

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0900/ 10607



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 5308
วันที่ 25 ส.ย. 2552 เวลา 8.50
วันที่

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

๒๓ มิถุนายน 2552

เรื่อง ความเห็นต่อหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการ
ของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว(ล) 9319
ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2552

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 623/2550
 2. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 3. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 243/2549
 4. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงการคลัง
พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน
การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน
ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ความละเอียดตามที่แจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า องค์การมหาชน
มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ (สิ่งที่ส่งมาด้วย 1) ดังนั้นการ
กู้ยืมเงินขององค์การมหาชนจึงถือเป็นการก่อหนี้สาธารณะตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2) ซึ่งในมาตรา 19 ของ
พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ
เข้ารับผิดชอบ หรือค้ำประกัน หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระต้นเงินหรือดอกเบี้ยเงินกู้ให้
หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการหรือแผนงาน
ตามมาตรา 25 หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐสามารถกู้ต่อจากกระทรวงการคลังได้

เมื่อพิจารณาร่างหลักเกณฑ์ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ กระทรวงการคลัง
มีความเห็นและขอเสนอแนะ ดังนี้

1.1 อำนาจในการกู้เงิน : คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจ
ในการกู้ยืมเงินโดยวิธีการออกพันธบัตรไว้ว่า กรณีดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจการออกพันธบัตร
ไว้โดยชัดแจ้ง โดยจะแยกจากบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกู้ยืมเงิน (สิ่งที่ส่งมาด้วย 3) ดังนั้น

/หาก...

หากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งฯ เพียงกำหนดให้องค์การมหาชนมีอำนาจกู้ยืมเงินได้จะหมายถึงการทำให้เป็นสัญญากู้เงินเท่านั้น ไม่รวมถึงการออกพันธบัตรหรือตราสารหนี้ประเภทอื่นด้วย ดังนั้น แม้ว่าตามร่างหลักเกณฑ์จะได้กำหนดนิยาม “การกู้ยืมเงิน” ให้รวมถึงการออกพันธบัตรและตราสารหนี้ประเภทต่าง ๆ ก็ตาม แต่อำนาจในการดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ

1.2 วัตถุประสงค์ในการกู้เงิน : ตามร่างข้อ 4 ได้กำหนดให้องค์การมหาชนมีอำนาจกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนเท่านั้น โดยยกเว้นในกรณีองค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงิน (เช่น สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และสถาบันพัฒนาองค์การชุมชน เป็นต้น) ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีนั้น ประเด็นนี้เห็นว่า การจำกัดอำนาจให้องค์การมหาชนทั่วไปสามารถกู้เงินได้เฉพาะกรณีที่เป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อเสริมสร้างสภาพคล่องเท่านั้น อาจเป็นการปิดโอกาสองค์การมหาชนบางแห่งที่มีศักยภาพในการดำเนินโครงการลงทุนต่าง ๆ ภายใต้วัตถุประสงค์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ซึ่งกรณีดังกล่าวองค์การมหาชนสามารถกู้เงินจากกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินโครงการลงทุนต่าง ๆ ได้ ดังนั้น จึงเห็นควรเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้รวมถึงองค์การมหาชนที่มีศักยภาพในการดำเนินโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามนโยบายรัฐบาลด้วย

1.3 แหล่งเงินทุน : เพื่อเพิ่มช่องทางให้แก่องค์การมหาชนให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้านต่าง ๆ ได้มากขึ้น และสอดคล้องกับหลักการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลังตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ (มาตรา 25) เห็นควรเพิ่มเติมร่างข้อ 6 ให้สามารถกู้เงินจากกระทรวงการคลังได้ด้วย

1.4 การใช้จ่ายเงินกู้ : การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชน ควรกำหนดให้นำไปใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ขององค์การเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงควรตัดคำว่า “เป็นหลัก” ในร่างข้อ 2 ออก

1.5 กรอบเพดานในการกู้เงิน : ตามร่างข้อ 5 ซึ่งได้กำหนดกรอบเพดานการกู้เงิน (ไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุน) และยอดหนี้คงค้าง (ไม่เกิน 5 ล้านบาท) ไว้ นั้น เห็นควรใช้บังคับกับกรณีการกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนขององค์การมหาชนทั่วไปเท่านั้น ไม่รวมถึงองค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน หรือดำเนินโครงการลงทุนต่าง ๆ ด้วย (ตามที่เสนอให้เพิ่มเติมตามข้อ 1.2) ซึ่งต้องมีการกำหนดกรอบเพดานการกู้เงินและยอดหนี้คงค้างแตกต่างจากองค์การมหาชนทั่วไป โดยต้องคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของหน่วยงานเป็นหลัก ทั้งนี้ โครงการหรือแผนงานดังกล่าวเห็นควรเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาความเหมาะสมและความคุ้มค่าประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

