

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผกท. ๒๓๙/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๘๗/๒๕๓๑ ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นองค์การของรัฐบาลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ มีเงินนำส่งจากสถาบันการเงินและเงินสำรองจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นทุนของกองทุนซึ่งถือได้ว่าเป็นของรัฐบาล กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (ก) แห่งบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และกระทรวงการคลังถือหุ้นธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ธนาคารกรุงไทยฯ) รวมกันมากกว่าร้อยละห้าสิบ ในขณะนั้น ทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (ค) แห่งบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นรัฐวิสาหกิจตามแนวคำวินิจฉัยข้างต้นอีกครั้งในเรื่องเสร็จที่ ๒๗๓/๒๕๔๓ ซึ่งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กระทรวงการคลัง และธนาคารกรุงไทยฯ ได้ยึดถือคำวินิจฉัยดังกล่าวในการดำเนินงานทั้งในด้านการกำกับดูแล การแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหาร การจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการจัดทำงบประมาณจนถึงปัจจุบัน นั้น

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ขอเรียนว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย มีทุนของตนเองเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้างต้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๑ ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ และมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ จาก “องค์การ

ของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” เป็น “องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจกรรมของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” ประกอบกับปัจจุบันมีการกำหนดบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายหลายฉบับแตกต่างกัน รวมทั้งมีการอ้างอิงถึงรัฐวิสาหกิจในกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และธนาคารกรุงไทยฯ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และธนาคารกรุงไทยฯ ซึ่งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่

๒. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และธนาคารกรุงไทยฯ อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) แจ้งว่า กรรมการจัดการกองทุนไม่ถือเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงไม่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ต่อมาเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกประกาศกำหนดตำแหน่งที่ต้องห้ามดำเนินกิจการที่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๒๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ซึ่งรวมถึงตำแหน่งกรรมการของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย สำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีหนังสือแจ้งให้กรรมการจัดการกองทุนปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว

๓. หากสถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ หรือธนาคารกรุงไทยฯ เปลี่ยนแปลงจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะมอบอำนาจหรือมอบฉันทะให้กระทรวงการคลังใช้สิทธิออกเสียงในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของธนาคารกรุงไทยฯ แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามที่กระทรวงการคลังร้องขอและกระทรวงการคลังจะกำกับดูแลธนาคารกรุงไทยฯ ได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และผู้แทนธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และธนาคารกรุงไทยฯ ซึ่งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น

ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง หน่วยงาน ๓ ประเภท ได้แก่

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(๓) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

กรณีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ จึงมีประเด็นพิจารณาความเป็นรัฐวิสาหกิจเฉพาะตาม (๑) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือเป็นกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้เคยมีการพิจารณาขอบเขตและความหมายขององค์กรทั้งสามประเภทข้างต้นไว้แล้ว^๒ โดยกรณีองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หมายความว่าถึงเฉพาะองค์การที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กรณีกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น ลักษณะของกิจการของรัฐดังกล่าวต้องเป็นกิจการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษหรือทุนของกิจการ ประกอบด้วยเงินงบประมาณของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดิน และกรณีหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนั้นหมายถึงหน่วยงานในรูปแบบอื่นใดที่ประกอบธุรกิจโดยรัฐบาลเป็นเจ้าของหน่วยงานนั้น

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ว่า

ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(๓) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ว่า

ว่า

^๒บันทึก เรื่อง ขอบเขตแห่งคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๑๘) และบันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อยู่ในบังคับแห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน หรือไม่ และฐานะของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๘/๒๕๒๐)

มาตรา ๓ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๙ ตรี^๔ เป็นกองทุนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในธนาคารแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ และมีหน้าที่และอำนาจในการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ รวมทั้งดำเนินการตามแผนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตามมาตรา ๔๓/๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ โดยเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประกอบด้วย (๑) เงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๒๙ จัตวา^๗ (๒) เงินที่จัดสรรให้จากเงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๒๙ สัตต^๘ และ (๓) เงินที่สถาบันการเงินนำส่ง

“มาตรา ๒๙ ตรี ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยมี “ฝ่ายจัดการกองทุน” เป็นเจ้าหน้าที่ และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่น ๆ

“มาตรา ๔ ให้กองทุนมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ ดังต่อไปนี้

(๑) หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ยังคงมีอยู่

(๒) หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ยังคงมีอยู่

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๓/๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตามมาตรา ๔๓/๑ แล้ว ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินดำเนินการตามแผนที่ได้รับอนุมัติดังกล่าวโดยให้อำนาจกระทำกิจการดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน
(๒) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน

(๓) ก่อการผูกพันที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

(๔) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีหลักประกัน

(๕) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินลักษณะอื่นใดแก่สถาบันการเงิน

(๖) กระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

“มาตรา ๒๙ จัตวา กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกองทุน

(๒) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(๓) เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกเป็นของกองทุน

(๔) ดอกผลของกองทุน

“มาตรา ๒๙ สัตต ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาจัดสรรเงินสำรองตามมาตรา ๑๓ ส่งสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นคราว ๆ ไป

ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจออกเงินตราให้กองทุนไปก่อนได้ตามความจำเป็น แต่กองทุนต้องชำระคืนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และคณะกรรมการอาจกำหนดให้กองทุนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับเงินที่จ่ายตราดังกล่าวได้

