

บันทึก

เรื่อง การกู้เงินจาก POSTBANK N.V. เพื่อให้กองทัพเรือจัดซื้อเครื่องบิน
ลาดตระเวนทางทะเล เข้าข่ายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อ
ยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.๒๕๒๔ หรือไม่

กระทรวงการคลังมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๔/๓๘๗๐๖ ลงวันที่ ๒๔
สิงหาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือ
ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาจัดหาเงินกู้จาก POSTBANK N.V. ในวงเงิน ๑๙.๑๑๘๗๕
ล้านเหรียญสหรัฐให้กับกองทัพเรือเพื่อชำระค่าจัดซื้อเครื่องบินลาดตระเวนทางทะเล F๒๗ MK
๔๐๐ M จำนวน ๒ เครื่อง จากบริษัท FOKKER B.V. ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในการนี้
กองทัพเรือได้จัดส่ง Articles of Association และ Annual Report ๑๙๘๖ ของ
POSTBANK N.V. พร้อมด้วยหนังสือรับรองของสถานเอกอัครราชทูตเนเธอร์แลนด์ประจำ
ประเทศไทย มาให้กระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณา

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. ในปัจจุบันกระทรวงการคลังสามารถที่จะดำเนินการกู้เงินเพื่อจัดซื้อ
ยุทโธปกรณ์ในการป้องกันประเทศได้ ภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจาก
รัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.๒๕๒๔ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๓^๑ว่า
“ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
จากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการ
ให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย”

๒. การกู้เงินตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น นั้น

^๑มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่ง
ราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือ
โดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่ง
ราชอาณาจักรไทย

การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ ในปีงบประมาณปีหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เงิน เมื่อรวมกับ
การกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ แล้ว จะต้องไม่เกิน
ร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตรา
สกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศของธนาคารแห่ง
ประเทศไทย ในวันที่ทำสัญญา

กระทรวงการคลังเห็นว่ามีเงื่อนไข ๒ ประการ คือ (๑) เป็นการกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และ (๒) เป็นการกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น ในกรณีการกู้เงินของกองทัพเรือรายนี้หากจะตีความโดยเคร่งครัดก็เป็นการกู้เงินโดยทั่วไปมิใช่เป็นไปตามความตกลงช่วยเหลือที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย การกู้เงินรายนี้จึงไม่เข้าข่ายที่จะทำการกู้เงินภายใต้มาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ และหากจะพิจารณาโดยอนุโลมเนื่องจาก POSTBANK N.V. เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ การกู้เงินรายนี้น่าจะถือเป็นการให้สินเชื่อตามโครงการช่วยเหลือเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยได้ และโดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความว่า การกู้เงินจาก POSTBANK N.V. เข้าข่ายที่จะสามารถกู้เงินได้ตามนัยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาที่กระทรวงการคลังหารือพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดบัญชาการกองทัพบก สำนักงานงบประมาณกลาโหม กรมพระธรรมนูญและกรมส่งกำลังบำรุงทหารเรือ) ประกอบกับหนังสือกระทรวงกลาโหม ด่วนมาก ที่ กท ๐๒๐๘/๕๗๖ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๓๐๔/๑๐๖๕๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๐ หนังสือกระทรวงกลาโหมลับ-ด่วนมาก ที่ กท ๐๒๐๘/๒๑๑ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๐ และหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๔/๓๘๗๐๔ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๐ แล้วได้ความว่า คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กำหนดวงเงินกู้แผนการก่อหนี้ต่างประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๓๐ ในวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามมติของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งในวงเงินดังกล่าวได้รวมโครงการกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหม จากแหล่งเงินกู้จากรัฐบาลอเมริกาในวงเงิน ๘๐.๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อมากระทรวงกลาโหมได้รับแจ้งจากสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๓๐ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้อนุมัติจัดสรรงบประมาณความช่วยเหลือทางทหารแก่ประเทศไทยทั้งสิ้นเพียง ๕๗.๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยได้ตัดงบประมาณเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร (FMS Credit) จำนวน ๙๗.๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐออกทั้งหมด ซึ่งการตัดวงเงินกู้ดังกล่าวมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินการตามแผนงานและโครงการพัฒนากองทัพที่ส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมเตรียมการไว้เป็นอย่างมาก กระทรวงกลาโหมเห็นว่าส่วนราชการในกระทรวงกลาโหมยังมีความจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถของกองทัพให้สามารถเผชิญกับภัยคุกคาม แต่งบประมาณที่ได้รับตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนากองทัพได้ตามเป้าหมาย จากเหตุผลดังกล่าวเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศยังมีความสำคัญและจำเป็นเพื่อการจัดซื้อ

