



ที่ นร ๑๒๐๐/ ว๓๗

สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก ดุสิต กทม.๑๐๓๐๐

๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของ  
นิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน

เรียน ประธานกรรมการบริหารองค์การมหาชนและผู้อำนวยการองค์การมหาชน

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๑๑๑๙๖ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒

สิ่งที่ส่งมาด้วย หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของ  
นิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ ลงมติ  
เห็นชอบในหลักการของหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้น หรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการ  
ของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ  
โดยให้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้รับความเห็นของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่เห็นว่าหลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชี  
เป็นสูญขององค์การมหาชนให้รวมถึงกรณีทรัพย์สินที่ชำรุดหรือเสื่อมสภาพด้วยไปปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์  
ดังกล่าว และให้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วดำเนินการต่อไปได้  
ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๒ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม  
๒๕๕๒ ได้พิจารณาปรับปรุงถ้อยคำตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่  
ส่งมาด้วย สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอส่งหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้น หรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วม  
ทุน ในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชนซึ่ง ก.พ.ร.  
ได้ปรับปรุงแก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว มาเพื่อให้องค์การมหาชนนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

ภารกิจการพัฒนาองค์การมหาชน

และหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ

โทร ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๕๐

โทรสาร ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๑๐

หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน  
การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ  
ขององค์การมหาชน

-----

๑. ที่มา

มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า "การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด"

๒. รายละเอียด

ในคราวประชุมคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ ลงมติเห็นชอบในหลักการของหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน ตามที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยให้ สำนักงาน ก.พ.ร. รับความเห็นของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่เห็นว่า หลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญขององค์การมหาชนให้รวมถึงกรณีทรัพย์สินที่ชำรุดหรือเสื่อมสภาพด้วย ไปปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวและให้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วดำเนินการต่อไปได้

ก.พ.ร. ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์ตามนัยของมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จำนวน ๓ หลักเกณฑ์ คือ

๑. หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชน
  ๒. หลักเกณฑ์การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่นขององค์การมหาชน
  ๓. หลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญขององค์การมหาชน
- ดังมีรายละเอียดของแต่ละหลักเกณฑ์ ดังนี้

## ๑. หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชน

“การกู้ยืมเงิน” หมายความว่า การจัดหาเงินโดยการกู้ยืมเงินทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนการออกพันธบัตรและตราสารหนี้ประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ การออกพันธบัตรและตราสารหนี้ขององค์การมหาชนจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

“เงินทุน” หมายความว่า เงินสำรอง และรายได้หักค่าใช้จ่าย และสำหรับองค์การมหาชนที่มีเงินกองทุน เงินทุนในที่นี้ก็คือเงินกองทุนขององค์การมหาชนนั้น เช่นกัน

ข้อ ๑ การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชนนั้นสามารถกระทำได้ต่อเมื่อได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ข้อ ๒ การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชนนั้นจะต้องนำไปใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นหลัก

ข้อ ๓ การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชนเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการองค์การมหาชน ทั้งนี้ คณะกรรมการต้องรับผิดชอบในกรณีเกิดผลเสียหายเนื่องมาจากการกู้ยืมเงิน

ข้อ ๔ การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชนจะต้องเป็นการกู้เงินเพื่อนำไปใช้เป็นทุนหมุนเวียนเท่านั้น ยกเว้นในกรณีขององค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินเช่น สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นต้น โดยการกู้ยืมเงินขององค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๕ องค์การมหาชนสามารถกู้ยืมเงินเองได้ ซึ่งยอดเงินกู้คงค้างต้องไม่เกินร้อยละห้าของเงินทุน ทั้งนี้ ยอดเงินกู้คงค้างต้องไม่เกินห้าล้านบาท

ข้อ ๖ การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชนต้องคำนึงถึงฐานะทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้คืน

ข้อ ๗ องค์การมหาชนจะกู้ยืมเงินได้เฉพาะจาก กระทรวงการคลัง ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือธนาคารพาณิชย์ที่กระทรวงการคลังเห็นชอบ

ข้อ ๘ ต้องจัดให้มีระบบการบัญชีที่เป็นมาตรฐาน และจัดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือบุคคลอื่นที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีและรับรองงบการเงิน

ข้อ ๙ เพื่อประโยชน์ในการรักษาวินัยทางการเงินและการคลังของประเทศ และโดยที่การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชนถือเป็นการก่อหนี้สาธารณะ องค์การมหาชนจะต้องดำเนินการแจ้งแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และรายงานสถานะหนี้สาธารณะตามข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๙

## ๒. หลักเกณฑ์การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่นขององค์การมหาชน

ไม่กำหนดเป็นหลักเกณฑ์กลาง แต่กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ดังต่อไปนี้

“การถือหุ้น” หมายความว่า การที่องค์การมหาชน เข้าถือหุ้นในบริษัทอื่นตั้งแต่ ๑ หุ้นจนถึงร้อยละ ๑๐๐

“การเข้าเป็นหุ้นส่วน” หมายความว่า การเข้าเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญ (Ordinary partnership) หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด (Limited partnership)

“การร่วมทุน” หมายความว่า การที่องค์การมหาชนนำเงินทุนหรือทุนของตนเอง ไปร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนโดยมิได้มุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการนำองค์ความรู้ขององค์การมหาชนไปร่วมดำเนินการกับนิติบุคคลอื่น

“การร่วมทุนโดยทำสัญญา” หมายความว่า การร่วมทุนที่เป็นการร่วมทำงานเฉพาะกิจโดยมีการจัดทำสัญญาระหว่างผู้ร่วมทุน มีระยะเวลาดำเนินการที่จำกัด การร่วมทุนในลักษณะนี้ไม่มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล แต่ต้องจดทะเบียนภาษีกิจการร่วมค้า เป็นการร่วมทุนที่ไม่มีการถือหุ้น

“การร่วมทุนโดยการถือหุ้น” หมายความว่า การร่วมลงทุนจาก ๒ กิจการขึ้นไป เพื่อจัดตั้งองค์กรใหม่ ซึ่งเป็นอิสระจากธุรกิจหรือองค์กรเดิมที่แต่ละฝ่ายมีอยู่แล้ว โดยจะต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท และมีการแบ่งการถือหุ้นกัน

