

บันทึก

เรื่อง ขอให้ตีความทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำ Refinance เงินกู้รัฐบาล
(กระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะกู้เงินมาเพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิมตาม
พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ
พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้หรือไม่ เพียงใด และจะนับวงเงินกู้ได้อย่างไร)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๔/๕๖๖๙๒ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากสถานการณ์ในตลาดเงินทุนต่างประเทศในปัจจุบันเอื้ออำนวยต่อการจัดหาเงินกู้และเพื่อประโยชน์ในการบริหารหนี้เงินกู้โดยส่วนรวมประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงการคลังได้มีนโยบายที่จะดำเนินการกู้เงินใหม่มาเพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม (Refinance) เพื่อเป็นการลดต้นทุนของการกู้เงิน และผ่อนคลายภาระหนี้ของประเทศในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน อย่างไรก็ตาม การกู้เงินใหม่ในกรณีนี้มีปัญหาว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจกระทำได้หรือไม่ เพียงใด และจะนับวงเงินกู้ได้อย่างไร เพราะมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ บัญญัติไว้โดยมีสาระสำคัญว่า กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือแหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และการกู้เงินในกรณีดังกล่าวใน ปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ๑) การกู้เงินตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงิน

๑ มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจาก

- (๑) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (๒) รัฐบาลต่างประเทศ
- (๓) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
- (๔) แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ก็ให้ใช้เทียบค่าตามที่ประกาศไว้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในวันที่ทำสัญญา

มาใช้จ่ายลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม (Refinance) เป็นการกู้เงินเพื่อสนองวัตถุประสงค์ด้านการบริหารหนี้ของประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งนอกจากจะคำนึงถึงหลักการกระจายภาระหนี้แล้ว ยังคำนึงในแง่ของการลดต้นทุนการกู้เงินด้วย จึงน่าจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ๒) ในการนับวงเงินกู้ยืมนี้ เนื่องจากการกู้เงินในกรณีนี้เป็น การกู้เงินใหม่เพื่อทดแทนหนี้เงินกู้เดิมซึ่งได้มีการนับวงเงินกู้ยืมอยู่แล้ว จึงไม่น่าที่จะรวมอยู่ในวงเงินกู้ใหม่

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังแล้วมีความเห็นว่า การที่กระทรวงการคลังจะกู้เงินได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะและต้องตีความตามกฎหมายนั้นโดยเคร่งครัด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การกู้เงินตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ จะต้องเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่าย_ลงทุน_ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การนำเงินที่กู้มาไปใช้จ่ายชำระหนี้เงินกู้เดิมไม่อาจถือได้ว่า เป็นการใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กระทรวงการคลังจึงไม่มีอำนาจกู้เงินใหม่มาชำระหนี้เงินกู้เดิมตั้งที่หรือมา ส่วนปัญหาในข้อหาหรือที่ว่า จะนับวงเงินกู้ยืมอย่างไรนั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาแล้วว่าการกู้เงินใช้หนี้เงินกู้เดิมกระทำมิได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องวงเงินต่อไปอย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ากระทรวงการคลังจะเห็นว่ากระทำโดยอนุโลมว่าเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนตามมาตรา ๓ วงเงินที่จะกู้ก็ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๓^๓ วรรคสองนั่นเอง เพราะความในวรรคสองดังกล่าวเป็นการจำกัดวงเงินที่จะกู้ได้ในปีหนึ่ง ๆ มิได้มีข้อยกเว้นในเรื่องนี้ไว้แต่ประการใด ดังนั้น การกู้เงินในนามรัฐบาลไม่ว่าในกรณีใด ๆ จึงต้องนับรวมอยู่ในวงเงินกู้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๗

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑) หน้า ๑

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑) หน้า ๑