

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “หนี้” ตามมาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติ
เงินคงคลัง พ.ศ.๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๓๕

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๖/๑๘๐๓๙ ลงวันที่ ๒๗
เมษายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามมาตรา ๗ (๕)^๑ แห่ง
พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่
๕) พ.ศ.๒๕๓๕ ได้ขยายขอบเขตการบริหารเงินคงคลังให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น โดยให้สามารถ
นำเงินคงคลังไปซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคง
ในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และใน
วงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ใน
การชำระหนี้เมื่อถึงกำหนดได้

อย่างไรก็ดี โดยที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีการระบุความหมายของคำว่า “หนี้” ไว้
อย่างชัดเจน ดังนั้น คำว่า “หนี้” ตามมาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงอาจ
ตีความหมายได้เป็น ๒ นัย คือ นัยที่หนึ่ง หมายถึง หนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และมีข้อ
ผูกพันที่จะต้องจ่ายชำระคืนในส่วนของตนเงินกู้โดยไม่รวมดอกเบี้ย หรือ นัยที่สอง หมายถึง หนี้
ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้รวมทั้งดอกเบี้ยเงินกู้อัน
เป็นข้อผูกพันที่เกิดจากการกู้ยืม ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงการคลังได้พิจารณาเทียบเคียงกับ
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งนิยามคำว่า “หนี้”^๒ ไว้ว่าหมายความว่า “ข้อ

^๑ มาตรา ๗ ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัด
หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาล หรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง
หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(๕) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศหรือหลักทรัพย์ที่มั่นคง
ในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกิน
จำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด
ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตรา
ต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตรา
ต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

ผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการ ไม่ว่าจะเป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้ำประกัน การซื้อ หรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด” ประกอบกับในทางปฏิบัติ กระทรวงการคลังจะขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระหนี้เงินกู้ สำหรับชำระเป็นค่าต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ ตลอดจนค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการกู้เงินด้วย กระทรวงการคลังจึงเห็นว่า คำว่า “หนี้” ตามมาตรา ๗ (๕) น่าจะมีความหมายตามนัยที่สอง กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเพื่อจะได้ถือเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการกู้เงินตราต่างประเทศ ความแปรผันเกี่ยวกับเงินกู้ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ ๒ กรณี คือ (๑) ความแปรผันเกี่ยวกับสกุลเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการที่สถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังทำสัญญาด้วยได้ใช้วิธีระดมเงินกู้จากสถาบันการเงินอื่นในประเทศต่าง ๆ หลายแห่ง เพื่อนำมาให้กระทรวงการคลังกู้ แม้ว่าการทำสัญญากู้เงินจะเป็นการกู้เงินในสกุลเงินตราต่างประเทศสกุลเดียวกันก็ตาม แต่ในการชำระหนี้เงินกู้ที่สถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังทำสัญญาด้วยจะแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเป็นเวลาประมาณ ๖๐ วัน ว่าเมื่อถึงกำหนดชำระ กระทรวงการคลังจะต้องชำระหนี้เงินกู้ในสกุลเงินตราใด มีจำนวนเท่าใด และ (๒) ความแปรผันเกี่ยวกับดอกเบี้ยเงินกู้ ในกรณีที่ข้อตกลงที่กระทรวงการคลังได้ทำไว้กับสถาบันการเงินกำหนดให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราแบบลอยตัว ซึ่งกรณีนี้จำนวนหนี้ที่จะต้องชำระเมื่อถึงกำหนดไม่อาจทราบจำนวนแน่นอนได้ล่วงหน้า เพราะขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยในวันที่ถึงกำหนดชำระว่าจะมีอัตราเท่าใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะใช้จ่ายเงินของรัฐไปได้ก่อนโดยยังไม่ต้องมีกฎหมายอนุญาต ซึ่งถือเป็นการใช้จ่ายเงินไปได้ก่อนโดยยังไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา การใช้เงินดังกล่าวนี้จึงต้องมีข้อจำกัดขอบเขตการใช้ให้เป็นเฉพาะกรณีจำเป็นและมีเหตุที่ทำให้ต้องจ่ายโดยเร็ว ทั้งนี้ ก็เพื่อความมั่นคงในด้านการเงินของรัฐเป็นสำคัญ การจ่ายเงินในลักษณะนี้จึงจำเป็นต้องมีความแน่นอนด้วย ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๗ (๔)^๓ ที่ให้อำนาจใช้เงินดังกล่าวเพื่อซื้อคืน หรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาล หรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ได้ ซึ่งการชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวนี้เป็นการชำระหนี้ที่ถึงกำหนดชำระ

“หนี้” หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการ ไม่ว่าจะเป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้ำประกัน การซื้อ หรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ซึ่งมีจำนวนแน่นอนตายตัว และหมายรวมทั้งต้นเงินกู้และดอกเบี้ยด้วย สำหรับกรณีตามมาตรา ๗ (๕) นั้น เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะเตรียมการล่วงหน้าในการชำระหนี้ที่จะถึงกำหนดชำระในอนาคตในระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี โดยมีเงื่อนไข ๒ ประการ คือ (๑) เงินตราต่างประเทศที่ซื้อจะต้องเป็นสกุลเงินตราเดียวกันกับที่กระทรวงการคลังกู้ และ (๒) วงเงินของเงินตราต่างประเทศที่จะอนุญาตให้ซื้อได้ ต้องไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเรื่องประเภทของสกุลเงินตราไว้ ก็เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ส่วนการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับวงเงินขั้นสูงก็เพื่อรักษาปริมาณเงินคงคลังให้ได้ดุลยภาพ ไม่ให้มีการนำไปใช้จนมากเกินไป

