

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในการทำสัญญา
แลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Cross Currency Swap)

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้มีหนังสือ ที่ รฟม ๐๐๕/๘๗๔ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สืบเนื่องจาก รฟม. ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล และโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่-บางซื่อ โดยเงินลงทุนที่ใช้ในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้าทั้งสองโครงการฯ ใช้แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ (Japan International Cooperation Agency (JICA)) สกุดเงินเยนจำนวน ๒๑๓,๖๐๐ ล้านเยน คิดเทียบเป็นเงินบาท จำนวน ๘๗,๗๘๘.๒๒ ล้านบาท (ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ คิดอัตราแลกเปลี่ยน ๑๐๐ เยน เท่ากับ ๕๑.๐๙๕๓ บาท) ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดหาเงินกู้และค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าว โดยรัฐบาลรับประกันการชำระคืนต้นเงินกู้ และดอกเบี้ยเงินกู้ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง และสำนักงบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ รฟม. เพื่อชำระคืนหนี้ดังกล่าวเป็นรายปีตามมติคณะรัฐมนตรี

ต่อมา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๙๐๔/๑๓๖๕๑ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แจ้งกระทรวงคมนาคมว่า กระทรวงการคลังขอให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคมที่มีหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก สามารถดำเนินการแปลงหนี้ได้ โดยหาก รฟม. ซึ่งมีหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศสกุลเยนทั้งหมด ๒๐๖,๑๗๖ ล้านเยน สามารถดำเนินการแปลงหนี้เป็นเงินบาทที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำที่ร้อยละ ๐.๗๕ ต่อปี จะช่วยปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนอีกทั้งยังสามารถรับบริการหนี้ที่แท้จริงได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลต้องจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการชำระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นปีละประมาณ ๑,๒๐๐ ล้านบาท จึงขอให้กระทรวงคมนาคมสั่งการให้ รฟม. ดำเนินการแปลงหนี้และนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๑,๒๐๐ ล้านบาท

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ มีมติอนุมัติการเสนอขอแปรญัตติงบประมาณจำนวน ๑,๒๐๐ ล้านบาท ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ แต่ รฟม. ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากการแปรญัตติเพิ่มดังกล่าวจำนวน ๗๐๐ ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายการแปลงหนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามที่กระทรวงการคลังแจ้งมาจำนวน ๑,๒๐๐ ล้านบาท และมีปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการแปลงหนี้เงินกู้ดังกล่าว ดังนั้น รฟม. จึงได้โอนเปลี่ยนแปลงและเบิกจ่ายเงินงบประมาณจำนวน ๗๐๐ ล้านบาทดังกล่าว เพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ทั้งจำนวนแล้ว

อย่างไรก็ดี ในขั้นตอนการดำเนินการแปลงหนี้เงินกู้ต่างประเทศ (JICA) ของ รฟม. ดังกล่าว รฟม. กับสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง มีความเห็นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเห็นว่า รัฐวิสาหกิจสามารถบริหารความเสี่ยงได้เอง ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่อนุมัติหลักการให้รัฐวิสาหกิจที่มี ภาระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศสามารถบริหารความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย ได้เองเฉพาะในส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ยกเว้นธุรกรรมที่มีผลกระทบต่อค่าเงินบาทโดยตรง ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ แต่ รฟม. มีความเห็นว่า ตามข้อกฎหมายที่บัญญัติในพระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ หนี้เงินกู้ต่างประเทศ (JICA) ของ รฟม. ถือเป็นหนี้สาธารณะ และการแปลงหนี้เงินกู้ดังกล่าวถือเป็นการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างหนี้และการแปลงหนี้ อีกทั้งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่ง มวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ไม่มีวัตถุประสงค์และให้อำนาจ รฟม. ในการดำเนินการ แปลงหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ดังนั้น รฟม. จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการแปลงหนี้เงินกู้ดังกล่าว และเพื่อให้ เกิดความชัดเจนในการบริหารหนี้เงินกู้ JICA ของ รฟม. ในเรื่องการบริหารความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยน โดยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม การแปลงหนี้ และสัญญาซื้อขายเงินตรา ล่วงหน้า รฟม. จึงขอหารือในประเด็นดังนี้

๑. รฟม. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ (JICA) ของ รฟม. โดยวิธีการ ดังนี้ (๑) กู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม (๒) แปลงหนี้เงินกู้ (๓) สัญญาซื้อขายเงินตรา ล่วงหน้า ตามข้อกฎหมายได้หรือไม่

๒. ในการดำเนินการในแต่ละวิธีการตาม ๑. คณะกรรมการการรถไฟฟ้าขนส่ง มวลชนแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการได้เองหรือต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟฟ้าขนส่ง มวลชนแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทน กระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงาน ปลัดกระทรวงและสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร) และผู้แทนการรถไฟฟ้าขนส่ง มวลชนแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การแปลงหนี้ เงินตราต่างประเทศสกุลเงินเยนเป็นเงินบาทตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๔/๑๓๖๕๑ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงกระทรวงคมนาคม นั้น เป็นการขอให้กระทรวงคมนาคมสั่งการ ให้ รฟม. พิจารณาดำเนินการทำสัญญาแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Cross Currency Swap) กับบุคคลภายนอก โดยแลกเปลี่ยนภาระหนี้สกุลเงินเยนเป็นเงินบาท เมื่ออัตราแลกเปลี่ยน และอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่เหมาะสมและเอื้ออำนวย โดย รฟม. ไม่จำเป็นต้องดำเนินการ ให้แล้วเสร็จในครั้งเดียว ดังนั้น ข้อหารือของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในครั้งนี้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า รฟม. มีอำนาจในการทำสัญญาแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Cross Currency Swap) หรือไม่ และมีความเห็นว่า รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำโครงการและแผนงาน เกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าเพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้ทันสมัย ตลอดจนดำเนินการธุรกิจเกี่ยวกับกิจการ

รถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า^๑ นอกจากนี้ รฟม. ยังมีอำนาจในการก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร การกู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนการกระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ รฟม. อีกด้วย^๒ สำหรับการทำสัญญาแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Cross Currency Swap) ตามที่กระทรวงการคลังแจ้งให้กระทรวงคมนาคมและ รฟม. พิจารณาดำเนินการนั้น เป็นการกระทำนิติกรรมทางการเงินประเภทหนึ่งที่ รฟม. และบุคคลภายนอกตกลงที่จะแลกเปลี่ยนภาระการรับจ่ายเงินคนละสกุล ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนโดยไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้ระหว่าง รฟม. และผู้ให้กู้ (Japan Bank for International Cooperation (JBIC)) เพิ่มเติม กรณีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์แก่รัฐบาลและ รฟม. ที่เป็นผู้รับความเสี่ยงจากหนี้เงินกู้ต่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้คืนอีกด้วย ซึ่งถือเป็นการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป็นประโยชน์แก่ รฟม. ตามมาตรา ๗ ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกิจการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ และอยู่ในอำนาจของ

^๑ มาตรา ๗ ให้ รฟม. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว

(๒) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำโครงการและแผนงานเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าเพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้ทันสมัย

(๓) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า

^๒ มาตรา ๙ ให้ รฟม. มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๓) เรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สิน การให้บริการและความสะดวกต่าง ๆ ในกิจการรถไฟฟ้า

(๔) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการเดินรถไฟฟ้า และความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในการโดยสารรถไฟฟ้า ตลอดจนการใช้และรักษารถไฟฟ้า ทรัพย์สิน และการให้บริการและความสะดวกแก่การเดินรถไฟฟ้าและการโดยสารรถไฟฟ้า

(๕) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อใช้ในการลงทุน

(๗) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ รฟม. ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียน ของบริษัทนั้นไม่ได้

(๘) ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ รฟม.

(๙) ลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ รฟม.

(๑๐) ให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้าทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชน

(๑๑) พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่การให้บริการกิจการรถไฟฟ้า

(๑๒) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ รฟม.

คณะกรรมการ รฟม. และผู้ว่าการ รฟม. ที่จะดำเนินการได้ตามมาตรา ๑๘^๓ และมาตรา ๒๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามลำดับ

สำหรับข้อหาหรือที่ว่า การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ต่างประเทศของ รฟม. จะทำโดยวิธีการ (๑) กู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม (๒) แปรลงหนี้เงินกู้ (๓) สัญญาซื้อขายเงินตราล่วงหน้าได้หรือไม่ และในการดำเนินการในแต่ละวิธีการดังกล่าว คณะกรรมการ รฟม. สามารถดำเนินการได้เองหรือต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี นั้น เห็นว่า โดยที่วิธีการหรือรูปแบบที่จะใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ของ รฟม. ซึ่งเป็นหนี้สาธารณะนั้นเป็นปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสถานการณ์ด้านการเงินของประเทศ สมควรที่กระทรวงการคลังและ รฟม. จะได้พิจารณาร่วมกันเพื่อประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับจากการดำเนินการดังกล่าว กรณีจึงมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่จะพิจารณาให้ความเห็น

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๕

^๓ มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ รฟม. และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงการออกข้อบังคับในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๙
 - (๒) การประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
 - (๓) การบริหารและการควบคุมทางการเงิน
 - (๔) การจัดแบ่งส่วนงานหรือวิธีปฏิบัติงาน
 - (๕) การปฏิบัติงานของผู้ว่าการและการมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการ
 - (๖) การบริหารงานบุคคล การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือค่าจ้าง การออกจากราชการ ลาออก วิทย การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการกำหนดเงินเดือนและเงินอื่น
 - (๗) การจ่ายค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา เบี้ยประชุม ค่าตอบแทน และการจ่ายเงินอื่น ๆ
 - (๘) กองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์เพื่อสวัสดิการของพนักงาน ลูกจ้างและครอบครัว
 - (๙) การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง
 - (๑๐) เครื่องแบบพนักงานและลูกจ้าง
 - (๑๑) การรักษาความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของ รฟม.
 - (๑๒) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในระบบรถไฟฟ้า
 - (๑๓) การกำหนดอัตราค่าโดยสาร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมการใช้ ทรัพย์สินการให้บริการและความสะดวกในกิจการรถไฟฟ้า ตลอดจนวิธีการจัดเก็บค่าโดยสาร ค่าบริการและค่าธรรมเนียมดังกล่าวและกำหนดประเภทบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าโดยสาร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- ถ้าข้อบังคับใดมีข้อความจำกัดอำนาจของผู้ว่าการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับนั้นในราชกิจจานุเบกษา

การออกข้อบังคับตาม (๖) (๗) และ (๘) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

^๔ มาตรา ๒๔ ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการของ รฟม. ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของ รฟม.