

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ ธปท.สกม. ๘๕๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๐๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในบันทึก เรื่อง การนำส่งสินทรัพย์เข้าบัญชีในพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งมีความว่า

“๓. การนำสินทรัพย์เข้าในบัญชีสำรองพิเศษมี ๒ วิธี คือ การนำเงินคงเหลือหลังจากการนำสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีหักการจ่ายเมื่อสิ้นปีเข้าบัญชี และการโอนสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราในส่วนที่มีค่าเพิ่มขึ้นเข้าบัญชีนี้ ดังนั้น ธปท. จึงไม่อาจส่งสินทรัพย์อื่นตามกรณีที่ทำหรือซึ่งเป็นกรณีนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้เข้าบัญชีสำรองพิเศษโดยตรงได้” นั้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยน่าจะสามารถนำสินทรัพย์บริจาคเข้าบัญชีผลประโยชน์ประจำปีได้ ทั้งนี้ โดยเหตุผลที่ว่า บัญชีผลประโยชน์ประจำปีเป็นเพียงกลไกอันหนึ่งในระบบทุนสำรองเงินตราเท่านั้น ซึ่งในที่สุดแล้วสินทรัพย์บริจาคนี้จะเข้าสู่บัญชีสำรองพิเศษ อันจะสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบทุนสำรองเงินตรายิ่งขึ้น แต่สินทรัพย์บริจาคที่จะโอนเข้าสู่บัญชีผลประโยชน์ประจำปีดังกล่าวจะต้องเป็นสินทรัพย์ประเภทเดียวกับสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑

ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิที่จะรับสินทรัพย์บริจาคโดยนำเข้าสู่บัญชีผลประโยชน์ประจำปีได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและกรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้กำหนดให้มีบัญชีหลักในระบบเงินตราไว้ ๓ บัญชี คือ บัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ เพื่อใช้สำหรับจัดการเงินตรา โดยแต่ละบัญชีจะมีข้อกำหนดในเรื่องการโอนสินทรัพย์เข้าและจ่ายออกแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของบัญชีดังกล่าวแต่ละบัญชี สำหรับบัญชีผลประโยชน์

ประจำปีนั้น มาตรา ๓๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้บัญญัติให้ใช้สินทรัพย์ในบัญชีนี้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการพิมพ์ การออกและการจัดการธนบัตร การชดใช้ค่าแห่งสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราที่ลดลง และเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ในบัญชีสำรองเงินตราบัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ ซึ่งถ้ามีเงินคงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีเมื่อสิ้นปีหลังจากหักการจ่ายเพื่อการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว ต้องโอนเงินคงเหลือดังกล่าวเข้าบัญชีสำรองพิเศษ

นอกจากนี้ มาตรา ๓๓ ดังกล่าวยังบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสี่ด้วยว่า ผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา ผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีสำรองพิเศษ และผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีนั้นเอง เป็นสินทรัพย์ที่จะรับขึ้นบัญชีผลประโยชน์ประจำปี แต่โดยที่มาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา

^๑ มาตรา ๓๓ ผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราแต่ละปี ให้รับขึ้นบัญชีผลประโยชน์ประจำปี

สินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีให้ใช้จ่ายได้เพื่อการดังต่อไปนี้

(๑) การพิมพ์ธนบัตร รวมตลอดถึงการใด ๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพิมพ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อพิมพ์ธนบัตรและสิ่งพิมพ์อื่นที่รัฐมนตรีเห็นชอบ และการตั้งเป็นทุนหมุนเวียนตามความจำเป็นเพื่อดำเนินกิจการโรงพิมพ์ดังกล่าว

(๒) การออกและการจัดการธนบัตร หรือการอื่นใดอันเกี่ยวกับกิจการธนบัตรซึ่งรัฐมนตรีอนุมัติ

(๓) การชดใช้ค่าแห่งสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราที่ลดลง

(๔) การจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ

เงินคงเหลือหลังจากการจ่ายตามวรรคสองเมื่อสิ้นปี ให้โอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษ

ผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีหรือบัญชีสำรองพิเศษ ให้รับขึ้นบัญชีผลประโยชน์ประจำปี

ถ้าสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีในปีใดมีจำนวนไม่พอแก่การจ่ายดังกล่าว ให้จ่ายจากบัญชีสำรองพิเศษเท่าจำนวนที่ขาด และถ้าสินทรัพย์ในบัญชีสำรองมีไม่พอจ่าย ให้จ่ายจากเงินคงคลังเท่าจำนวนที่ขาด ในปีต่อ ๆ ไป ถ้าสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีมีเหลือจากการจ่ายดังกล่าว ให้ใช้คืนเงินคงคลังจนครบจำนวนที่ได้จ่ายไป และเมื่อเหลือเท่าใดจึงให้โอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษไว้