“การร่วมลงทุน” หมายความว่า การให้การสนับสนุนทางการเงินแก่วิสาหกิจในภาวะที่ผู้ประกอบการไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นได้ ซึ่งการร่วมลงทุนจะอยู่ในรูปของการลงทุนระยะยาวในหุ้น (equity) หรือหุ้นกู้ที่สามารถแปลงสภาพ และการเข้าร่วมลงทุนนั้นจะสิ้นสุดลง เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งที่วิสาหกิจสามารถดำเนินธุรกิจได้ด้วยตนเองหรือสามารถระดมทุนได้จากแหล่งเงินกู้อื่น

“เงินทุน” หมายความว่า ทุน เงินสำรอง และรายได้หักค่าใช้จ่าย และสำหรับองค์การมหาชนที่มีเงินกองทุน เงินทุนในที่นี้ก็คือเงินกองทุนขององค์การมหาชนนั้น ๆ เช่นกัน

ข้อ ๑ การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การร่วมทุนหรือร่วมลงทุนขององค์การมหาชนในกิจการของนิติบุคคลอื่นนั้นสามารถกระทำได้ต่อเมื่อได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

ข้อ ๒ องค์การมหาชนจะทำการถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนกับนิติบุคคล ร่วมทุนหรือร่วมลงทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น จะต้องเป็นไปตามภารกิจขององค์การมหาชนนั้นเป็นหลัก และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินการตามภารกิจหลักขององค์การมหาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ ๓ ในกรณีที่องค์การมหาชนประสงค์จะถือหุ้น หรือเข้าเป็นหุ้นส่วน ร่วมทุน หรือร่วมลงทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติเป็นรายกรณี ๆ ไป

ข้อ ๔ การร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้สิทธิแก่เอกชนในการดำเนินการที่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายหรือให้เอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน จะต้องพิจารณาดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย ตัวอย่างเช่น การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่นตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้องค์การมหาชนปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕ ประเด็นหลักที่องค์การมหาชนจะต้องจัดทำคำชี้แจงเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา ในการถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น ประกอบด้วย

- การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ
- แผนบริหารความเสี่ยงของการเข้าถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุน
- แหล่งที่มาของเงินทุน
- การประเมินมูลค่ากิจการของนิติบุคคลที่องค์การมหาชนจะเข้าทำการถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุน
- การวิเคราะห์ผลตอบแทนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่องค์การมหาชนจะได้รับจากการถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น
- บทบาทของนิติบุคคลอื่น

### ๓. หลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญขององค์การมหาชน

“พัสดุ” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง

“วัสดุ” หมายความว่า สิ่งของที่มีสภาพการใช้สิ้นเปลือง ชำรุด หรือ เสื่อมสภาพ ใต้ง่ายหรือสิ่งของที่ใช้เพื่อการบำรุงรักษา ซ่อมแซม เสริมสร้างหรือปรับปรุงพัสดรรวมทั้งอะไหล่ ชุดอะไหล่ หรือส่วนประกอบของครุภัณฑ์หลัก แบบพิมพ์ต่างๆ หรือสิ่งตีพิมพ์ที่องค์การมหาชน กำหนดหรือจัดให้พิมพ์ขึ้น เพื่อใช้ในกิจการขององค์การมหาชน และให้หมายความรวมถึง สิ่งของที่มีลักษณะถาวรหรือมีอายุการใช้งานมากกว่าหนึ่งปีขึ้นไป และมีราคาไม่เกินห้าพันบาท ยกเว้นสิ่งของที่จัดเป็นครุภัณฑ์

“ครุภัณฑ์” หมายความว่า สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวรหรือมีอายุการใช้งาน มากกว่าหนึ่งปี

ข้อ ๑ ต้องจัดให้มีการตรวจสอบการพัสดุขององค์การมหาชน พร้อมทั้งให้ผู้ ตรวจสอบภายนอก เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการ แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี เข้าสังเกตการณ์ใน การตรวจสอบการพัสดุขององค์การมหาชน และรายงานผล การตรวจสอบการพัสดุให้แก่ ผู้อำนวยกรรมการองค์การมหาชนและคณะกรรมการองค์การ มหาชนอย่างน้อยปีละครั้ง

ข้อ ๒ การตรวจสอบทรัพย์สินนั้นจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ทรัพย์สิน โดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจตามที่ คณะกรรมการองค์การมหาชน กำหนดหลักเกณฑ์ไว้

ข้อ ๓ ในกรณีที่พัสดุสูญไป จะต้องมีการตรวจสอบถึงตัวผู้รับผิดชอบหรือ การสูญหายของทรัพย์สินจนถึงที่สุดแล้วเพื่อหาสาเหตุและผู้รับผิดชอบของการสูญหาย

ในกรณีที่พัสดุชำรุดหรือเสื่อมสภาพจนไม่อาจใช้การได้ซึ่งไม่ได้เกิดจาก การใช้งานตามปกติ จะต้องมีการตรวจสอบหาสาเหตุและตัวผู้รับผิดชอบการชำรุดหรือ เสื่อมสภาพของทรัพย์สินจนถึงที่สุด

ในกรณีที่พัสดุไม่คุ้มค่าที่จะใช้งานต่อไป จะต้องมีการวิเคราะห์ความไม่ คุ้มค่าที่จะใช้งานต่อไปโดยผู้ชำนาญการ ก่อนดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

ข้อ ๔ เมื่อผู้อำนวยการหรือผู้ที่ผู้อำนวยการมอบหมายได้รับรายงานดังกล่าว แล้ว ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าพัสดุนั้น มีราคาซื้อหรือได้มา รวมกันไม่เกินห้าแสนบาท ให้อยู่ใน อำนาจของผู้อำนวยการหรือผู้ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และรายงานให้ คณะกรรมการองค์การมหาชนทราบ

(๒) ถ้าพัสดุนั้น มีราคาซื้อหรือได้มา รวมกันเกินห้าแสนบาท ให้อยู่ใน อำนาจของคณะกรรมการขององค์การมหาชนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

### หลักเกณฑ์การจำหน่ายหนี้สูญ

“ผู้ดูแลลูกหนี้” หมายความว่า หน่วยงานหรือบุคคลขององค์การมหาชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการด้านสินเชื่อและ/หรือการติดตามหนี้ขององค์การมหาชน

“เงินสำรองหนี้สูญ” หมายความว่า เงินสำรองที่กันไว้เป็นค่าเผื่อหนี้สูญหรือหนี้สงสัยจะสูญ

