

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการชดเชยความเสียหาย
ให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กระทรวงการคลังได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องสืบเนื่องจากข้อหารือ เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้วินิจฉัยเสร็จแล้ว สรุปความได้ว่า เนื่องจากกองทุนได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกปิดกิจการและให้ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการอยู่ และให้กองทุนเป็นผู้ดำเนินการเพิ่มทุนหรือแปลงหนี้เป็นทุนในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ทางการเข้าแทรกแซงโดยการสั่งลดทุนและเพิ่มทุนธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง รวมทั้งให้กองทุนเป็นผู้รับประกันชดเชยความเสียหายที่เกิดจากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่ผู้ลงทุนใหม่จากการดำเนินการดังกล่าวจึงทำให้ฐานะการเงินของกองทุน ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ (รวมโครงการรับแลกเปลี่ยนตัว) มีฐานะติดลบประมาณ ๒๐๖.๒๑ พันล้านบาท โดยมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น ๕๗๕.๐๒ พันล้านบาทและหนี้สิน ๗๘๑.๒๓ พันล้านบาท และมีภาระผูกพันในภายหน้าจำนวน ๑๔๑.๖๔ พันล้านบาท (ตัวเลขเบื้องต้นซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่ได้ตรวจสอบ) รวมทั้งเงินกู้ยืมของกองทุน ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นจำนวน ๕๔๕,๐๘๓.๗ ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังได้ประมาณการความเสียหายของกองทุนที่เกิดขึ้นแล้วและผลเสียหายต่อเนื่องที่จะเกิดขึ้นจนถึงสิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ประกอบด้วยภาระของกองทุนที่เกิดจากสาเหตุใหญ่ ๆ คือ (๑) การปิดสถาบันการเงิน โดยความเสียหายส่วนนี้เกิดจากส่วนต่างระหว่างเงินให้กู้ยืม เงินให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ กับรายรับที่ได้จากการขายสินทรัพย์เพื่อชำระบัญชี และ (๒) การที่กองทุนเข้าแทรกแซงและฟื้นฟูสถาบันการเงินตามมาตรการ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งความเสียหายในส่วนที่เกิดจากส่วนต่างระหว่างเงินให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในรูปของการซื้อหุ้นเพิ่มทุนทั้งหมดรวมภาระการชดเชยความเสียหายจากทรัพย์สินด้อยคุณภาพ ซึ่งรวมถึงภาระอาวัลกับรายรับจากการขายสินทรัพย์ การคืนทุน รวมทั้งมูลค่าของสินทรัพย์ที่กองทุนยังถืออยู่ และความเสียหายดังกล่าวมีจำนวนสูง หากรัฐบาลไม่ดำเนินการชดเชยความเสียหายให้กองทุน แต่ปล่อยให้กองทุนพึ่งพาการกู้เงินจากตลาดเงินระยะสั้นต่อไป ก็อาจเกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินกล่าวคือ หากปล่อยให้กองทุนต้องกู้เงินจากตลาดเงินรายวันต่อไปเรื่อย ๆ จะทำให้กองทุนมีความน่าเชื่อถือลดลงนอกจากนั้น การกู้เงินของกองทุนอาจเป็นปัจจัยให้อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในตลาดเพิ่มสูงขึ้นซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินทั้งระบบ อีกทั้งเมื่ออัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มสูงขึ้น หนี้สินของกองทุน

จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทิศทางเดียวกับดอกเบี้ย

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า วิธีการที่รัฐบาลจะชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนที่เหมาะสมและไม่เป็นภาระแก่การคลังของประเทศมากเกินไป สามารถดำเนินการได้โดยใช้วิธีให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้และรับภาระในการชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้แทนกองทุน สำหรับต้นเงินกู้ที่รัฐบาลจะพิจารณาเปลี่ยนเป็นพันธบัตรรัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในเวลาที่เหมาะสมต่อไป โดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้

(๑) รัฐบาลจะชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกองทุน โดยวิธีการค้ำประกันเงินกู้ของกองทุนเท่ากับตัวเลขเงินกองทุนติดลบในปีแรกและเท่ากับเงินกองทุนที่ติดลบเพิ่มขึ้นในปีถัด ๆ ไป ภายใน ๑๒๐ วันนับจากสิ้นปีงบประมาณ และถ้าเงินกองทุนของกองทุนติดลบลดลง กระทรวงการคลังจะลดการค้ำประกันที่ได้ค้ำประกันไปแล้วลงตามส่วน

(๒) กรณีที่รัฐบาลได้เปลี่ยนภาระค้ำประกันของกระทรวงการคลังไปเป็นพันธบัตรรัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว และต่อมากองทุนมีรายได้กลับคืนมาจะต้องส่งคืนกระทรวงการคลังจนกว่ามีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินที่รัฐบาลได้ชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุน

