

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๖/๒๒๒๔๘ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้ความเห็นชอบ เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร โดยพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรที่มีสถานะเป็นหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยลดต้นเงินครึ่งหนึ่ง (ร้อยละห้าสิบ) และ ดอกเบี้ยทั้งหมด และให้เกษตรกรผ่อนชำระต้นเงินที่เหลืออีกครึ่งหนึ่ง (ร้อยละห้าสิบ) ตามงวดและ ระยะเวลาที่ตกลงกัน แต่ไม่เกิน ๑๕ ปี ต้นเงินและดอกเบี้ยที่พักไว้จะได้รับการลดให้ทั้งหมด เมื่อเกษตรกรได้ชำระหนี้งวดสุดท้ายแล้ว แม้ว่าจะเป็นลูกหนี้ที่มีหลักประกันและหลักประกันมีมูลค่า สูงกว่ามูลหนี้ที่ได้รับการพักชำระต้นเงินครึ่งหนึ่ง (ร้อยละห้าสิบ) และเพื่อความปลอดภัย เห็นควร เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นความรับผิดชอบของกรรมการ ธนาการที่จะอนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรที่จะทำให้ธนาการได้รับคืนเงินต้นต่ำกว่ามูลค่า หลักประกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นให้กระทรวงการคลังพิจารณาเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน และหากยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องหารือแล้ว ก็อาจขอหารือ ประเด็นปัญหาดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

ต่อมา กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามแนวทางของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) แล้ว ปรากฏว่าธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาการออมสิน และธนาการกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (บมจ. ธนาการกรุงไทย) ได้นำเสนอประเด็นข้อกฎหมายที่จะ ขอหารือต่อคณะกรรมการธนาการ แต่ยังไม่ได้ข้อยุติ จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ขอหารือ คณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ธนาการออมสิน สามารถดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้โดยจะต้องบริหารความเสี่ยงเอง จึงไม่มีประเด็นที่จะขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ยังมีประเด็นปัญหาว่า ธนาการไม่สามารถจำหน่ายหนี้สูญตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ หาก การลดหนี้เป็นการลดหนี้ให้กับลูกหนี้ที่มีหลักประกันที่ยังมีทรัพย์สินที่จะบังคับชำระหนี้ได้ จึงมีประเด็นที่จะขอให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หาก ธ.ก.ส. ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้ว จะสามารถได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวหรือไม่

๓. การดำเนินงานของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างหนี้ตามนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย และหากธนาคารดำเนินการส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๕๙ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและเป็นเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ จึงมีประเด็นที่จะขอให้หาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรรมการธนาคารจะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นความผิดตามกฎหมายได้หรือไม่

๔. สำหรับธนาคารอาคารสงเคราะห์นั้น คณะกรรมการของธนาคารจะพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายที่จะหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งเมื่อกระทรวงการคลังได้รับแจ้งผลการพิจารณาแล้วจะหาหรือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาเพิ่มเติมต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากรและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่ ธ.ก.ส. ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยอนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรซึ่งจะทำให้ธนาคารได้รับคืนเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกัน จะกระทำได้หรือไม่ และหาก ธ.ก.ส. ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ธ.ก.ส. จะต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๔ ซึ่งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้หรือไม่

ประเด็นที่สอง ถ้าหาก บมจ. ธนาคารกรุงไทย ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและเป็นเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ กรรมการของธนาคารจะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นความผิดตามกฎหมายได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจาก ธ.ก.ส. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. จึงต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ธนาคารดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดจึงต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ประกอบด้วย เมื่อมาตรา ๓๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ บัญญัติให้การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อตามมาตรา ๑๐^๒ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร ซึ่งข้อบังคับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงิน ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้กู้เงิน การกำหนดหลักประกันเงินกู้ การชำระหนี้เงินกู้ การผ่อนเวลาชำระหนี้ การเรียกคืนเงินกู้ ผู้รับใช้หนี้ของผู้กู้ การเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ตลอดจนการปรับโครงสร้างหนี้ไว้แล้ว โดยในข้อ ๓๓^๓ ได้กำหนดวิธีการในการปรับโครงสร้างหนี้ไว้ว่า อาจทำได้โดยขยายระยะเวลาการชำระหนี้ ยอมรับเอาทรัพย์สินเป็นการชำระหนี้ หรือลดดอกเบี้ยค้างเท่านั้น ในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ธ.ก.ส. จึงต้องปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น ธ.ก.ส. จึงไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้โดยลดเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกันตามมติคณะรัฐมนตรีได้

^๑ มาตรา ๓๑ การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อตามมาตรา ๑๐ (๑) (๖) (๖/๑) และ (๑๖/๒) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร

การให้กู้เงินเพื่อพัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้และเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกรตามมาตรา ๙ (๑) (ค) และเพื่อใช้สำหรับการดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๙ (๑) (ง) รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบของเงินที่ให้กับแต่ละรอบปีบัญชี

^๒ มาตรา ๑๐ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ให้กู้เงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๓๓ ธนาคารอาจพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้ของธนาคารได้โดยวิธีการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ หรือยอมรับเอาทรัพย์สินเป็นการชำระหนี้ หรือลดดอกเบี้ยค้างในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อลูกหนี้มีหนี้อันเป็นภาระหนักซึ่งเกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น เช่น ประสบภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติอย่างร้ายแรง ประสบปัญหาการผลิต การตลาด ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำตนเองหรือบุคคลในครอบครัวเจ็บป่วย เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้แก่ธนาคารได้ แม้ธนาคารได้พิจารณาผ่อนผันตามข้อ ๒๘ หรือข้อ ๒๙ แล้วก็ยังไม่มียุทธศาสตร์หนี้

(๒) ลูกหนี้ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจ และสมัครใจแก้ไขปัญหา เปิดเผยข้อมูลที่เป็นความจริงแก่ธนาคาร และยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคาร

(๓) ต้องมีแนวทางแก้ไขปัญหาซึ่งลูกหนี้กับธนาคารตกลงร่วมกัน เพื่อให้ลูกหนี้สามารถประกอบอาชีพ และมีรายได้เพียงพอชำระหนี้แก่ธนาคาร

(๔) ในกรณีจำเป็นธนาคารอาจพิจารณาให้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูการประกอบอาชีพด้วยก็ได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ธ.ก.ส. ไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้โดยลดเงินต้นตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ จึงไม่มีกรณีที่จะต้องวินิจฉัยว่า ธ.ก.ส. จะสามารถจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การจะพิจารณาว่า บมจ. ธนาคารกรุงไทย ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ กรรมการของธนาคารจะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นความผิดตามกฎหมายได้หรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับดุลพินิจของศาล

(ลงชื่อ) อัมพร จารุจินดา

(นายอัมพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๓