ข้อ ๑ ผู้ดูแลลูกหนี้ได้ติดตามทวงถามหนี้อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่วันครบกำหนดชำระหนี้หรือดำเนินการทางกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้จนถึงที่สุดแล้วว่าไม่สามารถเรียกเก็บหนี้ดังกล่าวได้

ข้อ ๒ ต้องมีการกันสำรองหนี้สูญ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการองค์การมหาชนกำหนด

ข้อ ๓ การตรวจสอบหนี้สูญนั้นจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหนี้สูญ โดยคณะกรรมการตรวจสอบหนี้สูญได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนกำหนดหลักเกณฑ์ไว้

ข้อ ๔ คณะกรรมการตรวจสอบหนี้สูญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลลูกหนี้ค้างชำระ รายงานผู้ตรวจสอบภายนอกเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี เพื่อขอความคิดเห็น และรายงานต่อผู้อำนวยการองค์การมหาชนและคณะกรรมการองค์การมหาชนอย่างน้อยปีละครั้ง

ข้อ ๕ เมื่อผู้อำนวยการหรือผู้ที่ผู้อำนวยการมอบหมายได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าหนี้ของลูกหนี้แต่ละรายมีจำนวนไม่เกินห้าแสนบาท ให้อยู่ในอำนาจของผู้อำนวยการหรือผู้ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และรายงานให้คณะกรรมการองค์การมหาชนทราบ

(๒) ถ้าหนี้ของลูกหนี้แต่ละรายมีจำนวนเกินห้าแสนบาท ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการขององค์การมหาชนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

ข้อ ๖ การกันเงินสำรองหนี้สูญ ตามข้อ ๒ ดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ลูกหนี้การค้าและบริการ องค์การมหาชนจะเลือกใช้วิธีใดในการประมาณหนี้สูญ ให้พิจารณาจากประสบการณ์ที่ผ่านมาเกี่ยวกับจำนวนหนี้ที่เก็บไม่ได้ มีวิธีการดังนี้

(๑) ประมาทหนี้สูญโดยคำนวณเป็นร้อยละของรายได้จากการขายสินค้าและบริการ องค์การมหาชนสามารถเลือกประมาณจากรายได้จากการขายสินค้าและบริการทั้งหมด หรือจากรายได้จากการขายสินค้าและบริการเฉพาะส่วนที่เป็นการขายเชื่อ

(๒) ประมาทหนี้สงสัยจะสูญโดยคำนวณเป็นร้อยละของยอดลูกหนี้จากการขายสินค้าและบริการ องค์การมหาชนสามารถเลือกประมาณจากยอดลูกหนี้จากการขายสินค้าและบริการทั้งหมด หรือจากกลุ่มของอายุลูกหนี้จากการขายสินค้าและบริการที่ค้างชำระ

(๓) ประมาทหนี้สงสัยจะสูญโดยพิจารณาจากลูกหนี้จากการขายสินค้าและบริการแต่ละราย และรับรู้เฉพาะลูกหนี้ที่คาดว่าจะเรียกเก็บไม่ได้เท่านั้นเป็นหนี้สงสัยจะสูญ

(๔) ประมาทหนี้สงสัยจะสูญโดยคำนวณเป็นร้อยละของยอดลูกหนี้จากการขายสินค้าและบริการ องค์การมหาชนสามารถเลือกประมาณจากยอดลูกหนี้จากการขายสินค้าและบริการทั้งหมด หรือจากกลุ่มของอายุลูกหนี้จากการขายสินค้าและบริการที่ค้างชำระ

(๕) ประมาทหนี้สงสัยจะสูญโดยพิจารณาจากลูกหนี้จากการขายสินค้าและบริการแต่ละราย และรับรู้เฉพาะลูกหนี้ที่คาดว่าจะเรียกเก็บไม่ได้เท่านั้นเป็นหนี้สงสัยจะสูญ

(ข) ลูกหนี้การเงิน ให้กันสำรองหนี้สูญตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนกำหนด

ทั้งนี้ อัตราร้อยละที่นำมาใช้ในการประมาณการจำหน่ายหนี้สูญ จะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงเพื่อให้ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงและสถานการณ์ปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ

ข้อ ๗ ให้คงความรับผิดชอบทางหนี้ของลูกหนี้และองค์การมหาชนต้องดำเนินการฟ้องร้องจนกว่าคดีถึงที่สุด รวมทั้งให้คงรายการของทรัพย์สินที่มีมูลค่าเป็นสูญไว้ในบัญชีทรัพย์สินขององค์การมหาชน จนกว่าจะมีการอนุมัติให้จำหน่ายออกจากบัญชี

-----



สำนักงาน	เอกสารประเสริฐ
รับที่ (क्रम.)	๗๑๘๕
วันที่	๓๐ ส.ย. ๒๕๕๒
เวลา	

ที่ นร ๐๕๐๓/๑๑๑๗๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุน  
ในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน

เรียน เลขาธิการ ก.พ.ร.

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๙๓๑๘  
ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๕/๒๓๙๘ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๒
  ๒. สำเนาหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๖/๙๕๑  
ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๒
  ๓. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๙๐๐/๑๐๖๐๗  
ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒

ตามที่แจ้งว่า ได้ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเกี่ยวกับ  
เรื่อง หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการ  
ของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน  
เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นั้น

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว  
มาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

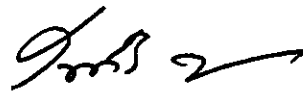
คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ ลงมติเห็นชอบ  
ในหลักการของหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุน  
ในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน  
ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับความเห็นของสำนักนายกรัฐมนตรี

/สำนักงาน ...

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าหลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญขององค์การมหาชนให้รวมถึงกรณีทรัพย์สินที่ชำรุดหรือเสื่อมสภาพด้วย ไปปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวและให้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วดำเนินการต่อไปได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นางโฉมศรี อารยะศิริ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน  
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๕ (มัชฌิมา)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

(k191/D/8) [www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th)

# ด่วนที่สุด

ที่ นร 1115/239๙



สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
962 ถนนกรุงเกษม กรุงเทพฯ 10100

๙ มิถุนายน 2552

เรื่อง หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

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

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานฯ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็น ดังนี้

1. เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ เพื่อให้เป็นกรอบแนวทางที่เป็นมาตรฐานกลางให้องค์การมหาชนถือปฏิบัติต่อไป

2. อย่างไรก็ตาม เพื่อให้หลักเกณฑ์ดังกล่าว มีความรอบคอบ เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้ปรับปรุงสาระสำคัญของบางประการ ดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงินขององค์การมหาชน

(1) เปลี่ยนแปลงรายละเอียดในข้อ 5 ที่กำหนดว่า "องค์การมหาชนสามารถกู้ยืมเงินเองได้ ซึ่งยอดเงินกู้คงค้างต้องไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุน..." เป็น เงินทุน เพื่อให้ตรงตามคำนิยามที่กำหนดไว้

(2) เพิ่มสาระในการกู้ยืมเงินขององค์การมหาชน โดยต้องคำนึงถึงฐานะทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้สินได้ เพื่อไม่ให้เป็นการระดมงบประมาณในอนาคต

2.2 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น

(1) เนื่องจากองค์การมหาชนถือเป็นหน่วยงานของรัฐ หากมีการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้สิทธิแก่เอกชนในการดำเนินการที่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายหรือให้เอกชนใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน จะต้องพิจารณาคำดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย

/(2) การร่วมลงทุน...

