

บันทึก

เรื่อง การจัดหาเงินกู้เพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม (Refinance)

(กระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะกู้เงินมาเพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม

ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ

พ.ศ.๒๕๑๙ ได้หรือไม่ เพียงใดและจะนับวงเงินกู้อย่างไร)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ กค๐๓๐๔/๕๖๖๙๒ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากสถานการณ์ในตลาดเงินทุนต่างประเทศในปัจจุบันเอื้ออำนวยต่อการจัดหาเงินกู้และเพื่อประโยชน์ในการบริหารหนี้เงินกู้โดยส่วนรวมของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงการคลังมีนโยบายที่จะดำเนินการกู้เงินใหม่มาเพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม(Refinance)เพื่อเป็นการลดต้นทุนของการกู้เงิน และผ่อนคลายภาระหนี้ของประเทศในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างไรก็ดี การกู้เงินใหม่ในกรณีนี้มีปัญหาว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจกระทำหรือไม่ เพียงใด และจะนับวงเงินกู้อย่างไร เพราะมาตรา ๓^๑แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ บัญญัติไว้โดยมีสาระสำคัญว่า กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและการกู้เงินในกรณีดังกล่าวในปึงบประมาณหนึ่ง ๆ จะต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ๑) การกู้เงินตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายลงทุนตาม

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจาก

(๑) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(๒) รัฐบาลต่างประเทศ

(๓) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ

(๔) แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ ในปึงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ก็ให้ใช้เทียบค่าตามที่ประกาศไว้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในวันที่ทำสัญญา

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม (Refinance) เป็นการกู้เงินเพื่อสนองวัตถุประสงค์ด้านการบริหารหนี้ของประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งนอกจากจะคำนึงถึงหลักการกระจายภาระหนี้แล้ว ยังคำนึงในแง่ของการลดต้นทุนการกู้เงินด้วย จึงน่าจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ๒) ในการนับวงเงินกู้ยืมนี้ เนื่องจาก การกู้เงินในกรณีนี้เป็นการกู้เงินใหม่เพื่อทดแทนหนี้เงินกู้เดิมซึ่งได้มีการนับวงเงินกู้ยืมอยู่แล้ว จึงไม่น่าที่จะรวมอยู่ในวงเงินกู้ใหม่

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงขอให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังแล้ว มีความเห็นว่า การที่กระทรวงการคลังจะกู้เงินได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะและต้อง ตีความตามกฎหมายนั้นโดยเคร่งครัด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การกู้เงินตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจาก ต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ จะต้องเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศการนำเงินที่กู้มาไปใช้จ่ายชำระหนี้เงินกู้เดิมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายลงทุนในการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กระทรวงการคลังจึงไม่มีอำนาจกู้เงินใหม่มาชำระหนี้เงินกู้ เดิมตั้งที่หรือมา ส่วนปัญหาในข้อหาหรือที่ว่าจะนับวงเงินกู้ยืมอย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาแล้วว่ การกู้เงินใช้หนี้เงินกู้เดิมกระทำมิได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องวงเงินต่อไป อย่างไรก็ดี ถึงแม้ กระทรวงการคลังจะเห็นว่ากระทำได้โดยอนุโลมว่าเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนตามมาตรา ๓ วงเงินที่จะกู้ก็ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๓ วรรคสอง นั้นเอง เพราะความในวรรคสองดังกล่าว เป็นการจำกัดวงเงินที่จะกู้ได้ในปีหนึ่ง ๆ มิได้มีข้อยกเว้นในเรื่องนี้ไว้แต่ประการใด ดังนั้น การกู้ เงินในนามรัฐบาลไม่ว่าในกรณีใด ๆ จึงต้องนับรวมอยู่ในวงเงินกู้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ไปยังกระทรวงการคลังตามหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๒๓๒๕ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๒๗ โดย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตไปด้วยว่า เลขาธิการ ฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มี ความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) กล่าวคือ เลขาธิการ ฯ เห็นว่า การที่จะมีความเห็นโดยถือว่าการกู้เงินเพื่อนำเงินกู้ไปใช้ “ชำระ หนี้เงินกู้เดิม” ย่อมมิใช่เป็น “การกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ” ทุกๆ กรณีนั้น อาจเป็นการพิจารณาที่ยังไม่เพียงพอ เพราะการกู้เงินเพื่อนำเงินกู้ไปใช้” ชำระหนี้เงินกู้เดิม” นั้น อาจจะเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจฯ หรือมิใช่ก็ ได้ ทั้งนี้ แล้วแต่ว่า “เงินกู้เดิม” ที่จะได้รับชำระหนี้นั้นเป็นเงินกู้เพื่อนำมาใช้จ่ายลงทุนในการ