ยุทธโศภณ์ทางทหาร ดังนั้น กระทรวงกลาโหมจึงขอให้กระทรวงการคลังคงไว้ซึ่งยอดเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๓๐ จำนวน ๘๐.๕ ล้านเหรียญสหรัฐ และขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาหาแหล่งเงินกู้เพื่อทดแทนแหล่งเงินกู้จากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ต่อมา กระทรวงกลาโหมได้แจ้งไปยังกระทรวงการคลังว่าได้รับรายงานจากกองบัญชาการทหารสูงสุดว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการจัดหายุทธโศภณ์ทางทหารเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและกำลังรบของกองทัพตามโครงการเงินกู้เพื่อการป้องกันประเทศของกระทรวงกลาโหมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๓๐ ในวงเงินรวมทั้งสิ้น ๓๘.๒๑๘๗๕ ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งกระทรวงกลาโหมเห็นความจำเป็นตามที่กองบัญชาการทหารสูงสุดรายงานมา จึงได้ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาจัดหาเงินกู้จาก POSTBANK N.V. ในวงเงิน ๑๙.๑๑๘๗๕ ล้านเหรียญสหรัฐ ให้กับกองทัพเรือเพื่อชำระค่าจัดซื้อเครื่องบินลาดตระเวนทางทะเล F ๒๗ MK ๔๐๐ M จำนวน ๒ เครื่อง จากบริษัท FOKKER B.V. ประเทศเนเธอร์แลนด์ กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วแจ้งความเห็นไปยังกระทรวงกลาโหมว่า ในปัจจุบันกระทรวงการคลังสามารถดำเนินการกู้เงินสำหรับชำระค่าจัดซื้อยุทธโศภณ์เพื่อการป้องกันประเทศได้ ภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศภณ์ทางทหาร พ.ศ.๒๕๒๔ ซึ่งตามมาตรา ๓^๒วรรคหนึ่งบัญญัติว่า "ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโศภณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย" กระทรวงการคลังเห็นว่า POSTBANK N.V.เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ อย่างไรก็ดี การกู้เงินตามนัยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศภณ์ทางทหาร พ.ศ.๒๕๒๔ มีเงื่อนไขว่า จะต้องเป็นการกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโศภณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งในกรณีการจัดซื้อของกองทัพเรือรายนี้ ไม่อาจตีความได้ชัดเจนว่าเป็นการจัดซื้อภายใต้ความตกลงช่วยเหลือที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ให้แก่ประเทศไทย พร้อมกันนี้ กระทรวงการคลังได้แจ้งให้กระทรวงกลาโหมทราบว่าสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ดำเนินการจัดส่งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไปแล้ว และได้แจ้งผลการพิจารณาให้ทราบตามลำดับต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ POSTBANK N.V. จะเป็นสถาบันการเงินของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่การกู้เงินตามมาตรา ๓^๓แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะต้องเป็นการกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโศภณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ผู้แทนกระทรวงกลาโหม

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

และผู้แทนกระทรวงการคลังชี้แจงว่า รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ยังมิได้มีโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงไม่มีอำนาจที่จะกู้เงินในนามของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศได้ การที่จะพิจารณาบทบัญญัติแห่งมาตรา ๓^๔ของพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยอนุโลมตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่าเนื่องจาก POSTBANK N.V. เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ การกู้เงินดังกล่าวจะถือเป็นการให้สินเชื่อตามโครงการช่วยเหลือเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ให้แก่รัฐบาลไทยได้นั้น ไม่อาจจะอนุโลมได้ เพราะอำนาจของกระทรวงการคลังที่จะกู้เงินในนามของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามที่พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังไว้นั้น จะอาศัยเหตุผลว่า POSTBANK N.V. เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์แต่ประการเดียวหาได้ไม่ เพราะอำนาจกระทรวงการคลังที่จะกู้เงินในนามของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยได้นั้น จะต้องเป็นการกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๐

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)