(2) การร่วมลงทุนต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนให้การดำเนินการตามภารกิจหลักขององค์การมหาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ต้องกำหนดหลักการการพิจารณาการถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น และขั้นตอนปฏิบัติเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น การลงทุนเกินกว่าที่กำหนดให้มีการศึกษาความเหมาะสมของการลงทุนนั้น พร้อมรายงานความเกี่ยวข้องกันระหว่างผู้บริหาร คณะกรรมการองค์การมหาชนและนิติบุคคลอื่นที่จะร่วมลงทุน

### 2.3 หลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญขององค์การมหาชน

(1) กำหนดหัวข้อโดยจำแนกประเภททรัพย์สินที่มีการจำหน่ายเป็นสูญ ได้แก่ พัสดุและลูกหนี้ ให้ชัดเจน เนื่องจากแนวปฏิบัติแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน

(2) เปลี่ยนแปลงรายละเอียดในข้อ 6 ที่กำหนดว่า "การกันเงินสำรองหนี้สูญ ดำเนินการดังต่อไปนี้" เป็น "การกันเงินสำรองหนี้สูญ ตามข้อ 2 ดำเนินการดังต่อไปนี้" เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้อ 2 ที่กำหนดให้การกันสำรองหนี้สูญเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการองค์การมหาชนกำหนด

(3) สำหรับอัตราร้อยละที่นำมาใช้ในการประมาณการจำหน่ายหนี้สูญ จะต้องมี การทบทวนและปรับปรุง เพื่อให้ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงและสถานการณ์ปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

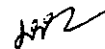
ขอแสดงความนับถือ



(นายอำนาจ กิตติอำพน)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อำนาจ กิตติอำพน



(นางสาวมัณฑนา คุปตะวานิช)  
 นิติกรปฏิบัติการ สำนักนิติธรรม

# ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๑๐๖/ ๒๕๕๒



สำนักนายกรัฐมนตรื

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๓) มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของ  
นิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการ ค่วนที่สุดที่ นร ๐๕๐๓/ว(อ)๕๓๑๕ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งว่า สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน เพื่อคณะกรรมการพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะกรรมการจึงขอให้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักนายกรัฐมนตรืพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น และ การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ให้คณะกรรมการพิจารณา นั้น เป็นไปตามนัยมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว อย่างไรก็ตามก็ สำนักงานนายกรัฐมนตรืมีความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยว่า หลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะกับกรณีที่ทรัพย์สินสูญหายเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรืว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ข้อ ๑๕๕ ที่กำหนดให้การจำหน่ายเป็นสูญครอบคลุมถึงกรณีที่มีทรัพย์สินอยู่แต่ไม่สมควรจำหน่ายด้วยวิธีการปกติคือ การขาย การโอน การแลกเปลี่ยนและการแปรสภาพหรือทำลายได้ด้วย ดังนั้น จึงเห็นสมควรมีความเห็นของกระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณาในส่วนนี้ด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายนิติ เปรมรัศมิ)

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรื

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวฉวีมา คุปตะวาณิช)  
อธิการปฏิบัติการ สำนักนิติธรรม

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรื

สำนักกฎหมายและระเบียบกลาง

โทร. ๐ ๒๒๘๒ ๕๘๒๗ โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๗๘๘๖

# ด่วนที่สุด

ที่ กค 0900/ 10607



กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

๒๓ มิถุนายน 2552

เรื่อง ความเห็นต่อหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน การเข้าร่วมทุนในกิจการ  
ของนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ขององค์การมหาชน

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา 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 สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงการคลัง  
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 หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระต้นเงินหรือดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่  
หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการหรือแผนงาน  
ตามมาตรา 25 หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐสามารถกู้ต่อจากกระทรวงการคลังได้

เมื่อพิจารณาร่างหลักเกณฑ์ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ กระทรวงการคลัง  
มีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

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

/หาก...

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

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

1.3 แหล่งเงินทุน : เพื่อเพิ่มช่องทางให้แก่องค์การมหาชนให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนต้นทุนต่ำได้มากขึ้น 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) ไว้นั้น 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 และ ความก้าวหน้าของโครงการหรือแผนงานในแต่ละเดือน ดังนั้น จึงควรแก้ไขร่างข้อ 8 ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ เห็นควรแก้ไขข้อความในขั้นตอนการกู้เงินขององค์การมหาชน ที่ระบุว่า “หนี้ขององค์การมหาชนไม่ถึงเป็นหนี้สาธารณะ แต่ต้องรายงาน สบง. ภายใน 60 วัน” ด้วย เนื่องจากหนี้ขององค์การมหาชนจัดเป็นหนี้สาธารณะ และต้องมีการรายงานและดำเนินการต่างๆ ตามที่ ระเบียบกระทรวงการคลังฯ กำหนดไว้ ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

## 2. หลักเกณฑ์การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น

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

2.2 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติและให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอแก่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เห็นควรกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นที่สมควรให้องค์การมหาชนจัดทำคำชี้แจงเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับความสอดคล้อง ความเหมาะสม ความจำเป็น ความเสี่ยง ความคุ้มค่า และความพร้อมในด้านต่างๆ ในการเข้าถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่น เป็นต้น

2.3 นอกจากนี้ หากการเข้าร่วมทุนขององค์การมหาชนเข้าข่ายเป็นการเข้าร่วมงานหรือดำเนินการกับเอกชนในกิจการของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ องค์การมหาชนนั้นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

## 3. หลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

กระทรวงการคลังเห็นว่า ร่างหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอนั้น เป็นไปตามหลักการจำหน่ายทรัพย์สินและหนี้สูญ โดยทั่วไป สมควรเห็นชอบตามที่เสนอ /

