

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๖/๒๒๒๔๘ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้ความเห็นชอบ เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร โดยพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรที่มีสถานะเป็นหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยลดต้นเงินครึ่งหนึ่ง (ร้อยละห้าสิบ) และดอกเบี้ยทั้งหมด และให้เกษตรกรผ่อนชำระต้นเงินที่เหลืออีกครั้งหนึ่ง (ร้อยละห้าสิบ) ตามงวดและระยะเวลาที่ตกลงกัน แต่ไม่เกิน ๑๕ ปี ต้นเงินและดอกเบี้ยที่พักไว้จะได้รับการลดให้ทั้งหมดเมื่อเกษตรกรได้ชำระหนี้งวดสุดท้ายแล้ว แม้ว่าจะเป็นลูกหนี้ที่มีหลักประกันและหลักประกันมีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้ที่ได้รับการพักชำระต้นเงินครึ่งหนึ่ง (ร้อยละห้าสิบ) และเพื่อความรอบคอบ เห็นควรเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นความรับผิดชอบของกรรมการธนาคารที่จะอนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรที่จะทำให้ธนาคารได้รับคืนเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นให้กระทรวงการคลังพิจารณาเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน และหากยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องหารือแล้ว ก็อาจขอหารือประเด็นปัญหาดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

ต่อมา กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามแนวทางของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) แล้ว ปรากฏว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (บมจ. ธนาคารกรุงไทย) ได้นำเสนอประเด็นข้อกฎหมายที่จะขอหารือต่อคณะกรรมการธนาคาร แต่ยังไม่ได้ข้อยุติ จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ธนาคารออมสิน สามารถดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้โดยจะต้องบริหารความเสี่ยงเอง จึงไม่มีประเด็นที่จะขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ยังมีประเด็นปัญหาว่า ธนาคารไม่สามารถจำหน่ายหนี้สูญตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ หากการลดหนี้เป็นการลดหนี้ให้กับลูกหนี้ที่มีหลักประกันที่ยังมีทรัพย์สินที่จะบังคับชำระหนี้ได้ 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 ๐๙๐๑/๑๒๕๕ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ จึงมีประเด็นที่จะขอให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรรมการธนาคารจะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นความผิดตามกฎหมายได้หรือไม่

๔. สำหรับธนาคารอาคารสงเคราะห์นั้น คณะกรรมการของธนาคารจะพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายที่จะหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งเมื่อกระทรวงการคลังได้รับแจ้งผลการพิจารณาแล้วจะหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาเพิ่มเติมต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลัง 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 แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ 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 แห่งพระราชบัญญัติธนาคาร

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

การให้กู้เงินเพื่อพัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้และเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกรตามมาตรา ๙ (๑) (ค) และเพื่อใช้สำหรับ

เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ บัญญัติให้การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อตามมาตรา ๑๐^๒ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร ซึ่งข้อบังคับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงิน ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้กู้เงิน การกำหนดหลักประกันเงินกู้ การชำระหนี้เงินกู้ การผ่อนเวลาชำระหนี้ การเรียกคืนเงินกู้ ผู้รับใช้หนี้ของผู้กู้ การเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ตลอดจนการปรับโครงสร้างหนี้ไว้แล้ว โดยในข้อ ๓๓^๓ ได้กำหนดวิธีการในการปรับโครงสร้างหนี้ไว้ว่า อาจทำได้โดยขยายระยะเวลาการชำระหนี้ ยอมรับเอาทรัพย์สินเป็นการชำระหนี้ หรือลดดอกเบี้ยค้างเท่านั้น ในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ธ.ก.ส. จึงต้องปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น ธ.ก.ส. จึงไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้โดยลดเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกันตามมติคณะรัฐมนตรีได้

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

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

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

การดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๙ (๑) (ง) รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบของเงินที่กู้ในแต่ละรอบปีบัญชี

^๒ มาตรา ๑๐ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ให้กู้เงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๓๓ ธนาคารอาจพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้ของธนาคารได้โดยวิธีการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ หรือยอมรับเอาทรัพย์สินเป็นการชำระหนี้ หรือลดดอกเบี้ยค้างในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อลูกหนี้มีหนี้อันเป็นภาระหนักซึ่งเกิดจากเหตุสุจริตและจำเป็น เช่น ประสบภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติอย่างร้ายแรง ประสบปัญหาการผลิต การตลาด ได้รับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำตนเองหรือบุคคลในครอบครัวเจ็บป่วย เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้แก่ธนาคารได้ แม้ธนาคารได้พิจารณาผ่อนผันตามข้อ ๒๘ หรือข้อ ๒๙ แล้วก็ยังไม่รู้ทางชำระหนี้

(๒) ลูกหนี้ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจ และสนใจแก้ไขปัญหามาเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความจริงแก่ธนาคาร และยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคาร

(๓) ต้องมีแนวทางแก้ไขปัญหาลูกหนี้กับธนาคารตกลงร่วมกัน เพื่อให้ลูกหนี้สามารถประกอบอาชีพ และมีรายได้เพียงพอชำระหนี้แก่ธนาคาร

(๔) ในกรณีจำเป็นธนาคารอาจพิจารณาให้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูการประกอบอาชีพด้วยก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๓