(๓) กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะกรรมการการตรวจสอบความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนที่กระทรวงการคลังจะดำเนินการค้ำประกันและชดเชยให้กองทุนในแต่ละปีงบประมาณ และจะแต่งตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเพื่อดูแลแนวทางวิธีการกู้เงิน แล่งเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไขในการค้ำประกัน ค่าใช้จ่าย ระยะเวลาชำระคืนต้นเงิน และพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้

(๔) ให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ค่าดอกเบี้ยแทนกองทุนเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ของกองทุนที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน สำหรับเงินต้นนั้นให้กองทุนสามารถปรับโครงสร้างหนี้หรือยืดอายุการชำระหนี้ (Refinance) ออกไปได้จนกว่ารัฐบาลจะมีฐานะที่สามารถชำระหนี้ได้

(๕) ให้รัฐบาลดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้มีการใช้เงินจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและกำไรนำส่งของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อมาชำระเงินต้นของพันธบัตรที่ได้ออกให้แก่กองทุนและให้นำมาชำระในส่วนของดอกเบี้ยด้วยภายหลังจากที่ได้ชำระเงินต้นเรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือตั้งกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้ว เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (เรื่องเสรีที่ ๕๒๔/๒๕๕๓)^๑ สรุปความได้ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีฐานะเป็นองค์การของรัฐ

^๑ บันทึก เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู

กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจค้ำประกันหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความเห็นว่า แนวทางการชดเชยความเสียหายของกองทุนโดยการค้ำประกันเงินกู้ของกองทุนเท่ากับตัวเลขเงินกองทุนติดลบ และในกรณีที่เงินกองทุนที่ติดลบลดลง กระทรวงการคลังจะลดการค้ำประกันที่ได้ค้ำประกันไปแล้วลงตามส่วน เห็นว่า ไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากการค้ำประกันของกระทรวงการคลังเป็นการค้ำประกันหนี้เงินกู้ของกองทุนที่กู้ยืมมาซึ่งอาจเป็นตัวเลขคนละจำนวนกับตัวเลขเงินกองทุนติดลบและภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังย่อมคงมีอยู่เท่ากับจำนวนหนี้ของกองทุนที่ได้ค้ำประกันและยังคงค้างอยู่

สำหรับแนวทางที่จะเปลี่ยนภาระค้ำประกันของกระทรวงการคลังไปเป็นพันธบัตรรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้น เห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๙ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินโดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นได้แต่เฉพาะกรณีที่ปรากฏว่ามีรายจ่ายสูงกว่ารายได้เท่านั้น กระทรวงการคลังจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวออกพันธบัตรเพื่อเหตุอื่นใดได้

อย่างไรก็ตาม โดยหลักทั่วไปของการค้ำประกัน ผู้ค้ำประกันมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ดังนั้น ในกรณีที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ของกองทุน กระทรวงการคลังย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายดอกเบี้ยหรือเงินต้นของการกู้เงินต่อเมื่อกองทุนไม่สามารถจ่ายได้แต่เนื่องจากรัฐบาลมีภาระที่จะต้องช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนตามความในวรรคสองของมาตรา ๒๙ อัญจรัส^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลจึงต้องพิจารณาความ

และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๘๘๕ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓

^๒ มาตรา ๙ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละสิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๒๙ อัญจรัส

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่กองทุนได้ประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา ๒๙ อัญจ (๔) และได้รับความเสียหาย ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุน

เสียหายของกองทุนและจัดสรรเงินให้แก่กองทุนตามจำนวนที่จำเป็นโดยจะให้ครั้งเดียวหรือเป็นครั้งคราวก็ได้ ดังนั้น เมื่อถึงกำหนดเวลาที่จะต้องชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นของการกู้เงินดังกล่าว ถ้ากองทุนไม่สามารถชำระหนี้ได้ การที่รัฐบาลในฐานะผู้ค้ำประกันเข้าใช้หนี้แทนซึ่งอาจกระทำโดยให้สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้เป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ โดยมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นจริง ๆ ของกองทุนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขของการกู้เงินนั้น โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้กองทุนขอใช้คืนเงินที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือคืนกระทรวงการคลังในเวลาอันสมควรหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในการนี้ รัฐบาลอาจกำหนดให้ถือว่า การชำระหนี้ดังกล่าวเป็นเงินที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนตามภาระที่กำหนดโดยมาตรา ๒๙ อัฐารส ดังกล่าว ก็ย่อมกระทำได้

ในส่วนของการดำเนินการอื่น เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายคณะกรรมการดูแลแนวทางวิธีการกู้เงิน และการออกกฎหมายเพื่อให้มีการใช้เงินจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เห็นว่า เป็นเรื่องในทางปฏิบัติที่สามารถดำเนินการให้เกิดความเหมาะสมได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๓