อย่างไรก็ดี โดยที่ในพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯมิได้มีการนิยามคำว่า “หนี้” เอาไว้โดยเฉพาะว่ามีความหมายเพียงไร กรณีนี้จึงต้องถือตามความหมายทั่วไป กล่าวคือ หมายถึง ความผูกพันตามกฎหมายที่บุคคลฝ่ายหนึ่งเรียกว่าเจ้าหนี้ ชอบที่จะได้รับชำระหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการกระทำ จดเว้นการกระทำ หรือส่งมอบทรัพย์สินจากบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่าลูกหนี้ ซึ่งสำหรับกรณีของหนี้ที่เป็นการชำระเงินนั้น โดยปกติจะหมายถึงความถึงการที่ลูกหนี้จะต้องส่งมอบต้นเงินกู้พร้อมทั้งดอกเบี้ยตามอัตราที่ตกลงกันให้แก่เจ้าหนี้ภายในเวลาที่ตกลงกัน ดังนั้น ถ้าถือตามความหมายโดยทั่วไปแล้ว คำว่า “หนี้” สำหรับกรณีของหนี้ที่เป็นการชำระเงินจะหมายถึงต้นเงินกู้และดอกเบี้ยด้วย โดยที่การดำเนินการสำหรับกรณีนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการดำเนินการตามมาตรา ๗ (๔) คือ ให้ดำเนินการนำเงินคงคลังไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้ได้ ดังนั้น คำว่า “หนี้” ในกรณีนี้จึงหมายความว่ารวมทั้งต้นเงินกู้และดอกเบี้ยทำนองเดียวกับมาตรา ๗ (๔) ด้วย

สำหรับการชำระหนี้เงินที่อาจมีข้อตกลงให้ชำระเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ หลายสกุลตามที่สถาบันการเงินจะได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้า หรือมีข้อตกลงให้แบ่งชำระเป็นงวด ๆ โดยในการชำระแต่ละงวดดังกล่าวอาจเป็นการชำระทั้งต้นเงินกู้และดอกเบี้ย หรือชำระดอกเบี้ยก่อน หรือมีเงื่อนไขอย่างอื่นตามแต่จะตกลงกัน อาจทำให้ความหมายของคำว่า “หนี้” ในแต่ละงวดไม่มีความแน่นอนว่าหมายความว่าเฉพาะต้นเงินกู้หรือหมายรวมถึงดอกเบี้ยด้วยนั้น เมื่อพิจารณาด้อยคำตามมาตรา ๗ (๕) ที่ใช้คำว่า “หนี้ที่ถึงกำหนดชำระ” แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้หมายความถึงหนี้ที่มีจำนวนแน่นอนที่ผูกพันต้องชำระให้กันในช่วงเวลานั้น โดยไม่คำนึงว่าหนี้ดังกล่าวจะเป็นเงินสกุลใด หรือเป็นเฉพาะต้นเงินกู้ ต้นเงินกู้รวมกับดอกเบี้ย หรือเฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น ดังนั้น หนี้ที่ชำระในแต่ละงวดจะเป็นการชำระโดยเงินสกุลใด หรือเป็นการชำระต้นเงินกู้ หรือชำระต้นเงินกู้รวมกับดอกเบี้ย จึงไม่มีผลกระทบแต่อย่างใด

สำหรับการที่ในปัจจุบันการชำระหนี้อาจชำระเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศได้หลายสกุล และการคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้มีทั้งคิดในอัตราที่ระบุไว้แน่นอนและคิดในอัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัว ฉะนั้น ถ้ามีข้อตกลงให้ชำระหนี้โดยสกุลเงินตราหลายสกุล หรือคิดดอกเบี้ยในอัตราแบบลอยตัวแล้ว จะทำให้ไม่สามารถกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนเพื่อการชำระหนี้ได้ กรณีดังกล่าวจะดำเนินการตามมาตรา ๗ (๕) ได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เมื่อพิจารณาด้อยคำตามมาตรา ๗ (๕) ที่ใช้คำว่า “หนี้ที่ถึงกำหนดชำระ” ทำให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ได้ว่า กรณีนี้กฎหมายต้องการให้ดำเนินการสำหรับหนี้ที่สามารถทราบจำนวนแน่นอนได้ล่วงหน้าเท่านั้น เมื่อการชำระหนี้บางกรณียังไม่อาจทราบสกุลเงินตราต่างประเทศที่จะต้องชำระได้โดยแน่นอน หรือการชำระหนี้ที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัวไม่อาจทำให้ทราบจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระที่แน่นอนได้ การชำระหนี้เงินกู้ทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในความหมายของมาตรา ๗ (๕)

ด้วยเหตุนี้ คำว่า “หนี้” ตามมาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงมีความหมายถึงต้นเงินกู้และดอกเบี้ยที่สามารถทราบจำนวนที่แน่นอนแล้ว

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๕