

บันทึก

เรื่อง อำนาจของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในการค้ำประกันเงินกู้

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ได้มีหนังสือ ที่ ๑๐๐/๓๐/๒๖๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การที่ ปตท. จะทำความตกลงกับธนาคารให้เป็นผู้ค้ำประกันหรือออก Standby Letter of Credit เพื่อประกันหนี้ของบริษัทร่วมทุนซึ่ง ปตท. เป็นผู้จัดตั้งและถือหุ้นอยู่ด้วยแทน ปตท. โดยมีเงื่อนไขว่า หากธนาคารผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบจ่ายเงินแทนบริษัทร่วมทุนที่เป็นลูกหนี้ตามหนังสือค้ำประกันหรือ Standby Letter of Credit แล้ว ให้ธนาคารผู้ค้ำประกันหรือผู้ออก Standby Letter of Credit มีสิทธิเรียกให้ ปตท. ชดใช้เงินดังกล่าวคืนให้แก่ธนาคารได้ ปตท. จะมีอำนาจทำความตกลงดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันนี้ ปตท. มีโครงการที่จะลงทุนประกอบธุรกิจสถานีบริการและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในต่างประเทศซึ่งจะเริ่มที่ประเทศฟิลิปปินส์เป็นแห่งแรก โดยจะจัดตั้งเป็นบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ และ ปตท. เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (ประมาณ ๙๙.๙๙%) ในการประกอบธุรกิจดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนประมาณ ๑,๕๐๐ ล้านบาท ปตท. จึงเห็นสมควรใช้วิธีการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศแทนการนำเงินสดออกจากประเทศไทยไปใช้เพื่อกิจการดังกล่าว แต่เนื่องจากบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นที่ประเทศฟิลิปปินส์นี้เป็นบริษัทใหม่ การกู้เงินจึงต้องมีผู้ค้ำประกัน แต่ ปตท. ไม่สามารถเข้าค้ำประกันได้

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ได้ให้อำนาจ ปตท. ที่จะค้ำประกันได้ ปตท. จึงได้ติดต่อให้ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ค้ำประกันหรือออก Standby Letter of Credit เพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้เงินกู้ของบริษัท โดยมีเงื่อนไขว่า หากธนาคารต้องรับผิดชอบจ่ายเงินแทนบริษัท ธนาคารก็มีสิทธิเรียกให้ ปตท. ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่าสัญญาที่ ปตท. จะทำกับธนาคารผู้ค้ำประกันหรือผู้ออก Standby Letter of Credit ซึ่งกำหนดว่า หากธนาคารจะต้องรับผิดชอบจ่ายเงินแทนบริษัทร่วมทุนที่เป็นลูกหนี้ตามหนังสือค้ำประกัน หรือ Standby Letter of Credit แล้ว ให้ธนาคารผู้ค้ำประกันมีสิทธิเรียกให้ ปตท. ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ธนาคารได้ นั้น แม้จะไม่ใช้สัญญาค้ำประกันการชำระหนี้ ซึ่ง ปตท. ไม่สามารถ

ทำได้ เพราะมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้ให้อำนาจ ปตท.ไว้ตั้งที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๖^๒ แต่ผลของสัญญาดังกล่าวก็ไม่

^๑ มาตรา ๗ ให้ ปตท.มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืมรับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้

(๒) จัดหา สำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียม

(๓) สำรวจ วางแผน ออกแบบ และสร้างท่าเรือเพื่อธุรกิจปิโตรเลียม คลังปิโตรเลียม ระบบการขนส่งปิโตรเลียม โรงกลั่นปิโตรเลียมและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง

(๔) ดำเนินการขนส่งปิโตรเลียมและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(๕) จัดสร้างคลังสำหรับการสะสมและสำรองปิโตรเลียม

(๖) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการขนส่งและใช้ปิโตรเลียม

(๗) กำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเนื่องจากปิโตรเลียมภายในกิจการของ ปตท.

