

บันทึก

เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของ
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๙/๑๔๑๗๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่ในขณะนี้ กระทรวงการคลังกำลังศึกษาความเป็นไปได้ รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการอยู่ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน และต่อมาในวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๐ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้กระทรวงการคลังให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นผู้ดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในการจัดหาสภาพคล่องเพื่อใช้ในโครงการแลกเปลี่ยนตัวของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ ๕๘ แห่ง ภายหลังจากนั้นในเดือนตุลาคม ๒๕๔๐ รัฐสภาได้อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งในวรรคสองของมาตรา ๒๙ อัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้รับความเสียหายจากการประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ ให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุน ดังนั้น ภาระของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ อันเนื่องมาจากการรับประกันข้างต้น จึงเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงจำต้องศึกษาถึงความเป็นไปได้ รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งมีประเด็นข้อกฎหมายสำคัญที่ขอหารือดังนี้ คือ

ประเด็นที่หนึ่ง กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นองค์การของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอำนาจ กระทรวงการคลังในการค้ำประกันหรือไม่ ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า โดยที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีเงินกองทุนประกอบด้วย (๑) เงินที่ได้รับจากสถาบันการเงินซึ่งนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืม หรือยอดเงินที่รับจากประชาชน แล้วแต่กรณี ที่สถาบันการเงินแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นงวดการบัญชีรอบระยะเวลาหกเดือนก่อนหน้างวดที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด (มาตรา ๒๙ เบญจ) (๒) เงินสมทบที่ได้รับจากธนาคารแห่งประเทศไทยตามความเหมาะสมเป็นคราว ๆ (มาตรา ๒๙ สัตต) กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เงินกองทุนตาม (๑) ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แม้มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นเงินของรัฐบาล แต่เงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้รับจากสถาบันการเงินตามมาตรา

๒๙ เบญจ มีลักษณะเป็นเงินที่สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องจ่ายตามกฎหมายโดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นผู้รับเงินเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในฐานะเป็นองค์การของรัฐบาล ในส่วนเงินที่ได้รับจากธนาคารแห่งประเทศไทยตาม (๒) กระทรวงการคลังเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นองค์การของรัฐบาลตามบทนิยามในมาตรา ๓ ดังนั้น เงินสมทบที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้รับจากธนาคารแห่งประเทศไทยตาม (๒) จึงถือได้ว่าเป็นเงินทุนอีกส่วนหนึ่งที่ได้รับจากรัฐบาลด้วย ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงมีความเห็นในเบื้องต้นว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นองค์การของรัฐตามบทนิยามในมาตรา ๓ ซึ่งอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังที่จะทำการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีภาระความเสียหายจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง และเพื่อเป็นการลดภาระดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กระทรวงการคลังจะให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กู้เงินโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้รับภาระจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยแทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ด้วยจะกระทำได้หรือไม่ ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้อำนาจรัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนในกรณีที่กองทุนได้รับความเสียหายจากการประกัน หรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสี่ (๔) ซึ่งนับรวมถึงวิธีการที่ทางการได้เข้าไปจัดการกับสถาบันการเงินที่ทางการเข้าไปแทรกแซงด้วย เนื่องจากว่าการกระทำดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลค้ำประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ เพียงแต่ใช้วิธีการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าหากทางการปิดกิจการของสถาบันการเงิน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะต้องจ่ายเงินคืนให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ภายใน ๓๐ วัน แต่ในกรณีนี้ทางการได้แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นแก่สถาบันการเงินโดยการให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปฟื้นฟูกิจการแทนวิธีปิดกิจการของสถาบันการเงินดังกล่าว ซึ่งทำให้สามารถชะลอการจ่ายเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ออกไปได้อีก ทั้งยังเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันการเงินอีกด้วย ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเห็นว่า กรณีที่กระทรวงการคลังสามารถค้ำประกันเงินกู้ยืมให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้แล้ว กระทรวงการคลังก็สามารถกระทำการแทนรัฐบาลในการชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยยินยอมเป็นผู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้โดยไม่ต้องให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ปฏิเสธไม่ชำระหนี้ก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการคลัง(สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมบัญชีกลาง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน แล้ว เห็นว่า กระทรวงการคลังมีความประสงค์จะหารือแต่เฉพาะประเด็นข้อกฎหมายว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะค้ำประกันการกู้เงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.

๒๕๑๐ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ตามบทนิยามคำว่า “องค์การของรัฐ” ในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้บัญญัติความหมายขององค์การของรัฐที่กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันนี้ได้โดยกำหนดว่าต้องเป็นองค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล ซึ่งเมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามกรณีแล้ว ปรากฏว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟู เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๙ ตี^๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังนั้น จึงมีปัญหาค่าที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟู มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาลหรือไม่ ซึ่งทุนคือเงินหรือทรัพย์สินที่เจ้าของนำมาลงไว้ในกิจการและจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับคืนเมื่อมีการเลิกกิจการนั้น และจากข้อเท็จจริงตามกรณีนี้จะเห็นได้ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟู จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยและอยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐบาล รัฐบาลจึงเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และหากมีการยุบเลิกกองทุนเพื่อการฟื้นฟู เงินหรือทรัพย์สินที่เหลือภายหลังจากหักหนี้สินออกแล้วย่อมเป็นของรัฐโดยไม่มีเอกชนรายใดมีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงเห็นว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟู เป็นองค์การของรัฐบาลที่ดำเนินการโดยไม่มีทุนของเอกชนหรือบุคคลภายนอกรวมอยู่นอกจากรัฐบาล ดังนั้น จึงเห็นว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟู มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล เพราะฉะนั้น เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟู เป็นองค์การที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล กองทุนเพื่อการฟื้นฟู จึงมีฐานะเป็นองค์การของรัฐตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งกระทรวงการคลังมีอำนาจในการค้าประกันนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“องค์การของรัฐ” หมายความว่า องค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๙ ตี ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยมี “ฝ่ายจัดการกองทุน” เป็นเจ้าหน้าที่ และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่น ๆ

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๓