

บันทึก

เรื่อง การนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายหุ้นตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑
มาชำระคืนพันธบัตรโดยไม่ต้องนำส่งคลัง

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๒๐๑/(๑)/๗๘๕๔ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกพันธบัตรรัฐบาลตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑ และชั้นที่ ๒ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการคือ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการกู้เงินแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับซื้อพันธบัตรที่ออกให้กับสถาบันการเงินแต่ละแห่งทั้งจำนวน โดยที่สถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการจะต้องนำเงินที่ได้จากการขายหุ้นบุริมสิทธิหรือหุ้นกู้ด้อยสิทธิให้กับกระทรวงการคลังมาซื้อพันธบัตรจากธนาคารแห่งประเทศไทยในทันที รายละเอียดเป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับสถาบันการเงินที่ประสงค์จะขอเข้ารับความช่วยเหลือจากกระทรวงการคลังตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑ และโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๒ (ฉบับที่ ๑) และ (ฉบับที่ ๒) ทั้งนี้ ในการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑ สถาบันการเงินจะต้องเพิ่มทุนโดยหาผู้ลงทุนสมทบภาคเอกชนในจำนวนเงินเท่ากับที่กระทรวงการคลังให้ความช่วยเหลือเพิ่มทุน และกระทรวงการคลังจะออกใบสำคัญแสดงสิทธิซึ่งให้สิทธิในการซื้อหุ้นบุริมสิทธิที่กระทรวงการคลังถืออยู่ตามโครงการนี้ให้กับผู้ร่วมลงทุนสมทบด้วย

ตามนัยของพระราชกำหนดและประกาศกระทรวงการคลังข้างต้น กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าเพื่อให้การชำระคืนต้นเงินพันธบัตรที่ออกตามโครงการนี้ไม่ต้องตกเป็นภาระของงบประมาณรายจ่ายประจำปีสมควรนำเงินที่ได้จากการขายหุ้นที่ออกตามพระราชกำหนดฯ ไปชำระคืน แต่เนื่องจากพระราชกำหนดฯ ไม่ได้ระบุวิธีการในการชำระคืนต้นเงินพันธบัตรไว้โดยชัดเจน จึงเกิดปัญหาในการตีความกฎหมายขึ้นว่ารายได้ที่เกิดขึ้นจากการขายหุ้นจะต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่ ซึ่งจากการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ (๓) ได้บัญญัติไว้ว่า “... รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(๑) ...

(๒) ...

(๓) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล”

ดังนั้น โดยนัยของพระราชกำหนดฯ เงินที่ได้มาจากการขายหุ้นข้างต้นก็ควรที่จะนำมาชำระคืนต้นเงินพันธบัตรตามมาตรา ๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๙๑ ได้ แต่อย่างไรก็ดีเพื่อความรอบคอบในการดำเนินการและเพื่อถือเป็นแนวทางการปฏิบัติในอนาคต กระทรวงการคลังจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นกฎหมายว่า ภายใต้มาตรา ๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๙๑ เงินที่ได้มาจากการขายหุ้นตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ จะสามารถนำมาชำระคืนพันธบัตรที่ออกภายใต้พระราชกำหนดฯ โดยไม่ต้องนำส่งคลังได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย แล้ว มีความเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติให้นำเงินที่ได้มาจากการขายหุ้นในโครงการช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑ มาไถ่ถอนพันธบัตรได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง มาตรา ๔^๑ วรรคสอง กำหนดไว้แต่เฉพาะเงินรายรับที่กระทรวงการคลังได้รับจากการออกพันธบัตรรัฐบาลให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งเมื่อกระทรวงการคลังได้ออกพันธบัตรและนำเงินไปซื้อหุ้นบุริมสิทธิของสถาบันการเงินจึงเป็นการดำเนินการครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ส่วนการกำหนดให้ไถ่ถอนพันธบัตรได้ก่อนกำหนดตามความในข้อ ๘.๑^๒ วรรคสอง แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับสถาบันการเงินที่ประสงค์จะขอได้รับความช่วยเหลือจากกระทรวงการคลังตามโครงการช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑ และโครงการช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๒ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นแต่เพียงการ

^๑ มาตรา ๔ ในการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ นอกจากจะกู้โดยทำเป็นสัญญาแล้วให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้โดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ได้

เงินที่ได้จากการกู้ตามวรรคหนึ่งให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

^๒ ๘. ลักษณะของพันธบัตรรัฐบาล

๘.๑ เป็นพันธบัตรอายุ ๑๐ ปี ห้ามไถ่ถอนก่อนครบกำหนด เป็นพันธบัตรชนิดจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ทางบัญชี (Scriptless) สามารถโอนเปลี่ยนมือได้

