

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงินของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๒๐๖/๒๒๑๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการนี้กระทรวงการคลังได้ดำเนินการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อชดเชยความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุน โดยได้เริ่มออกพันธบัตรครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ และครบ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาลกรณีพิเศษในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ครั้งที่ ๓/๑ ชนิดดอกเบี้ยร้อยละ ๑๐.๗๕ ต่อปี โดยออกเป็นพันธบัตร จำนวน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ และครบกำหนดในวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่เนื่องจากเงินกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้เงินกู้จำนวน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ที่ครบกำหนดชำระในวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ กระทรวงการคลังจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ดังกล่าว

กระทรวงการคลังจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวในการปรับโครงสร้างหนี้ที่ถึงกำหนดชำระคืน แต่เนื่องจากต้นเงินของพันธบัตรรัฐบาลที่ออกภายใต้พระราชกำหนดฯ แต่ละรุ่นจะต้องชำระคืนเป็นจำนวนสูงมาก ทำให้ไม่สามารถกู้เงินทั้งจำนวนจากตลาดการเงินในวันที่ถึงกำหนดชำระคืนในวันเดียวได้ ในการดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะมีความเสี่ยงในการหาเงินมาให้ได้จำนวนที่เพียงพอแล้ว ยังมีผลกระทบต่อตลาดการเงินและต้นทุนการกู้เป็นอย่างมาก ในการปรับโครงสร้างหนี้ที่จะถึงกำหนดชำระคืนในจำนวนที่สูง จำเป็นจะต้องมีการเตรียมเงินไว้ล่วงหน้าสำหรับหนี้ที่จะถึงกำหนดชำระคืน แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่า การปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวจะสามารถกู้เงินมาเพื่อเตรียมไว้

ชำระหนี้ก่อนที่จะหนี้เดิมจะถึงกำหนดชำระคืนได้หรือไม่ ซึ่งในการดำเนินการที่ผ่านมา เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระคืนในวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากเป็นกรณีเร่งด่วน กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้โดยการกู้เงินระยะสั้น (Bridge Loan) เพื่อชำระหนี้พันธบัตรเดิมที่ถึงกำหนดชำระคืน แล้วจึงออกพันธบัตรรัฐบาลระยะยาวโดยวิธีการประมูลเพื่อชำระคืนเงินกู้ระยะสั้นดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง วิธีการเช่นนี้มีข้อจำกัดเมื่อสภาพคล่องในตลาดตึงตัวเพราะจะทำให้มีต้นทุนการปรับโครงสร้างหนี้ที่สูงมาก นอกจากนั้น ในการปรับโครงสร้างหนี้โดยวิธีการประมูลพันธบัตรยังมีปัญหาในเรื่องของส่วนต่างของราคาตรากับราคาที่ประมูล ซึ่งอาจจะเป็นเงินส่วนเกิน (Premium) หรือ ส่วนลด (Discount) ก็ได้

กระทรวงการคลังพิจารณามาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดฯ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวหาได้จำกัดหรือห้ามกระทรวงการคลังดำเนินการแต่ประการใดไม่ อีกทั้งหากพิจารณาตามมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดฯ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะไม่นำเอายอดเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๗ มารวมเข้ากับยอดเงินกู้ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาทที่กำหนดในมาตรา ๓ ดังนั้น กระทรวงการคลังย่อมสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ในอันที่จะปรับโครงสร้างหนี้หรือขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระชำระหนี้ได้ทั้งสิ้น โดยหาจำต้องรอจนกระทั่งหนี้เดิมถึงกำหนดชำระก่อน หรือยอดวงเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ก่อนที่จะถึงกำหนดเวลาการชำระหนี้เดิม เมื่อนำมารวมกับยอดหนี้เงินกู้เดิมแล้วจะเกิน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือไม่ ก็ตาม

ส่วนในประเด็นที่ว่า เงินส่วนที่ได้รับเกินกว่าราคาตรา (Premium) จะต้องนำส่งคลังหรือไม่ นั้น กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกอบกับมาตรา ๔ และมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว เงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังย่อมหมายความว่าเงินทุกประเภทอันเกิดจากการกู้เงินตามพระราชกำหนดฯ ทั้งหมด ไม่ว่าเงินดังกล่าวที่ได้รับจะเป็นเงินส่วนที่เกินกว่าราคาตราไว้หรือไม่ก็ตาม หากต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไม่ และในระหว่างนี้ กระทรวงการคลังได้นำเงินที่ได้มาเฉพาะที่เป็นส่วนเกิน (Premium) คงไว้ในบัญชี “เงินฝากจากเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้” ไว้ก่อนจนกว่าจะได้ข้อยุติในประเด็นข้อกฎหมาย และเพื่อให้เกิดความชัดเจนและประโยชน์ในการปฏิบัติราชการต่อไป กระทรวงการคลังจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า กระทรวงการคลังประสงค์จะหาข้อกฎหมายใน ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระทรวงการคลังสามารถดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตาม

มาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการกู้เงินมาก่อนที่หนี้เงินกู้เดิมจะถึงกำหนดชำระคืนแต่ไม่นำไปชำระหนี้เงินกู้เดิมในทันทีได้หรือไม่ และเงินกู้จากการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ดังกล่าว ต้องนำไปรวมเพื่อคำนวณวงเงินเพดานเงินกู้ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาทตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดฯ หรือไม่

ประเด็นที่สอง เงินในส่วนที่เกินกว่าราคาตราของพันธบัตร (Premium) ที่ได้รับจากการประมูลพันธบัตรจะต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศ เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชกำหนดฯ หรือขยายเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิมได้ โดยให้นำความในมาตรา ๔^๓ มาตรา ๕^๔ และมาตรา ๖^๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งย่อมหมายความว่า การกู้เงินตามนัยดังกล่าวอาจจะกระทำได้โดยทำเป็นสัญญากู้ หรือโดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ และเนื่องจากโดยผลของบทบัญญัติของมาตรา ๗ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดฯ กระทรวงการคลังสามารถเลือกใช้การจัดการและ

^๑ มาตรา ๗ ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๓ หรือขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิม ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศเพื่อการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ให้นำความในมาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จำนวนเงินที่กู้ตามวรรคหนึ่งมิให้นำไปรวมเพื่อคำนวณวงเงินตามมาตรา ๓

^๒ มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อชดใช้ความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

มูลค่าของการกู้เงินตามวรรคหนึ่งรวมกันต้องไม่เกินห้าแสนล้านบาท

^๓ มาตรา ๔ ในการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ นอกจากจะกู้โดยทำเป็นสัญญากู้แล้ว ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้โดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้

เงินที่ได้จากการกู้ตามวรรคหนึ่งให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

^๔ มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย การจัดการและวิธีการที่เกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว และระยะเวลาชำระคืนเงินคืน ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

^๕ มาตรา ๖ การกู้เงินแต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันทำสัญญาหรือวันออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น โดยระบุจำนวนเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ระยะเวลาชำระคืนเงินคืน และวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้

วิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินที่เหมาะสมแก่การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ได้ตามควรเพื่อผ่อนคลายภาระหนี้เงินกู้ที่ผูกพันอยู่ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของพระราชกำหนดฯ ที่ห้ามมิให้มีการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ก่อนที่หนี้เงินกู้เดิมจะถึงกำหนดชำระ ดังนั้น จึงเห็นว่ากระทรวงการคลังย่อมสามารถดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการจัดหาเงินกู้ใหม่มาก่อนที่หนี้เงินกู้เดิมจะถึงกำหนดชำระคืนได้ แต่กระทรวงการคลังจะกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ ดังกล่าว เพื่อที่จะนำเงินกู้มาเก็บไว้โดยไม่นำไปชำระหนี้เงินกู้เดิมไม่ได้ เนื่องจากการกู้เงินในกรณีนี้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับโครงสร้างหนี้ กระทรวงการคลังจึงต้องนำเงินกู้ใหม่ที่ได้รับมาชำระหนี้เงินกู้เดิมโดยไม่ชักช้า การนำเงินกู้ใหม่มาเก็บไว้โดยไม่นำไปใช้ชำระหนี้เงินกู้เดิม ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามกฎหมายและเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนี้

นอกจากนั้น มาตรา ๗^๖ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดฯ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า จำนวนเงินที่กู้ในกรณีปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดฯ มิให้นำไปรวมคำนวณวงเงินกู้ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อชดเชยความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ดังนั้น เงินที่กู้ในการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังจึงไม่ต้องนำไปรวมเพื่อคำนวณวงเงินกู้ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาทดังกล่าวแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ตามมาตรา ๒๔^๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่ส่วนราชการจะไม่นำเงินที่ได้รับส่งเป็นรายได้แผ่นดินได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกรณีตามปัญหาข้อหารือ เงินในส่วนที่เกินกว่าราคาของพันธบัตรที่ได้รับจากการประมูลถือว่าเป็นเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งมาตรา ๗^๘ ประกอบกับมาตรา ๕^๙ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๗ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้นำไปใช้จ่ายได้ตาม
วัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและ
กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น กระทรวงการคลัง จึงสามารถนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายได้ตาม
วัตถุประสงค์เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงการคลังได้นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์
เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ดังกล่าวแล้ว หากปรากฏว่ายังคงมีเงินเหลืออยู่และไม่มีกรณีที่จะต้อง
นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายเพื่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้อีก กระทรวงการคลังก็จะต้องนำเงิน
ดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดินด้วย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