

บันทึก

เรื่อง สถานภาพของธนาคารกรุงไทย จำกัด ในการเป็น “รัฐวิสาหกิจ”

ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๒/๒๕๔๑๒ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เดิมธนาคารกรุงไทยจำกัด มีทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น ๑๘,๘๘๗,๒๘๓ หุ้น กระทรวงการคลังถือหุ้น ๑๗,๕๘๘,๐๗๑ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๙๓.๑๒ ธนาคารกรุงไทย จำกัด จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ต่อมา ได้มีการเพิ่มทุนจดทะเบียนอีกหลายครั้ง ดังนี้

๑. ปี ๒๕๒๕ ได้เพิ่มทุนอีก ๖,๑๑๒,๗๑๗ หุ้น แต่กระทรวงการคลังซื้อเพียง ๑,๕๐๐,๐๐๐ หุ้น ทำให้สัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังในธนาคารลดลงเป็นร้อยละ ๗๖.๓๕

๒. ปี ๒๕๓๐ และ ๒๕๓๑ ได้มีการเพิ่มทุนอีก ๓ ครั้ง ซึ่งกระทรวงการคลังมิได้ซื้อหุ้นเพิ่มทุน แต่ได้โอนสิทธิการถือหุ้นให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๕ ตรี^{*} แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นผู้ซื้อแทนทำให้ปัจจุบันสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังและของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูในธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นดังนี้

ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีหุ้นทั้งสิ้น ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น

กระทรวงการคลังถือหุ้น ๑๙,๐๘๘,๐๗๑ หุ้น หรือร้อยละ ๓๘.๑๗

กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ถือหุ้น ๑๙,๐๘๕,๐๐๐ หุ้น หรือร้อยละ ๓๘.๐๙

กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า การที่กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ ๓๘.๑๗ และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินถือหุ้นร้อยละ ๓๘.๐๙ ดังกล่าว จะทำให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด พันสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมบัญชีกลาง)ผู้แทน

^{*} พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๒๕ ตรี ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยมี “ฝ่ายจัดการกองทุน” เป็นเจ้าหน้าที่ และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่น ๆ

ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินแล้ว เห็นว่า การที่จะพิจารณาในปัญหาว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่หรือไม่ เมื่อกระทรวงการคลังมิได้มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบอีกต่อไป นั้น ต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๙ ตรี^๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติแต่เพียงว่า ให้ตั้งกองทุนขึ้น กองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย และให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีได้มี บทบัญญัติใด ๆ ที่จะถือได้ว่ากองทุนเป็น “ส่วนราชการ” กองทุนจึงมิใช่ส่วนราชการ^๓ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ส่วนประเด็นว่า กองทุนเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า คำว่า “องค์การของรัฐบาล” ตาม (ก) ของนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มิได้ระบุถึงการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลไว้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายในปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่า องค์การของรัฐบาลอาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะหรือโดยพระราชกฤษฎีกาตามกฎหมายว่า

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

ด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล^๕ ดังนั้น คำว่า “องค์การของรัฐบาล” ในบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ จึงหมายความว่า องค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะด้วย ลักษณะขององค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยพระราชกฤษฎีกามีสาระสำคัญเหมือนกันคือ มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินหรือเงินทุนของรัฐบาล และเป็นนิติบุคคล ส่วนชื่อขององค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอาจใช้ชื่อต่างกัน ใช้คำว่า “การ” ก็มี เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย ใช้คำว่า “องค์การ” ก็มี เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือใช้คำว่า “กองทุน” ก็มี เช่น กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง เป็นต้น เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๙ ตรี^๖ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ โดยกองทุนประกอบด้วย^๗ เงินที่สถาบันการเงินต้องนำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๙ เบญจ^๘ ซึ่งเงินดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับภาษีที่

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๓ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๔ องค์การซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามความในพระราชบัญญัตินี้ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๙ จัตวา กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๒๙ เบญจ และมาตรา ๒๙ สัตต

(๒) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(๓) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน

(๔) ดอกผลของกองทุน

^๘ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๙ เบญจ ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในแต่ละปี แล้วแต่กรณี ที่สถาบันการเงินแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นปีการเงินก่อนปีที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด

อัตราตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทของสถาบันการเงินก็ได้

การคำนวณเงินนำส่งเข้ากองทุน มิให้นำเงินฝากหรือเงินกู้ยืมที่สถาบันการเงินได้รับจากกองทุนมารวมคำนวณเข้าด้วย

ในกรณีที่กองทุนมีเงินและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว คณะกรรมการจัดการกองทุนจะประกาศงดการนำส่งเงินเข้ากองทุนก็ได้

รัฐเรียกเก็บแต่ได้ส่งเข้ากองทุนโดยตรงแทนที่จะนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินเสียก่อนแล้วตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เป็นทุนตามวิธีการงบประมาณปกติ และยังประกอบด้วยเงินสำรองที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายให้กองทุนตามมาตรา ๒๙ สัตต วรรคหนึ่ง^๙ อีกด้วย ทุนของกองทุนตามมาตรา ๒๙ จัดว่า (๑)^{๑๐} ถือได้ว่าเป็นของรัฐบาล และวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนี้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น กองทุนจึงเป็นองค์การของรัฐบาลประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น อีกทั้งกองทุนนี้ได้ตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นงานฝ่ายหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๒๙ ตรี^{๑๑} ธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นองค์การของรัฐบาลอยู่แล้ว กองทุนจึงมีฐานะเป็นองค์การของรัฐบาลเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทยและเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (ก)^{๑๒} แห่งบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ การที่กองทุนใช้อำนาจตามมาตรา ๒๙ อัญฐ (๖)^{๑๓} เข้าถือหุ้นในธนาคารกรุงไทย จำกัดซึ่งเมื่อรวมกับหุ้นที่กระทรวงการคลังถืออยู่แล้วมีจำนวนเกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นทั้งหมดของธนาคารกรุงไทย จำกัด จึงทำให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด ยังคงเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตาม (ค)^{๑๔} แห่งบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๙ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๙ สัตต ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาจัดสรรเงินสำรองตามมาตรา ๙ ส่งสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นคราว ๆ ไป

ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจออกเงินตรรองให้กองทุนไปก่อนได้ตามความจำเป็น แต่กองทุนต้องชำระคืนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และคณะกรรมการอาจกำหนดให้กองทุนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับเงินที่จ่ายตรรองดังกล่าวได้

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗)

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๑๓} พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๙ อัญฐ ให้กองทุนมีอำนาจกระทำการกิจต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๒๙ ตรี และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

๑ล๑

๑ล๑

(๖) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน

๑ล๑

๑ล๑

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๓๑