1.6 ขั้นตอนในการกู้เงิน : เนื่องจากการกู้ยืมเงินขององค์การมหาชนถือเป็นการก่อหนี้สาธารณะตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี ซึ่งตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 (สิ่งที่ส่งมาด้วย 4) ข้อ 11 กำหนดให้หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐแจ้งแผนการบริหารหนี้สาธารณะให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะทราบ ตามตารางเวลาการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และต้องจัดทำรายงานผลการก่อหนี้ใหม่ รวมทั้งการเบิกจ่ายเงินกู้

การปรับโครงสร้างหนี้ โดยระบุเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญภายใน 15 วันหลังจากดำเนินการ พร้อมทั้งจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะด้วย นอกจากนี้ ในข้อ 13 ของระเบียบดังกล่าวยังกำหนดให้หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะเพื่อเสนอสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ภายในวันที่ 7

ของเดือนถัดไป ซึ่งรายงานดังกล่าวประกอบด้วย การเบิกจ่ายเงินกู้ ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง และความก้าวหน้าของโครงการหรือแผนงานในแต่ละเดือน ดังนั้น จึงควรแก้ไขร่างข้อ 8 ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ เห็นควรแก้ไขข้อความในขั้นตอนการกู้เงินขององค์การมหาชน ที่ระบุว่า “หนี้ขององค์การมหาชนไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะ แต่ต้องรายงาน สบ. ภายใน 60 วัน” ด้วย เนื่องจากหนี้ขององค์การมหาชนจัดเป็นหนี้สาธารณะ และต้องมีการรายงานและดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังฯ กำหนดไว้ ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

2. หลักเกณฑ์การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น

2.1 โดยที่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนมิได้มุ่งเน้นเพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก ดังนั้น การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่นขององค์การมหาชนจึงควรพิจารณาเฉพาะกรณีที่จำเป็นและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง ซึ่งตามร่างหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นรายกรณีจึงเหมาะสมแล้ว

2.2 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติและให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอแก่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เห็นควรกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นที่สมควรให้องค์การมหาชนจัดทำคำชี้แจงเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับความสอดคล้องความเหมาะสม ความจำเป็น ความเสี่ยง ความคุ้มค่า และความพร้อมในด้านต่าง ๆ ในการเข้าถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น เป็นต้น

2.3 นอกจากนี้ หากการเข้าร่วมทุนขององค์การมหาชนเข้าข่ายเป็นการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนในกิจการของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ องค์การมหาชนนั้นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

3. หลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

กระทรวงการคลังเห็นว่า ร่างหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอนั้น เป็นไปตามหลักการจำหน่ายทรัพย์สินและหนี้สูญโดยทั่วไป สมควรเห็นชอบตามที่เสนอ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การชำรุดหรือเสื่อมสภาพของทรัพย์สิน หรือการที่ทรัพย์สินถูกทำลาย เป็นต้น ดังนั้น เพื่อความชัดเจน เห็นควรแก้ไขถ้อยคำในร่างข้อ 3 ที่กำหนดให้ “ในกรณีที่พัสดุสูญไป จะต้องมีการตรวจสอบถึงตัวผู้รับผิดชอบการสูญหายของทรัพย์สินจนถึงที่สุดแล้วเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบและหาสาเหตุของการสูญหาย” เป็น “ในกรณีที่พัสดุสูญหาย หรือชำรุดหรือเสื่อมสภาพจนไม่อาจใช้การได้ซึ่งไม่ได้เกิดจากการใช้งานตามปกติ จะต้องมีการตรวจสอบหาสาเหตุและตัวผู้รับผิดชอบการสูญหาย การชำรุดหรือเสื่อมสภาพจนถึงที่สุด”

ในส่วนขอเสนอของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 18 จากที่เดิมกำหนดให้การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญเป็นไปตาม “หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด” เป็น “หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง” นั้น ในประเด็นนี้ กระทรวงการคลังเห็นว่า แม้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นเรื่องเฉพาะทางการเงิน ซึ่งสมควรให้กระทรวงการคลังร่วมพิจารณาด้วยก็ตาม แต่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายของรัฐบาล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว การกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 จึงควรเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเช่นเดิม ซึ่งในชั้นการพิจารณาคณะรัฐมนตรีสามารถให้กระทรวงการคลังทำความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอความเห็นของกระทรวงการคลังต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กลุ่มกฎหมาย

โทร. 0 2265 8050 ต่อ 5915

โทรสาร. 0 2273 9735

www.pdmo.mof.go.th