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

พัฒนาเศรษฐกิจฯ หรือไม่ ถ้า “เงินกู้เดิม” นั้นเป็นเงินที่ได้กู้มาเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ เงินกู้ใหม่ที่ได้อีกมาชำระหนี้เงินกู้เดิมนั้น ก็ย่อมเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ ด้วยเช่นเดียวกัน

เลขาธิการฯ เห็นว่า การกู้เงินเพื่อ Refinance มีผลเพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงสัญญาเงินกู้เดิม แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลง “วัตถุประสงค์” ของการใช้เงิน ถ้าหากกระทรวงการคลังสามารถทำความเข้าใจเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา (เช่น ลดอัตราดอกเบี้ย) ของสัญญาเงินกู้เดิมได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ กระทรวงการคลังก็ย่อมทำสัญญาเงินกู้ใหม่ (ที่มีอัตราดอกเบี้ยน้อยกว่าเดิม) เพื่อนำเงินมาใช้คืนเงินกู้ตามสัญญาเงินกู้เดิมได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๓ เช่นเดียวกัน

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๔/๓๒๐๓๗ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการให้กระทรวงการคลังจัดหาเงินกู้เพื่อ Refinance เงินกู้เดิมของรัฐบาลซึ่งได้ดำเนินการกู้มาแล้วภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ โดยกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า กระทรวงการคลังน่าจะมีอำนาจกู้เงินเพื่อบริหารหนี้เงินกู้ดังกล่าวได้ หากการกู้เงินใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้หนี้เงินกู้เดิมซึ่งเป็นการกู้เงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวข้างต้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๒๔^๓ ลงมติให้ส่งเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเป็นการด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๓ (๑)^๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ว่า การที่กระทรวงการคลังจะกู้เงินได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เช่นพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ และพระราชบัญญัติให้อำนาจ

^๓หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๓/๑๑๑๘๓ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๔

^๔ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่ง หรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

กระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.๒๕๒๔ เป็นต้น และโดยที่เป็นกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน กระทรวงการคลังจึงต้องใช้อำนาจดังกล่าวให้อยู่ภายในขอบอำนาจของกฎหมายโดยเคร่งครัดจะตีความขยายอำนาจหาได้ไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การกู้เงินตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๑๙ จะต้องเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งหมายความว่า หากเงินมาให้ส่วนราชการใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างแท้จริง ดังปรากฏตามเหตุผลในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว^๖ การนำเงินที่กู้มาไปใช้จ่ายชำระหนี้เงินกู้เดิม ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยตรง ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงไม่มีอำนาจกู้เงินใหม่มาชำระหนี้เงินกู้เดิม ส่วนปัญหาในข้อหาหรือที่ว่าจะนับวงเงินกู้ยืมอย่างไรนั้น เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า การกู้เงินใหม่มาชำระหนี้เงินกู้เดิมกระทำมิได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องวงเงินต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๒๘

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๖หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ตามที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ พ.ศ.๒๕๑๙ ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ธนาคารพัฒนาเอเชีย สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศ หรือแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น บัดนี้ กฎหมายดังกล่าวได้หมดอายุลงในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๙ แต่กระทรวงการคลังยังมีภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดหาเงินให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุดชะงัก จึงจำเป็นต้องให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ โดยการตราพระราชบัญญัตินี้