(๘) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๙) ให้กู้หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ปตท.การให้กู้เงินแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ ปตท.ถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุนและมีอำนาจควบคุมกำกับกับการดำเนินงานของบริษัทนั้น จะให้กู้โดยไม่มีหลักประกันได้เฉพาะเมื่อเป็นการให้กู้ระยะสั้นภายในวงเงินคราวละไม่เกินห้าร้อยล้านบาท และเพื่อประโยชน์ในการบริหารสภาพคล่องทางการเงินของ ปตท.เท่านั้น ภายใต้บังคับวรรคสอง หากเป็นการให้กู้แก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ ปตท.ถือหุ้นหรือร่วมทุนอยู่ไม่ถึงร้อยละยี่สิบห้า และ ปตท.ไม่มีอำนาจควบคุมกำกับกับการดำเนินงานของบริษัทนั้น จะให้กู้โดยไม่มีหลักประกันได้ไม่เกินสัดส่วนที่ ปตท.ถือหุ้นในบริษัทนั้น และผู้ถือหุ้นทุกรายได้ยินยอมให้เงินกู้แก่บริษัทนั้นโดยไม่มีหลักประกันเช่นกัน (๑๐) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือประโยชน์แก่กิจการของ ปตท.

(๑๑) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียม

(๑๒) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ปตท.

(๑๓) ว่าจ้างหรือรับจ้างประกอบธุรกิจปิโตรเลียม

(๑๔) ตั้งหรือรับเป็นตัวแทน ตัวแทนค้าต่าง และนายหน้าในกิจการตามวัตถุประสงค์ของ ปตท.

(๑๕) ทำการค้าและให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอุปกรณ์และเครื่องใช้เกี่ยวกับธุรกิจปิโตรเลียม

(๑๖) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ปตท.

^๒ บันทึก เรื่อง การค้าประกันเงินกู้และการผูกพันชำระหนี้ในบริษัทที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยร่วมทุนจัดตั้งขึ้นและเป็นผู้ถือหุ้น ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ที่ นร

แตกต่างจากสัญญาค้ำประกัน กล่าวคือ เมื่อธนาคารนั้นได้เข้าชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันหรือตาม Standby Letter of Credit แล้ว ธนาคารก็สามารถเรียกให้ ปตท.ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ธนาคารได้ อันมีความเสี่ยงต่อการประกอบกิจการเหมือนสัญญาค้ำประกัน ดังนั้น จึงเห็นว่าการเข้าทำสัญญาอันมีผลให้ธนาคารผู้ค้ำประกันซึ่งได้รับผิดชดใช้เงินแทนบริษัทร่วมทุนที่เป็นลูกหนี้ตามหนังสือค้ำประกันหรือ Standby Letter of Credit แล้ว มีสิทธิเรียกให้ ปตท.ชดใช้เงินดังกล่าวคืนให้แก่ธนาคารได้นั้น ปตท.ไม่อาจทำได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า เนื่องจากบริษัทร่วมทุนที่จะจัดตั้งขึ้นที่ประเทศฟิลิปปินส์นั้น ปตท.เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (ประมาณ ๙๙.๙๙%) บริษัทดังกล่าวจึงเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันพ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ปตท.จึงควรที่จะขอให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันบริษัทร่วมทุนดังกล่าวแทนธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ปตท.ได้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทและเข้าร่วมทุนในกิจการต่างๆ กับบุคคลอื่นอยู่หลายกิจการโดยเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ สมควรที่จะได้มีการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อให้อำนาจ ปตท.ในการค้ำประกันบริษัทที่มีลักษณะดังกล่าวได้ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการแข่งขันอย่างสูงทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๐

๐๖๐๑/๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๖

^๓ มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๕ กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงิน ได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้องเป็น (ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือ (ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐ และหรือบริษัทจำกัดตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