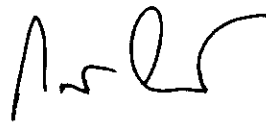
อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การชำรุดหรือเสื่อมสภาพของทรัพย์สิน หรือการที่ทรัพย์สินถูกทำลาย เป็นต้น ดังนั้น เพื่อความชัดเจน เห็นควรแก้ไขถ้อยคำในร่างข้อ 3 ที่กำหนดให้ “ในกรณีที่พัสดุสูญไป จะต้องมี การตรวจสอบถึงตัวผู้รับผิดชอบการสูญหายของทรัพย์สินจนถึงที่สุดแล้วเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบและหาสาเหตุของการสูญหาย” เป็น “ในกรณีที่พัสดุสูญหาย หรือชำรุดหรือเสื่อมสภาพจนไม่อาจใช้การได้ซึ่งไม่ได้เกิดจากการใช้งานตามปกติ จะต้องมี การตรวจสอบหาสาเหตุและตัวผู้รับผิดชอบการสูญหาย 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

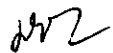
ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ท่านาถกค้อง



(นางสาวนันทนิมา คุปตะวาณิช)  
นิตกรปฏิบัติกร สำนักนิตกรรพ

กลุ่มกฎหมาย

โทร. 0 2265 8050 ต่อ 5915

โทรสาร. 0 2273 9735

[www.pdmo.mof.go.th](http://www.pdmo.mof.go.th)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง สถานะขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ  
พ.ศ. ๒๕๕๘

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๐/๔๔๓ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๐ และหนังสือที่ กค ๐๔๐๐/๔๖๔ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จะดำเนินการพัฒนาหลักเกณฑ์การกั๊ยืมเงินขององค์การมหาชน แต่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะขององค์การมหาชนซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ กล่าวคือ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล” มาตรา ๓/๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ และ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดนิยามของ “หน่วยงานของรัฐ” และ “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” แต่ไม่ระบุสถานะขององค์การมหาชนไว้ชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาการบริหารหนี้ขององค์การมหาชนและการพิจารณาว่าหนี้ขององค์การมหาชนเป็นหนี้สาธารณะหรือไม่ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้หารือไปยัง สบน. เกี่ยวกับสถานะขององค์การมหาชนว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา จัดเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่ง สบน. มีความเห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ว่าหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกฎหมายได้มุ่งหมายความถึงหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นราชการส่วนกลางเท่านั้น แต่ในขณะที่องค์การมหาชนเป็นองค์กรที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารงานสำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะให้มีความคล่องตัว องค์การมหาชนจึงมีโครงสร้างที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ทั้งนี้ รวมถึงองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะด้วย เนื่องจากมีโครงสร้างที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๑/๑๓๗๐ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เช่นกัน อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” ว่าหมายถึง หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น จึงถือได้ว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ เป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป สบ. จึงได้หารือมายังสำนักงานฯ ดังนี้

๑. องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จัดเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

๒. องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะจัดเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. กระทรวงการคลังมีอำนาจในการกำกับดูแลการกู้เงินขององค์การมหาชนดังกล่าวได้หรือไม่

๔. “หน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานอื่นของรัฐ” กับ “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” มีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยข้อแตกต่างกันอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ตามที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”<sup>\*</sup> ให้หมายถึงกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งหมายความรวมถึง “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ย่อมมีความหมายอย่างกว้างโดยหมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐทุกประเภทที่ได้จัดตั้งขึ้นในรูปของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม โดยอาจเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีโครงสร้างและระบบการบริหารที่แตกต่างจากรูปแบบที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าวจึงอาจเป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการ แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>\*</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

๑๓๑

๑๓๑

(คณะที่ ๑๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการออกพันธบัตรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๔๙)<sup>๖</sup> ส่วนคำว่า “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ”<sup>๗</sup> ที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดนิยามให้หมายความถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น เห็นว่า เป็น “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ในนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามความหมายอย่างกว้าง ดังที่ได้ให้ความเห็นไว้ข้างต้น แต่เนื่องจากหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐมีอำนาจบริหารจัดการด้านรายได้ รายจ่าย งบประมาณ และการก่อหนี้ของตนเอง พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ จึงได้จำกัดความรับผิดของรัฐในหนี้ของหน่วยงานประเภทนี้ที่กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐไม่ควรถูกต้องเข้าไปบริหาร<sup>๘</sup> และกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับใช้บังคับกับหน่วยงานดังกล่าวไว้ โดยบัญญัตินิยาม “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” แยกออกจากนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ให้มีความหมายเฉพาะหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งกำหนดบทบัญญัติมาตรา ๑๙<sup>๙</sup> ห้ามมิให้กระทรวงการคลังเข้ารับผิดชอบ หรือค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ที่หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐกู้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง และให้กระทรวงการคลังสามารถทำได้เพียงกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้กู้ต่อ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการออกพันธบัตรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๐๔๔๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๔๙)

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๒๑ ๑๒๑

“หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

๑๒๑ ๑๒๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. .... ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๐๔๑๔ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๘/๒๕๔๖)

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นใดกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการกู้เงินของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐด้วยโดยอนุโลม

ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๕<sup>๕</sup> วรรคหนึ่ง เท่านั้น ซึ่งกรณีจะแตกต่างจากหน่วยงานอื่น  
 ในนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ที่มีสถานะเป็นส่วนราชการที่กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่  
 โดยตรงในการบริหารหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวได้

สำหรับประเด็นข้อหาหรือที่ว่า องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ  
 องค์การมหาชนฯ จะจัดเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” นั้น  
 เห็นว่า มาตรา ๕<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ ได้กำหนดให้รัฐบาลจัดตั้ง  
 องค์การมหาชนได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำ  
 บริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจาก  
 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้  
 เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และกำหนดให้องค์การมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็น  
 นิติบุคคล (มาตรา ๖)<sup>๗</sup> โดยได้รับเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมและเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาล  
 จัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี (มาตรา ๑๒)<sup>๘</sup> รวมถึงได้กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม  
 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการขององค์การมหาชนได้

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์การปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศ สำหรับโครงการ  
 หรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหากกระทรวงการคลังเป็นผู้  
 และนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น  
 ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อได้ ตามหลักเกณฑ์  
 วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๒

มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการ  
 สาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ  
 โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การ  
 มหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรอง  
 มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและ  
 วัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและ  
 พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์  
 และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็น  
 สาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

มาตรา ๖ ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๒ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การมหาชน ประกอบด้วย

๑) ๑

๑) ๑

(๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(๓) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

๑) ๑

๑) ๑

(มาตรา ๔๓)<sup>๑๑</sup> ดังนั้น เมื่อองค์การมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย อยู่ภายใต้การสนับสนุนทางการเงินและการกำกับดูแลของรัฐ และมีได้มีสถานะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐในความหมายอย่างกว้าง โดยจัดเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐประเภท “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” ตามมาตรา ๔<sup>๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การพิจารณาสถานะขององค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ จะต้องใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ ด้วยเหตุนี้ องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะจึงเป็นหน่วยงานของรัฐในความหมายอย่างกว้าง โดยจัดเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐประเภท “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” ตามมาตรา ๔<sup>๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ

ประเด็นที่สาม เห็นว่า มาตรา ๒๗<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำกับกันหนี้ของกระทรวงการคลังไว้ว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ กระทรวงการคลังมีอำนาจกำกับกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ ซึ่งตามมาตรา ๑๔<sup>๑๔</sup> วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดห้ามมิให้กระทรวงการคลังเข้ารับผิดชอบ หรือกำกับกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ที่หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐกู้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ดังนั้น แม้องค์การมหาชนจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการกู้เงินตามกฎหมายจัดตั้งที่ได้ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๔<sup>๑๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ก็ตาม แต่เมื่อได้มีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่า องค์การมหาชนทั้งที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ และพระราชบัญญัติเฉพาะ เป็นหน่วยงานของรัฐในความหมายอย่างกว้าง โดยจัดเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐประเภท “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ”

<sup>๑๑</sup>มาตรา ๔๓ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนได้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

<sup>๑๒</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

<sup>๑๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

<sup>๑๔</sup>มาตรา ๒๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกำกับกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ โดยจะกำกับกันเต็มจำนวนหรือแต่บางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุบัญญัติคณะรัฐมนตรี

<sup>๑๕</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

<sup>๑๖</sup>มาตรา ๔ หน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการคลังจะกู้เงินหรือกำกับกันมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

ตามมาตรา ๕<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ซึ่งมาตรา ๑๙<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ บัญญัติห้ามมิให้กระทรวงการคลังเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ที่หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงไม่สามารถค้ำประกันการกู้เงินขององค์การมหาชนดังกล่าวได้

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า ตามที่ได้มีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งเกี่ยวกับคำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ในนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” กับ “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” ไปแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๐

<sup>๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

<sup>๗</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง อำนาจในการออกพันธบัตรของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กพก. ๐๔๑๐/๔๗๗ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยค่าใช้จ่ายในการบริหารและดำเนินงานได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีอำนาจกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร
- (๓) ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (๕) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- (๖) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ

กองทุน

การดำเนินงานอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร และการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ฯลฯ และมีคณะกรรมการชุดอื่นดังนี้

คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร มีอำนาจและหน้าที่

- (๑) ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (๒) อนุมัติแผนฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

ฯลฯ

คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กรณีเกษตรกรเป็นหนี้ในระบบที่ไม่มีโครงการส่งเสริมของรัฐ) มีอำนาจหน้าที่จัดการหนี้ของเกษตรกรโดยชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยจ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตัวเงินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรกำหนด

จากการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรายงานผลการประชุมคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา



เกษตรกรครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ที่ทำเนียบรัฐบาล เรื่องการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๐ เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรนำไปใช้ในการจัดการหนี้ของเกษตรกร การฟื้นฟูอาชีพของเกษตรกรสมาชิก และการบริหารงาน โดยสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร แบ่งการจัดทำงบประมาณออกเป็นสองส่วนดังนี้

๑. งบเพื่อการบริหารสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ฯลฯ

๒. งบเพื่อจัดการหนี้ จำนวน ๖,๖๐๒.๘๕ ล้านบาท และงบเพื่อการสนับสนุนแผนและโครงการขององค์กรเกษตรกร ซึ่งเป็นงบกู้ยืม จำนวน ๒,๒๕๐ ล้านบาท นั้น ให้ดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาลในวงเงิน ๘,๘๕๒.๘๕ ล้านบาท ในนามกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง โดยให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายดังนี้

๑. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือไม่ หากไม่เป็น จะมีสถานะใด

๒. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสามารถออกพันธบัตรในนามตนเอง และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้หรือไม่

๓. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๒ ได้ จะสามารถออกพันธบัตรในลักษณะใด ได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่ข้อหารือเป็นประเด็นสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ที่มีมติให้กองทุนฯ ออกพันธบัตรในนามของกองทุนฯ วงเงิน ๘,๘๕๒.๘๕ ล้านบาท โดยให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน ดังนั้น ในการพิจารณาสถานะของกองทุนฯ จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ว่า “กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่น

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๐๔๔๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

\* มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

ของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ” ดังนั้น คำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” จึงย่อมมีความหมายอย่างกว้าง โดยหมายความรวมถึง หน่วยงานทุกประเภทของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นในรูปของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม โดยอาจเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีโครงสร้างและระบบการบริหารที่แตกต่างจากรูปแบบที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ ซึ่งเทียบเคียงได้กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)<sup>๖</sup> ที่ได้พิจารณาไว้ในกรณีความหมายของคำว่า “หน่วยงานอื่นใดของรัฐ” ในนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ตามมาตรา ๔<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

กรณีตามข้อหาหรือ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมาตรา ๕<sup>๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กองทุนฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน โดยกองทุนได้รับทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากกองทุนมีเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานและค่าภาระต่าง ๆ รัฐจะจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบให้แก่

<sup>๖</sup> บันทึก เรื่อง สถานภาพของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๕๒ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๒๓/๒๕๔๑)

<sup>๗</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๑๑

๑๑๑

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๑๑๑

๑๑๑

<sup>๘</sup> มาตรา ๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการแก้ไขปัญหาของเกษตรกร

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาอาชีพเกษตรกรของเกษตรกร

(๓) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเกษตรกร

(๔) พัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเกษตรกร

<sup>๙</sup> มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร”

ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบเอ็ดคน และผู้แทนเกษตรกรจำนวนยี่สิบคน เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