ในกรณีที่กระทรวงการคลังขายหุ้นบุริมสิทธิหรือหุ้นสามัญที่ได้แปลงสภาพมาจากหุ้นบุริมสิทธิให้แก่เอกชน กระทรวงการคลังมีสิทธิขอไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลก่อนครบกำหนดเป็นจำนวนเท่ากัน หากสถาบันการเงินได้ขายพันธบัตรรัฐบาลที่ได้รับตามโครงการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑ ไปแล้ว กระทรวงการคลังจะขอซื้อพันธบัตรจำนวนที่กล่าวคืนจากผู้ถือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่รับซื้อพันธบัตรรัฐบาลที่ออกตามโครงการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑

กำหนดให้กระทรวงการคลังมีสิทธิขอไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลที่ออกตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑ ก่อนกำหนดได้หากกระทรวงการคลังขายหุ้นบุริมสิทธิให้แก่ผู้ร่วมลงทุนสมทบภาคเอกชน มิได้กำหนดให้นำรายรับจากการขายหุ้นไปชำระคืนพันธบัตรโดยไม่ต้องนำส่งคลังแต่อย่างใด

ในประเด็นที่กระทรวงการคลังเห็นว่าการนำเงินจากการขายหุ้นบุริมสิทธิดังกล่าวไปไถ่ถอนพันธบัตรเป็นไปตามข้อยกเว้นการนำเงินส่งคลังตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เห็นว่า การนำเงินส่งคลังของส่วนราชการมีหลักการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ และมาตรา ๒๔^๔ วรรค

^๓ มาตรา ๔ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักจ่ายจากเงินที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ ในกรณีดังนี้

(๑) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจาก

กระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

(๓) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

^๔ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้นรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

หนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยให้ส่วนราชการการนำส่งเงินรายรับทั้งสิ้นเข้าคลัง การจะไม่นำส่งเงินรายรับเข้าคลังก็ต้องเป็นไปตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งข้อยกเว้นไม่ต้องนำส่งรายรับเข้าคลังทั้งจำนวน กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่งตอนท้ายและวรรคสองถึงวรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ และข้อยกเว้นให้ส่วนราชการหักเงินรายจ่ายจากเงินที่จะต้องนำส่งคลังตามที่รัฐมนตรีได้กำหนด ข้อบังคับอนุญาตซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๔ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ การที่จะพิจารณาว่าการณที่กระทรวงการคลังหรือมาจะเป็นรายรับที่เป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้เคยวางหลักในการพิจารณาข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนำส่งรายรับไว้ในปัญหาเรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเกี่ยวกับการเงินตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายธนบัตรบนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ (เรื่องเสร็จที่ ๓/๒๕๐๔)^๔ ว่า “...การพิจารณาว่าการณจะเข้าข้อยกเว้นหรือไม่ จะต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดตามหลักสัจพจน์กฎหมายที่ว่า ข้อยกเว้นจะต้องตีความโดยเคร่งครัด...” ซึ่งกรณีจะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๓) ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจอนุญาตให้ส่วนราชการหักรายจ่ายจากรายรับที่ต้องนำส่งคลังก็ต่อเมื่อรายจ่ายนั้นเป็นรายจ่ายที่ต้องจ่ายเงินคืนให้กับบุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล ตามกรณีที่ว่าหรือมานี้รายรับที่กระทรวงการคลังรับมาเป็นค่าขายหุ้นบุริมสิทธิที่กระทรวงการคลังถืออยู่ซึ่ง ผู้ร่วมลงทุนสมทบภาคเอกชนจะต้องจ่ายให้แก่กระทรวงการคลังหากใช้สิทธิซื้อหุ้นตามที่กำหนดไว้กระทรวงการคลังจึงมีสิทธิโดยชอบที่พึงได้รับจากผู้ร่วมลงทุนสมทบภาคเอกชนหากมีเหตุที่ทำให้เงินดังกล่าวเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระแก่รัฐบาล ไม่ กรณีจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของข้อยกเว้นของการนำส่งรายรับเข้าคลังตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ วรรคสอง (๓) ดังนั้น จึงเห็นว่า กระทรวงการคลังจะต้องนำเงินที่ได้มาจากการขายหุ้นบุริมสิทธิในโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ ๑ ส่งคลังโดยไม่อาจนำมาชำระคืนพันธบัตรที่ออกตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินฯ ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

^๔ บันทึก เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเงิน ตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายธนบัตรบนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๕๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๐๔.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๓