

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การคำประกันของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๘
แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ได้มีหนังสือที่ กม. ๖๗๓/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ สรุปความได้ว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นสถาบันการเงินของรัฐ สังกัดกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ธนาคารมีภารกิจหลักในการ ส่งเสริมและช่วยเหลือด้านการเงินให้แก่ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และสนับสนุนทางด้านการเงินแก่ผู้ลงทุนประกอบการอสังหาริมทรัพย์จำหน่ายให้แก่ประชาชน รวมทั้งรับฝากเงินเพื่อระดมทุนมาใช้ในการให้สินเชื่อ

เนื่องจากปัจจุบันภาวะการแข่งขันในตลาดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยมีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น เพื่อเพิ่มความสามารถในการให้บริการทางด้านสินเชื่อแก่ประชาชนในการจัดหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง การจัดหาเงินทุนจึงเป็นปัจจัยสำคัญของธนาคาร ซึ่งตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ออกและขายพันธบัตรหรือหุ้นกู้หรือกู้ยืมเงิน เพื่อเพิ่มกำลังในการดำเนินการของธนาคารได้ หากได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และให้รัฐบาล คำประกันการชำระต้นเงินคืนและการชำระดอกเบี้ยการออกพันธบัตร หุ้นกู้ และเงินกู้ยืมดังกล่าว

ในการระดมทุนดังกล่าวธนาคารอาคารสงเคราะห์มีความจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับการตีความมาตรา ๒๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งบัญญัติให้ รัฐบาลคำประกันการชำระต้นเงินคืนและการชำระดอกเบี้ย ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้สิทธิรัฐบาลในการคำประกัน หรือเป็นหน้าที่รัฐบาลจะต้องคำประกัน เพราะหากให้สิทธิรัฐบาลคำประกัน การระดมทุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์เกี่ยวกับการออกพันธบัตร หุ้นกู้ และเงินกู้ยืมก็จะสามารถลดภาระภาครัฐในการคำประกันได้

ธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงขอหารือว่า หากธนาคารอาคารสงเคราะห์จะออกพันธบัตร หุ้นกู้ และเงินกู้ยืม โดยรัฐบาลไม่ต้องคำประกัน จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่ เพื่อจะเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) และ

ผู้แทนธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การส่งเสริมและช่วยเหลือให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์^๑ รวมทั้งการรับฝากเงินเพื่อการระดมทุนมาใช้ในการดำเนินกิจการและการให้สินเชื่อ เมื่อพิจารณามาตรา ๒๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขของการออกและขายพันธบัตร หุ้นกู้ และกู้ยืมเงิน เพื่อเพิ่มกำลังดำเนินการของธนาคารอาคารสงเคราะห์ไว้ว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ความในวรรคสองของมาตราดังกล่าวได้กำหนดไว้ด้วยว่า พันธบัตร หุ้นกู้ หรือเงินกู้ยืม ให้รัฐบาลค้ำประกันการชำระต้นเงินคืนและการชำระดอกเบี้ย นอกจากนี้ มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว ยังมีกรณีตามมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้รัฐบาลค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ยของเงินร่วมทุนจากบุคคลอื่นใด จากถ้อยคำตามบทบัญญัติทั้งสองมาตราที่กำหนดว่า “ให้รัฐบาลค้ำประกัน...” มีลักษณะเป็นการบังคับว่า การออกและขายพันธบัตร หุ้นกู้ หรือการกู้ยืมเงิน รวมทั้งเงินร่วมทุนจากบุคคลอื่น รัฐบาลต้องค้ำประกันการชำระต้นเงินคืนและการชำระดอกเบี้ย ซึ่งโดยผลของการที่รัฐบาลค้ำประกันให้แก่การดำเนินการดังกล่าว ย่อมทำให้การระดมทุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์มีความน่าเชื่อถือ และธนาคารอาคารสงเคราะห์สามารถกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการค้ำประกันโดยบุคคลอื่น เมื่อมีการนำเงินมาให้สินเชื่อแก่ประชาชนเพื่อการมีที่อยู่อาศัย ประชาชนย่อมเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำ อันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและการดำเนินธุรกิจของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถ้อยคำตามบทบัญญัติประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วจึงเห็นว่า การที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์จะออกและขายพันธบัตร หรือหุ้นกู้ หรือเงินกู้ยืม โดยรัฐบาลไม่ต้องค้ำประกัน ย่อมขัดต่อ มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งธนาคารขึ้นเรียกว่า “ธนาคารอาคารสงเคราะห์” เพื่อส่งเสริมการนำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารและหรือที่ดินตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ธนาคารนี้เป็นนิติบุคคล

^๒ มาตรา ๒๘ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ธนาคารจะออกและขายพันธบัตร หรือหุ้นกู้ หรือกู้ยืมเงินโดยวิธีอื่น เพื่อเพิ่มกำลังดำเนินการก็ได้

พันธบัตร หุ้นกู้ และเงินกู้ยืมที่กล่าวนั้น ให้รัฐบาลค้ำประกันการชำระต้นเงินคืน และการชำระดอกเบี้ย

^๓ มาตรา ๗ เงินร่วมทุนจากบุคคลอื่นใดตามความในมาตรา ๖ (ค) นั้นให้รัฐบาลค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ยในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าและไม่เกินร้อยละเจ็ดต่อปี ตามแต่คณะกรรมการธนาคารจะกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๔๘