๑๑๑

๑๑๑

กองทุนฯ เท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๖<sup>๑</sup> นอกจากนั้น มาตรา ๑๑<sup>๑</sup> ได้กำหนดให้คณะกรรมการกองทุน  
ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมต้องเสนองบดุลแสดงฐานะการเงินโดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานการ  
ตรวจเงินแผ่นดิน และทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอรัฐสภาเพื่อทราบ  
และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้อำนาจฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรม  
มิได้เป็นส่วนราชการแต่ก็ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และอยู่ภายใต้การสนับสนุนทางการเงินและการกำกับดูแล  
ของรัฐ จึงเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติ  
การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๔

ประเด็นที่สอง เห็นว่า โดยที่พันธบัตรเป็นตราสารทางการเงินประเภทตราสารหนี้ซึ่งแสดงสิทธิ  
ของผู้ทรงพันธบัตรในอันที่จะได้รับใช้เงินรวมทั้งดอกเบี้ยตามจำนวนที่กำหนดในพันธบัตรจากผู้ออกพันธบัตร  
ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ พันธบัตรจึงเป็นตราสารสิทธิที่สามารถเปลี่ยนมือได้และมีสภาพคล่องสูง แม้ว่า  
จะมีการนำพันธบัตรมาใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการกู้ยืมเงินแต่ก็มิได้ทำให้พันธบัตรกลายเป็นสัญญากู้ยืม  
เงินแต่อย่างใด เนื่องจากการกู้ยืมเงินเป็นสัญญาใช้สินเปลืองตามมาตรา ๖๕๐<sup>๑</sup> แห่งประมวลกฎหมาย  
แพ่ง และพาณิชย์ ที่ก่อนนิติสัมพันธ์เฉพาะผู้กู้ยืมและผู้ให้กู้ยืม โดยสัญญากู้ยืมเงินจะสมบูรณ์เมื่อมีการ  
ส่งมอบเงิน ที่กู้ยืม และในกรณีที่เป็นการกู้ยืมเงินเกินสองพันบาท ก็ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ  
ลงลายมือชื่อผู้กู้ยืมมิฉะนั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้ นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงกับกรณีของ  
องค์การของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง เช่น รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่กฎหมายประสงค์  
ให้องค์การนั้นมีอำนาจออกพันธบัตรได้จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย โดยแยกจากบทบัญญัติ

<sup>๑</sup> มาตรา ๖ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีกองทุนมีจำนวนเงินไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงาน และค่าภาระต่างๆ ที่  
เหมาะสม รัฐจึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเข้าสมทบกองทุนเท่าจำนวนที่จำเป็น

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๑ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี ให้คณะกรรมการเสนองบดุลแสดงฐานะ  
การเงิน โดยมีคำรับรองการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานเสนอต่อ  
คณะรัฐมนตรี

งบดุลและรายงานคามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีนำเสนอรัฐสภาเพื่อทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจา  
นุเบกษา

<sup>๑</sup> มาตรา ๖๕๐ อันว่ายืมใช้สินเปลืองนั้น คือสัญญาซึ่งผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไปนั้นเป็น  
ปริมาณที่กำหนดให้ไปแก่ผู้ยืม และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แทนทรัพย์สินซึ่ง  
ให้ยืมนั้น

สัญญานี้ย่อมบริบูรณ์เมื่อได้ส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม

<sup>๑</sup> มาตรา ๖๕๓ การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่าง  
หนึ่งลงลายมือชื่อผู้กู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ให้อำนาจในการกู้ยืมเงิน ดังเช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑<sup>๑๑</sup> พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒<sup>๑๒</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓<sup>๑๓</sup> และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓<sup>๑๔</sup> ดังนั้น เมื่อมาตรา ๘<sup>๑๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจกองทุนฯ ในการออกพันธบัตร ประกอบกับ (๔)<sup>๑๖</sup> ของมาตรา ๘ ได้กำหนดให้กองทุนฯ มีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ เท่านั้น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจึงไม่มีอำนาจออกพันธบัตรในนามกองทุนฯ ได้

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๔ ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๓๑

๑๓๑

(๖) กู้ยืมเงิน หรือลงทุน

(๗) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

๑๓๑

๑๓๑

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๗ ให้ กปภ. มีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๓๑

๑๓๑

(๗) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๘) ให้กู้หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ

กปภ.

(๘) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

๑๓๑

๑๓๑

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๗ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ให้โรงพยาบาลมีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ดังต่อไปนี้ด้วย

๑๓๑

๑๓๑

(๕) กู้ยืมเงิน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารทางการเงินอื่นใดเพื่อการดำเนินการของโรงพยาบาล

๑๓๑

๑๓๑

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้สถาบันมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(๑๐) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๑๑) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

๑๓๑

๑๓๑

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๘ กองทุนมีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๓) ให้องค์กรเกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

(๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๕) ลงทุนหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน

(๖) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

<sup>๑๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

นอกจากนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เคยเสนอร่างพระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการและสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาตรวจพิจารณา<sup>๖๖</sup> โดยสาระประการหนึ่งในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การเพิ่มอำนาจของกองทุน ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ในมาตรา ๘ เป็น “(๘) ออกพันธบัตรหรือตั๋วสัญญาใช้เงินโดยกระทรวงการคลัง คำประกัน” กรณีย่อมแสดงให้เห็นว่า การที่ได้มีการเสนอเพิ่มอำนาจของกองทุนฯ ในการออกพันธบัตร ดังกล่าวก็เนื่องจากได้ตระหนักว่า กองทุนฯ ไม่มีอำนาจออกพันธบัตรโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ได้ อย่างไรก็ตาม ความดังกล่าวได้ถูกตัดออก ในชั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อนึ่ง ตามที่มาตรา ๓๗/๗ วรรคสอง<sup>๖๗</sup> และมาตรา ๓๗/๔ วรรคหนึ่ง<sup>๖๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา เกษตรกร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของ เกษตรกรด้วยการจ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตั๋วเงิน เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการชำระหนี้ ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกร โดยกองทุนฯ สามารถชำระเป็นพันธบัตรรัฐบาลได้เท่านั้น มิได้เป็นการให้อำนาจ กองทุนฯ ในการออกพันธบัตรรัฐบาลแต่อย่างใด ซึ่งเทียบเคียงได้กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ในบันทึก เรื่อง การออกพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>๖๙</sup> สรุปได้ว่า มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยวิธีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้อง ถูกเวนคืน ซึ่งให้จ่ายเป็นเงินสดบางส่วนและส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลได้ แต่มิได้เป็น บทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยในการออกพันธบัตรของรัฐบาล