ให้แก่กองทุนตามมาตรา ๔๓/๕^๙ เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ดำเนินการตามแผนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน เมื่อพิจารณากรณีการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และลักษณะการดำเนินกิจการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางการเงินและสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับระบบสถาบันการเงิน โดยมีได้มีลักษณะเป็นการประกอบวิสาหกิจหรือกิจการเชิงพาณิชย์เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงไม่เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ไม่เป็นกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และไม่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ประกอบกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นงานฝ่ายหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อมาตรา ๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงมีสถานภาพเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๑) แห่งบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

ในประเด็นว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะเข้าลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า การพิจารณาการเป็น “หน่วยงานของรัฐ”^{๑๑} ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ

“มาตรา ๔๓/๕ เมื่อมีการดำเนินการตามแผนการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินตามมาตรา ๔๓/๑ แล้วให้สถาบันการเงินทุกแห่งนำส่งเงินให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่เมื่อรวมกับเงินที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากและเงินที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งแก่ ธปท. ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน ทั้งนี้ มีให้นำมาตรา ๔๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มาบังคับใช้กับการนำส่งเงินดังกล่าว

สถาบันการเงินใดไม่นำส่งเงินหรือนำส่งไม่ครบภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด

“มาตรา ๕ ให้มีธนาคารกลางเรียกว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “ธปท.”

ให้ ธปท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ส่วนราชการ

(มีต่อหน้าถัดไป)

วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ต้องพิจารณาประกอบกับบทนิยามคำว่า “หน่วยรับงบประมาณ”^{๑๒} ด้วย เนื่องจากการเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของหน่วยงานที่จะเป็นหน่วยรับงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้น การพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น และโดยที่ ในการดำเนินกิจการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่มาของเงินกองทุนเป็นเงินและทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกองทุนฯ และเงินที่ได้รับจัดสรรจากเงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย หรือเงินอุดหนุนจากงบประมาณแต่อย่างใด กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงไม่เป็นหน่วยรับงบประมาณ และไม่อยู่ในความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” ไม่ว่าประเภทใดตามบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสถานะของธนาคารกรุงไทยฯ ว่าจะ เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินถือหุ้นจำนวน ๗,๖๙๖,๒๔๘,๘๓๓ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๐๗ ของหุ้นทั้งหมด เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่เป็นส่วนราชการ และได้พิจารณาข้างต้นแล้วว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๑) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ แม้ว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นในธนาคารกรุงไทยฯ เกินร้อยละห้าสิบของหุ้นทั้งหมด ก็ไม่ทำให้ธนาคารกรุงไทยฯ เข้าลักษณะเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๒) และ (๓) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

อนึ่ง คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ การพิจารณาว่า หน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนด ความเห็น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

(๒) รัฐวิสาหกิจ

(๓) หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ

(๔) องค์การมหาชน

(๕) ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๖) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(๗) หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยรับงบประมาณ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ขอรับหรือได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และให้หมายความรวมถึงสภากาชาดไทยด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ข้างต้นจึงเป็นการพิจารณาความเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เท่านั้น

ประเด็นที่สอง กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และธนาคารกรุงไทยฯ อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่ข้อหาหรือของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้หรือการปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๘ (๓)^{๑๔} และมาตรา ๑๐๒^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และการกำหนดตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับต้องห้ามมิให้ดำเนินการในขณะอยู่ในตำแหน่งตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง^{๑๖} รวมทั้ง

^{๑๔}มาตรา ๒๘ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕}มาตรา ๑๐๒ ในการดำเนินการตามมาตรา ๒๘ (๓) อย่างน้อยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

(๘) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(๙) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คู่สมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

^{๑๖}มาตรา ๑๒๖ นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๓) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(มีต่อหน้าถัดไป)

การกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่ต้องห้ามดำเนินการภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๒๗^๓ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงไม่พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม หากสถานภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ หรือธนาคารกรุงไทยฯ เปลี่ยนแปลงจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะมอบอำนาจหรือมอบฉันทะให้กระทรวงการคลังใช้สิทธิออกเสียงในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของธนาคารกรุงไทยฯ แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามที่กระทรวงการคลังร้องขอและกระทรวงการคลังจะกำกับดูแล ธนาคารกรุงไทยฯ ได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ และมีกฎระเบียบที่คณะกรรมการ จัดการกองทุนกำหนดขึ้น การมอบอำนาจหรือการมอบฉันทะให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับมอบ ย่อมจะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด อีกทั้งเมื่อธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัท มหาชนจำกัดซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงอยู่ในบังคับที่ต้อง ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีการมอบฉันทะของกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูฯ ในฐานะผู้ถือหุ้นของธนาคารกรุงไทยฯ ให้กระทรวงการคลังใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้ถือหุ้นของธนาคารกรุงไทยฯ แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ย่อมต้องดำเนินการให้เป็นตามหลักเกณฑ์ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ส่วนปัญหาว่ากระทรวงการคลัง จะกำกับดูแลธนาคารกรุงไทยฯ ได้หรือไม่ นั้น เมื่อธนาคารกรุงไทยฯ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดการดำเนิน กิจการและการกำกับดูแลธนาคารกรุงไทยฯ ย่อมต้องดำเนินการผ่านกลไกคณะกรรมการบริษัท และที่ประชุมผู้ถือหุ้นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด


(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๓

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๖)

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจ ของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัด หรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๒๗ ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดำเนินการใดตามมาตรา ๑๒๖ (๔) ภายในสองปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง