

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน
แก่วสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ
จากเหตุการณ์ร้ายแรง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือโรคระบาดร้ายแรง

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ ธปท. ฝกต.(๐๒) ๕๑๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ที่ผ่านมา ก่อนที่พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ จะมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ นั้น ธปท. สามารถกระทำได้จะเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ (พระราชกฤษฎีกา) ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ธปท. ประเภทหนึ่งที่ ธปท. ได้กระทำ คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บางภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ (๓) (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกา ในการให้ความช่วยเหลือโดยการรับซื้อตั๋วสัญญาใช้เงิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ (๑๗) (ค) หรือ (ง) แห่งพระราชกฤษฎีกา ในการให้ความช่วยเหลือโดยการให้กู้ยืมเงินโดยมีตั๋วสัญญาใช้เงินตามมาตรา ๑๒ (๓) (๔) หรือหลักทรัพย์ของรัฐบาลไทยตามมาตรา ๑๒ (๑๐) เป็นประกัน ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (พระราชบัญญัติฉบับใหม่) มีผลใช้บังคับ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้ยกเลิกมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ จึงมีผลให้พระราชกฤษฎีกา ถูกยกเลิกไปในตัวด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บางภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ นั้น ธปท. ได้ดำเนินการมาตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(ก) ธปท. ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บางภาคเศรษฐกิจมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน รวมทั้ง บรรเทาปัญหาที่อาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ โดยการดำเนินการจะสอดคล้องกับกรอบการดำเนินนโยบายการเงินที่เป็นไปเพื่อดูแลเสถียรภาพด้านราคา

ในระยะต่อมา เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นหลายแห่ง เพื่อทำหน้าที่ ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะ ธปท. จึงได้ ปรับลดบทบาทด้านนี้ลงให้เหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็น โดยมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ภาค เศรษฐกิจที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบโดยรวมต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ

ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางเท่านั้น โดยในการดำเนินการดังกล่าว มีคณะกรรมการ ธปท. เป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งได้กำหนดนโยบายให้ควบคุมวงเงินการให้ความช่วยเหลือไว้ไม่เกินร้อยละ ๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

(ข) ปัจจุบัน โครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของ ธปท. มี ๒ กลุ่ม ได้แก่

(๑) การให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว หรือมีการจ้างงานจำนวนมาก ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดย่อม การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ได้รับผลกระทบจากค่าเงินบาท เป็นต้น ซึ่งภาคเศรษฐกิจเหล่านี้มีความสำคัญที่สนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทางการเงินในระยะยาว

(๒) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในกรณีฉุกเฉินให้แก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ร้ายแรง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือโรคระบาดร้ายแรง เช่น กรณีสึนามิ การระบาดของไข้หวัดนก กรณีเหตุการณ์รุนแรงใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งในกรณีเหล่านี้ไม่มีสถาบันการเงินใดดูแลรับผิดชอบโดยตรง หาก ธปท. ไม่ให้ความช่วยเหลือก็จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศได้

ภารกิจข้างต้นนั้น ธนาคารกลางส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งธนาคารกลางของประเทศในภูมิภาคล้วนแต่มีการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจบางภาคเช่นเดียวกับ ธปท. เช่น ธนาคารกลางเกาหลีมีการให้สินเชื่อกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ผ่านธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลางมาเลเซียมี Special Investment Fund เพื่อช่วยเหลือโครงการพิเศษที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ ธนาคารกลางไต้หวันมีการให้สินเชื่อกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยตั้งเป็น SMEs Credit Guarantee Fund ธนาคารกลางฟิลิปปินส์รับช่วงซื้อลดตั๋วเงินของสินเชื่อเพื่อการค้า การผลิตและอื่น ๆ ผ่านสถาบันการเงิน จึงกล่าวได้ว่าการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บางภาคเศรษฐกิจดังกล่าวของ ธปท. นั้น กระทำไปก็เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศและเป็นไปตามที่ธนาคารกลางทั่วไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้วางโครงสร้างเกี่ยวกับอำนาจกระทำภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางผูกไว้กับกรอบวัตถุประสงค์ของ ธปท. ซึ่งมาตรา ๗ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของ ธปท. ให้ดำเนินการกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน และมาตรา ๘ ได้กำหนดให้ ธปท. มีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งให้หมายรวมถึงอำนาจตามมาตรา ๘ (๑) ถึง (๑๑) ด้วย

ในเรื่องนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการ ธปท. พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นข้อกฎหมายที่ควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน ธปท. จึงขอหารือว่า

๑. การดำเนินการของ ธปท. ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่ได้กระทำมาโดยตลอดตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นการกระทำกรอย่างอื่นที่

เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ธปท. ตามมาตรา ๘ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๗ หรือไม่

๒. หากการดำเนินการดังกล่าวมิได้อยู่ในความหมายของมาตรา ๘ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๗ การดำเนินการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันควรจะดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ ธปท. มีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗^๒ รวมถึงมีอำนาจดำเนินการอื่นใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๘ (๑) ถึง (๑๑) ด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑ มาตรา ๘ ให้ ธปท. มีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร
- (๒) การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน
- (๓) การบริหารจัดการสินทรัพย์ของ ธปท.
- (๔) การเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล
- (๕) การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน
- (๖) การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน
- (๗) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
- (๘) การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
- (๙) การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- (๑๐) การปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ธปท.
- (๑๑) การกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ธปท.

ในการนี้ ธปท. อาจถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใด ๆ หรือก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

^๒ มาตรา ๗ ธปท. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน

การดำเนินการกิจตามวรรคหนึ่งต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย

^๓ มาตรา ๙ ห้าม ธปท. กระทำการดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติห้าม ธปท. กระทำการบางอย่างเกี่ยวกับการประกอบการค้า การซื้อหรือมีหุ้นในสถาบันการเงินหรือบริษัท การซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ การให้กู้ยืมเงิน และการรับจ้างพิมพ์ธนบัตร บัตรธนาคาร พันธบัตร อากรแสตมป์ หรือสิ่งพิมพ์อื่นใด ตลอดจนจำหน่ายหมึกพิมพ์หรืออุปกรณ์อื่นเกี่ยวเนื่องกับการพิมพ์สิ่งพิมพ์ด้วย ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ร้ายแรง ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือโรคระบาดร้ายแรง จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ถ้าเป็นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๘ และไม่เป็นการกระทำที่กำหนดห้ามไว้ในมาตรา ๙ แล้ว ธปท. ย่อมมีอำนาจกระทำ

ประเด็นที่สอง สำหรับการกระทำการกิจการหรือการดำเนินการใดที่ได้ดำเนินการไปแล้ว แต่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ธปท. ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ธปท. ย่อมมีหน้าที่ยุติบทบาทและไม่ดำเนินการดังกล่าวอีกต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างของ ธปท. ให้เหมาะสมกับการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และ

(๑) ประกอบการค้าหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อหากำไรกับประชาชนโดยตรง แต่ ธปท. อาจได้มีส่วนได้เสียอันเนื่องมาจากการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของ ธปท.

(๒) ซื้อหรือมีหุ้นในสถาบันการเงินหรือบริษัทใด เว้นแต่

(ก) เป็นหุ้นในธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(ข) เป็นหุ้นที่ได้จากการชำระหนี้หรือการประกันการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๓) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการของ ธปท. หรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ธปท.

(ข) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้หรือการประกันสินเชื่อ

(๔) ให้กู้ยืมเงินในกรณีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๕) รับจ้างพิมพ์ธนบัตร บัตรธนาคาร พันธบัตร อากรแสตมป์ หรือสิ่งพิมพ์อื่นใดที่มีระบบป้องกันการปลอมแปลง ตลอดจนจำหน่ายหมึกพิมพ์หรืออุปกรณ์อื่นเกี่ยวเนื่องกับการพิมพ์สิ่งพิมพ์ดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้กระทำกับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และโดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ธปท.

บรรดาส่วนได้เสียหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของ ธปท. ตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๓) (ข) จะต้องจำหน่ายโดยเร็วภายในห้าปีนับแต่วันที่ส่วนได้เสียหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของ ธปท. เว้นแต่จะได้ออกรหัสหรือทรัพย์สินนั้นเพื่อเป็นสถานที่ประกอบกิจการหรือเพื่อใช้ประโยชน์แก่กิจการของ ธปท.

เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน ตลอดจนสอดคล้องกับมาตรฐานสากล
เว้นแต่เฉพาะกรณีที่ ธปท. ได้กระทำข้อผูกพันไว้ก่อนที่พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับเท่านั้น ธปท. จึงจะยังคงต้องผูกพันต่อไปจนกว่าจะครบ
กำหนดระยะเวลาตามข้อผูกพันนั้น อย่างไรก็ตาม หากข้อผูกพันใดมิได้กำหนดระยะเวลาไว้เป็นที่
แน่นอนแล้ว ธปท. มีหน้าที่ต้องพิจารณาแจ้งกำหนดระยะเวลาที่จะยุติข้อผูกพันนั้น โดยจะต้อง
คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๑