สำหรับประเด็นข้อหารือเกี่ยวกับอำนาจของกระทรวงการคลังในการคำประกันการชำระหนี้ของ กองทุนฯ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีความเห็นว่า แม้กระทรวงการคลังมีอำนาจคำประกัน

<sup>๖๖</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่ตศก ที่ นร ๐๒๐๔/๑๑๒๘๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๓

<sup>๖๗</sup> มาตรา ๓๗/๗ เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐโครงการใดที่คณะกรรมการเห็นว่า ไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีใช้ความผิดของเกษตรกร ให้พิจารณาช่วยเหลือโดยให้กองทุนรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของ เกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายเป็นเงินสด พันธบัตรรัฐบาล หรือตั๋วเงิน ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖๘</sup> มาตรา ๓๗/๔ เกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ เมื่อคณะกรรมการจัดการหนี้ของ เกษตรกรอนุมัติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการหนี้ของเกษตรกรรายใดแล้ว ให้คณะกรรมการ จัดการหนี้ของเกษตรกรมีอำนาจชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยการจ่ายเป็นเงินสด พันธบัตร รัฐบาล หรือตั๋วเงิน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖๙</sup> บันทึก เรื่อง การออกพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อม หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนมาก ที่ สร. ๐๘๐๑/๒๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๑๘ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๑๘)

การชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐได้ตามมาตรา ๒๗<sup>๖๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ แต่อำนาจดังกล่าวก็ถูกจำกัดในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ เนื่องจากมาตรา ๑๙ วรรคสอง<sup>๖๑</sup> ได้กำหนดห้ามกระทรวงการคลังเข้ารับผิดชอบ หรือค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ที่หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐกู้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ซึ่งในกรณีของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร นั้น เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่ากองทุนฯ เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ ประกอบกับมาตรา ๑๐<sup>๖๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ได้กำหนดให้กองทุนฯ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังนั้น กองทุนฯ จึงเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ในความหมายของนิยามคำว่า “หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ”<sup>๖๓</sup> ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ซึ่งกระทรวงการคลังไม่อาจค้ำประกันการชำระหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้

ประเด็นที่สาม ที่หรือว่า กองทุนฯ จะสามารถออกพันธบัตรในลักษณะใด ได้หรือไม่นั้น เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่สองแล้วว่า กองทุนฯ ไม่มีอำนาจในการออกพันธบัตร กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาข้อหาหรือในประเด็นนี้อีก

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙

<sup>๖๐</sup> มาตรา ๒๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ โดยจะค้ำประกันเต็มจำนวนหรือแต่บางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด โดยอนุบัญญัติคณะรัฐมนตรี

<sup>๖๑</sup> มาตรา ๑๙ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้หนี้หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการกู้เงินของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐด้วยโดยอนุโลม

<sup>๖๒</sup> มาตรา ๑๐ กองทุนฯ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณรายรับของกองทุนฯ ให้นำเข้าสมทบกองทุนฯ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

<sup>๖๓</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

ระเบียบกระทรวงการคลัง  
ว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้  
สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๕”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ข้อ ๔ ให้สำนักงานกำหนดตารางเวลาการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และดำเนินการต่าง ๆ  
ดังนี้

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ภาวะตลาดการเงิน ตลาดทุนทั้งในและต่างประเทศ นวัตกรรมทางการเงิน  
และประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และฐานะการเงินการคลังของประเทศเพื่อเสนอแนะนโยบาย  
และแนวทางในการบริหารหนี้สาธารณะ ให้เหมาะสมภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

(๒) ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อรวบรวมคำขอและจัดทำแผนการบริหารหนี้  
สาธารณะประจำปีงบประมาณ ส่งให้สำนักงานพิจารณาถ่วงดุลการคลังการบริหารหนี้สาธารณะภายในเดือน  
มีนาคมของทุกปี ทั้งนี้ แผนดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการกู้เงิน การค้าประกัน การให้กู้ยืม การปรับ  
โครงสร้างหนี้และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหนี้ทั้งจากแหล่งในประเทศและ  
ต่างประเทศ

(๓) เสนอคณะกรรมการพิจารณาแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณภายใน  
เดือนสิงหาคมของทุกปี เพื่อนำเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี รายละเอียดของแผนที่จะนำเสนออย่างน้อย  
ต้องประกอบด้วย หน่วยงานผู้ขอ กู้ แหล่งเงินที่คาดว่าจะกู้ วงเงินกู้ เงินบาทสมทบ และกำหนดการกู้เงิน  
โดยต้องแสดงให้เห็นว่าวงเงินกู้ตามแผน เมื่อรวมกับวงเงินที่คาดว่าจะกู้ในช่วงห้าปีถัดไปแล้ว สัดส่วนยอด

หนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และภาระหนี้ต้องบประมาณจะต้องอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการต้องมีอัตราโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละเก้า

ข้อ ๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณตามข้อ ๔ แล้ว ห้ามมิให้มีการก่อหนี้นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติตามแผน เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีการปรับปรุงแผน ให้นำแผนที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพิจารณา หากแผนดังกล่าวเกินกรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติ จะต้องคั่งวงเงินที่มีอยู่ในแผนออก เพื่อมิให้มีการก่อหนี้เกินกรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติตามแผน

ข้อ ๖ ในกรณีที่จำเป็นต้องก่อหนี้หรือปรับปรุงแผนเกินกรอบวงเงินที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามข้อ ๕ ให้สำนักงานพิจารณาความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๘ และกรอบความยั่งยืนและการรักษาวินัยทางการคลัง แล้วนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามลำดับ

ข้อ ๗ ให้สำนักงานรายงานผลการดำเนินงานตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ พร้อมทั้งสถานะหนี้สาธารณะของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีทุกหกเดือน

ข้อ ๘ ในการจัดทำแผนบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานรวบรวมและจัดทำแผน โดยพิจารณาความจำเป็นของการกู้เงิน การค้าประกัน การให้กู้ยืม หรือการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นโครงการที่สอดคล้องกับทิศทาง ยุทธศาสตร์ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(๒) เป็นโครงการที่มีรายงานศึกษาความเหมาะสมด้านเทคนิค เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเงิน

(๓) เป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นชอบแล้ว หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาโครงการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทั้งนี้ คาดว่าจะสามารถทำการกู้เงินได้ในปีงบประมาณนั้น