^๒ มาตรา ๓๐ ให้สินทรัพย์ต่อไปนี้เป็นสิ่งอันชอบด้วยกฎหมายที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรา

(๑) ทองคำ

(๒) เงินตราต่างประเทศอันเป็นเงินตราที่พึงเปลี่ยนได้ หรือเงินตราต่างประเทศอื่นใดที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ต้องเป็นรูปเงินฝากในธนาคารนอกราชอาณาจักรหรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(๓) หลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (๒)

(๔) ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศ และสิทธิพิเศษถอนเงิน ทั้งนี้ ที่นำส่งสมทบกองทุนการเงิน

(๕) ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง

พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้กำหนดประเภทของสินทรัพย์ที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราไว้ และการนำสินทรัพย์เข้าในบัญชีสำรองพิเศษมี ๒ วิธีเท่านั้น คือ (๑) การนำเงินคงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีเมื่อสิ้นปีหลังจากหักการจ่ายเพื่อการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ตามมาตรา ๓๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเงินตราฯ และ (๒) การโอนสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราในส่วนที่มีค่าเพิ่มขึ้นเข้าบัญชีตามมาตรา ๓๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินตราฯ การนำผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราที่นำมาขึ้นบัญชีผลประโยชน์ประจำปี จึงมิได้จำกัดเฉพาะตัวเงินเท่านั้น แต่อาจเป็นสินทรัพย์อย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่โดยนัยต้องเป็นสินทรัพย์ประเภทเดียวกับสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ นั้นเอง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปีเป็นบัญชีที่กำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นบัญชีรายจ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้นซึ่งรวมถึงการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปีและบัญชีสำรองพิเศษ และเพื่อให้การใช้จ่ายเหล่านี้กระทบโดยตรงถึงยอดสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา และบัญชีสำรองพิเศษ มาตรา ๓๓ วรรคห้า จึงได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษว่า ถ้าในปีใดสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีมีจำนวนไม่พอแก่การจ่ายเพื่อการดำเนินการที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้จ่ายจากบัญชีสำรองพิเศษเท่าจำนวนที่ขาด และถ้าสินทรัพย์ในบัญชีสำรองพิเศษมีไม่พอจ่าย ให้จ่ายจากเงินคงคลังเท่าจำนวนที่ขาด ในปีต่อไป ถ้าสินทรัพย์ในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีมีเหลือจากการจ่าย จึงให้ใช้คืนเงินคงคลังจนครบจำนวนที่จ่ายไปนั้น และเมื่อเหลือเท่าใดจึงให้โอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษไว้ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า สินทรัพย์ที่รับขึ้นหรือจ่ายออกจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปีได้มีลักษณะบังคับัดัดขาดเหมือนอย่างเช่นกรณีของบัญชีทุนสำรองเงินตราและบัญชีสำรองพิเศษ และมีได้จำกัดเฉพาะผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีสำรองพิเศษ และบัญชีผลประโยชน์ประจำปีเท่านั้น แต่อาจเป็นสินทรัพย์อันมีที่มาจากทางอื่นได้ การที่มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้นำผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา และมาตรา ๓๓ วรรคสี่ กำหนดให้นำผลประโยชน์อันเกิดจากสินทรัพย์ในบัญชีสำรองพิเศษและบัญชีผลประโยชน์ประจำปี มาขึ้นบัญชีผลประโยชน์ประจำปีนั้น เนื่องจากมี

(๖) ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน

(๗) หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (๒) หรือเป็นบาท

(๘) ตัวเงินในประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงซื้อหรือรับช่วงซื้อลดได้ แต่ต้องมีค่ารวมกันไม่เกินร้อยละสิบของจำนวนธนบัตรออกใช้

สินทรัพย์ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องจัดตารางไว้ให้มีค่ารวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนธนบัตรออกใช้

^๓ มาตรา ๓๔ ในกรณีที่สินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตรามีค่าเพิ่มขึ้น ให้โอนส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้นเข้าบัญชีสำรองพิเศษ

เจตนารมณ์เพื่อให้บังคับแก่การจัดการสินทรัพย์ซึ่งเป็นผลประโยชน์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราและบัญชีสำรองพิเศษ มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่การจัดการบัญชีผลประโยชน์ประจำปีแต่อย่างใด การรับสินทรัพย์อื่นที่มีใช้ของรัฐเข้าในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีจึงไม่เป็นการต้องห้าม สามารถกระทำได้

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถนำสินทรัพย์บริจาคขึ้นบัญชีผลประโยชน์ประจำปีได้ โดยจะต้องเป็นสินทรัพย์ประเภทเดียวกับสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงความประสงค์และเป็นไปตามเงื่อนไขของการบริจาคสินทรัพย์นั้นด้วย

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๔