

บันทึก

เรื่อง การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลโดยการออกพันธบัตรโดยวิธีการประมูล

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ส่วนที่ กค ๐๒๐๑/(๑)/๑๔๗๐๖ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงการคลังได้กำหนดแผนการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยการออกพันธบัตรสำหรับจำหน่ายให้แก่สถาบันการเงินโดยวิธีการประมูล จำนวน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังเห็นว่า ปัจจุบันตลาดตราสารหนี้มีความสลับซับซ้อนและมีการพัฒนาไปมาก จึงมีความจำเป็นที่จะปรับแนวทางการออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อให้การกู้เงินเกิดความยุติธรรม ทั้งด้านผู้กู้และผู้ให้กู้ โดยเฉพาะในเรื่องของอัตราดอกเบี้ย นอกจากนั้นเพื่อเป็นการเสริมสร้างการพัฒนาตลาด รัฐบาลควรมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว อันจะเป็นผลดีต่อการกู้ยืมของรัฐบาลในระยะยาว แต่การออกพันธบัตรให้กับสถาบันการเงินโดยวิธีการประมูลนี้อาจทำให้กระทรวงการคลังได้รับเงินที่ได้จากการออกพันธบัตรในราคาที่มีส่วนลด (Discount) หรือในราคาที่มีส่วนเกินได้ (Premium) ซึ่งเงินที่ได้จากการออกพันธบัตรในครั้งนี้ (ทั้งในราคาที่มีส่วนลดและในราคาที่มีส่วนเกิน) จะนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ต่อไป แต่ในส่วนที่เป็นส่วนลดจากการประมูลพันธบัตรจะทำให้กระทรวงการคลังได้เงินไม่ครบตามวงเงินที่ประกาศไว้ จึงเกิดปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ว่าการออกพันธบัตรกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลโดยวิธีการประมูลในกรณีที่กระทรวงการคลังจะต้องเสียส่วนลด (Discount) จากการประมูลพันธบัตร ทำให้ได้รับเงินไม่ครบตามวงเงินที่ประกาศไว้ กระทรวงการคลังสามารถดำเนินการได้หรือไม่ ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า ตามกฎหมายมิได้มีข้อจำกัดในเรื่องนี้ไว้ นอกจากนี้กระทรวงการคลังเคยออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๒ (พ.ศ. ๒๕๑๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อออกพันธบัตรเงินกู้ประเภทพันธบัตรเงินกู้ลงทุนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๓ ครั้งที่ ๑ โดยจำหน่ายต่ำกว่าราคาที่ตราไว้ เนื่องจากขณะนั้นดอกเบี้ยในตลาดสูง และในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยรัฐบาลก็ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราตลาดแต่เพื่อให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ จึงจำเป็นต้องจูงใจโดยขายพันธบัตรในอัตราส่วนลด

กระทรวงการคลังจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางและบรรทัดฐานในการออกพันธบัตรรัฐบาลโดยวิธีการประมูลต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย แล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๙ ทวิ^{*} แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้หากปรากฏว่าภายหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมมีผลใช้บังคับแล้วถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในกรณีนี้ก็เพื่อให้รัฐมีงบประมาณเพียงพอในการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และความในวรรคสองของมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีการกู้เงินไว้ และหากกระทรวงการคลังประสงค์จะกู้เงินโดยใช้วิธีการออกพันธบัตรก็จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน รวมทั้งต้องประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไข และวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการออกพันธบัตรว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร

จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า กฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังในการกู้เงินโดยวิธีการออกพันธบัตรได้เป็นจำนวนเท่ากับวงเงินงบประมาณที่ขาดดุลโดยให้อำนาจของกระทรวงการคลังที่จะกำหนดวิธีการและรายละเอียดในการออกพันธบัตรได้ตามความเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้เงินมาเท่ากับจำนวนที่ขาด ซึ่งในการออกพันธบัตรแต่ละครั้งกระทรวงการคลังจำเป็นต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการกู้เงินและภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศและต้องพิจารณาให้เกิดความเหมาะสมกับภาวะตลาดของตรา

* มาตรา ๙ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณีกับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้ตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้ การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นหรือการทำสัญญากู้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไข และวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น ในกรณีทำสัญญากู้ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญา กู้ นั้น

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สารหนี้ประเภทดังกล่าวในขณะนั้นอีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่า การออกพันธบัตรโดยการประมุขขายให้แก่สถาบันการเงินตามกรณีที่หารือมานี้ แม้ว่ากระทรวงการคลังจะต้องเสียส่วนลด (Discount) จากการประมุขขายพันธบัตรดังกล่าว ซึ่งทำให้ได้รับเงินไม่ครบตามวงเงินที่ออกพันธบัตร หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้ได้เงินจากการขายพันธบัตรเป็นจำนวนเท่าจำนวนที่จำเป็นต้องใช้ตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ และอยู่ภายในวงเงินของงบประมาณที่ขาดดุลแล้วย่อมกระทำได้ตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๓