด ...” ซึ่ง ธสน.เห็นว่าหากอาศัยการตีความตามขอบ วัตถุประสงค์ดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๘ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออก และนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ แล้ว ธสน.ก็อาจมีอำนาจในการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการ กิจการโรงแรมตามกรณีหารือนี้ได้ นั้น เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ดังกล่าวเป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจของ ธสน.ในการส่งเสริมการ ลงทุนของผู้ลงทุนไทยซึ่งลงทุนในต่างประเทศซึ่งเป็นคนละกรณีกับอำนาจของ ธสน.ในการ ส่งเสริมการลงทุนของผู้ลงทุนซึ่งลงทุนภายในประเทศตามกรณีหารือ ดังนั้น จึงมีอำนาจนำ ความเห็นดังกล่าวมาเทียบเคียงเพื่อวินิจฉัยเรื่องที่หารือนี้ได้ นอกจากนี้ แม้ว่าตามมาตรา ๘ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ จะ กำหนดให้ ธสน.มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

^๔ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖

โดยที่ปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับการค้าระหว่างประเทศมีการแข่งขันกันมากขึ้น จึงสมควรจัดตั้งธนาคารเพื่อ การส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยขึ้นเป็นองค์กรทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินและบริการด้านอื่น เพื่อ สนับสนุนการค้าระหว่างประเทศอันจะเป็นการอำนวยความสะดวกต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจึง จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ของ ธสน.ก็ตาม แต่อำนาจดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของ ธสน.ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นด้วย

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๒