



สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

๑๐๑ (อ.ต.ก.) หลัวเต๋ม ถนบก้าแพงเพซ แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๙๑๐ โทร ๐-๒๖๐๔-๗๔๗๗

ที่ กฟก. ๐๑๐๐ / ๖๓๐๖

๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในโครงการ
ปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกรร วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓

เรียน รองนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๕๔/๒๕๕๓
๒. บทกฎหมายอ้างอิง

ตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีข้อหารือไปยังสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๒
มิถุนายน ๒๕๕๓ กรณีที่ลูกหนี้มีหลักประกันและหลักประกันมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าที่ได้รับการพักชำระ
เงินต้นครั้งหนึ่งว่า จะสามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น

โดยเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็น
ในเรื่องดังกล่าว ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๗๕๔/๒๕๕๓ รายละเอียด
ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดประเด็นพิจารณาไว้เพียง ๒
ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

๑) เมื่อธนาคารดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดย
อนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรซึ่งจะทำให้ธนาคารได้รับคืนเงินต้นต่ำกว่ามูลค่า
หลักประกันจะกระทำได้อหรือไม่

/๑.๒ หากธนาคาร...

๒) หากธนาคารดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยอนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้แล้ว ธนาคารจะต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ.๒๕๓๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้หรือไม่

ในประเด็นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๕ การดำเนินการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ธนาคารดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดจึงต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรประกอบด้วย โดยที่มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรบัญญัติให้การกู้เงินหรือการให้สินเชื่อต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร ซึ่งข้อบังคับของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงิน ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ที่บังคับใช้ในปัจจุบันในข้อ ๓๑ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ไว้ในกรณีที่ว่าจะอาจทำได้โดยขยายระยะเวลาการชำระหนี้ ยอมรับทรัพย์สินเป็นการชำระหนี้ หรือลดดอกเบี้ยค้างเท่านั้น ในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงต้องปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้โดยลดเงินต้นต่ำกว่าหลักประกันตามมติของคณะรัฐมนตรีได้

และโดยที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรไม่สามารถดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ดังนั้น ประเด็นเรื่องความสามารถในการตัดหนี้สูญจึงไม่มีกรณีที่จะต้องพิจารณา

ประเด็นที่ ๒ กรณีธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

การที่ธนาคารดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและเป็นเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยคณะกรรมการธนาคารจะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐ โดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้พ้นจากความรับผิดตามกฎหมายได้หรือไม่ นั่น ถือเป็นเรื่องที่ยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล

/ซึ่งเมื่อ...

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑) กรณีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ของธนาคารธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้น ด้วยตาม“พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัติตามมาตรา ๔ โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการของธนาคารตามมาตรา ๑๒ ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำกับดูแลและตรวจสอบให้ธนาคารดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น เมื่อมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ไม่ขัดกับวัตถุประสงค์หลักของธนาคาร และธนาคาร ไม่มีเหตุผลอันควรที่จะไม่ปฏิบัติตามมติดังกล่าวอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร คณะกรรมการของธนาคารจึงต้องมีหน้าที่ในการออกข้อบังคับเพิ่มเติม ในส่วนของข้อบังคับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้ยืม ในหมวดของการปรับโครงสร้างหนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ต่อไป

๒) กรณีการตัดหนี้สูญในหนี้ที่เหลือ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ.๒๕๓๔) นั้น ตามแนวทางปฏิบัติที่มีแต่เดิมในการชำระหนี้แทนเกษตรกร ระหว่างกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรกับสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เกษตรกร กรณีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสถาบันการเงินอื่นๆนั้น ได้มีข้อตกลงโดยสถาบันการเงินเจ้าหนี้รับชำระเงินต้นคงค้างในอัตราร้อยละห้าสิบไม่มีดอกเบี้ย และไถ่ถอนหลักประกัน และส่งมอบเอกสารหลักประกันทั้งหมดให้แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งเป็นขั้นตอนการชำระหนี้แทนเกษตรกรตามปกติที่ดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยเจ้าหนี้สามารถตัดหนี้สูญในหนี้ส่วนที่เหลือได้ทั้งหมดตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖๒ (พ.ศ.๒๕๔๕) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ได้กำหนดให้เพิ่มเติมเป็นข้อ ๖ อัญญา ไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ.๒๕๓๔) ว่า

“การจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน ในส่วนของหนี้ที่เจ้าหนีดังกล่าวได้ปลดหนี้ให้แก่เกษตรกร ให้การกระทำได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๔ ข้อ ๕ หรือข้อ ๖ ทั้งนี้สำหรับการปลดหนี้ที่ได้ทำการตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นต้นไป”

ดังนั้น กรณีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เรื่องการปรับโครงสร้างหนี้โดยให้พักชำระเงินต้นครั้งหนึ่ง(ร้อยละ ๕๐) และดอกเบี้ยไว้ทั้งหมดก่อน โดยให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้

/เงินต้น...

เงินต้นที่เหลือครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ ๕๐) ตามงวดและระยะเวลาที่ตกลงกันแต่ไม่เกิน ๑๕ ปี เงินต้นและดอกเบี้ยที่พักไว้จะได้รับการลดให้ทั้งหมดเมื่อเกษตรกรได้ชำระหนี้งวดสุดท้ายแล้ว เห็นได้ว่าไม่แตกต่างจากการชำระหนี้แทนเกษตรกรซึ่งเป็นภารกิจของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่ชำระหนี้แทนเกษตรกรเฉพาะหนี้เงินต้นร้อยละ ๕๐ แก่สถาบันเจ้าหนี้ดังกล่าวไปแล้วโดยมีหลักการและเหตุผลในทำนองเดียวกันคือช่วยลดหนี้ให้แก่ลูกหนี้เกษตรกร ซึ่งเจ้าหนี้สามารถตัดหนี้สูญในส่วนที่เหลือครึ่งหนึ่งโดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักประกันได้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ.๒๕๓๔) ข้อ ๖ ฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒๖๒ (พ.ศ.๒๕๔๕) อยู่แล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

จึงเห็นได้ว่า หากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีความประสงค์ที่จะปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ก็สามารถทำได้โดยที่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ฉบับที่ ๔๔ และในส่วนของ การตัดหนี้สูญก็สามารถทำได้โดยมีกฎกระทรวงรองรับอยู่ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

จึงเรียนเสนอมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิจิต จันทะแจ้ง)

รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ
สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๖/๒๒๒๔๘ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้ความเห็นชอบ เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการ ปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร โดยพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรที่มีสถานะเป็น หนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยลดต้นเงินครึ่งหนึ่ง (ร้อยละห้าสิบ) และดอกเบี้ยทั้งหมด และให้เกษตรกรผ่อนชำระต้นเงินที่เหลืออีกครึ่งหนึ่ง (ร้อยละห้าสิบ) ตามงวดและระยะเวลาที่ตกลงกัน แต่ไม่เกิน ๑๕ ปี ต้นเงินและดอกเบี้ยที่พักไว้จะได้รับการลด ให้ทั้งหมดเมื่อเกษตรกรได้ชำระหนี้งวดสุดท้ายแล้ว แม้ว่าจะเป็นลูกหนี้ที่มีหลักประกันและ หลักประกันมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าหนี้ที่ได้รับการพักชำระต้นเงินครึ่งหนึ่ง (ร้อยละห้าสิบ) และเพื่อความ รอบคอบ เห็นควรเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นความรับผิดชอบ ของกรรมการธนาคารที่จะอนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรที่จะทำให้ธนาคารได้รับคืน เงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นให้กระทรวงการคลัง พิจารณาเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน และหากยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องหารือ แล้ว ก็อาจขอหารือประเด็นปัญหาดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

ต่อมา กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามแนวทางของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) แล้ว ปรากฏว่าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (บมจ ธนาคารกรุงไทย) ได้นำเสนอประเด็นข้อกฎหมายที่จะ ขอหารือต่อคณะกรรมการธนาคาร แต่ยังไม่ได้ข้อยุติ จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ขอหารือ คณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ธนาคารออมสิน สามารถดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้โดยจะต้องบริหารความเสี่ยงเอง จึงไม่มีประเด็นที่จะขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ยังมีประเด็นปัญหาว่า ธนาคารไม่สามารถจำหน่ายหนี้สูญตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ หากการ ลดหนี้เป็นการลดหนี้ให้กับลูกหนี้ที่มีหลักประกันที่ยังมีทรัพย์สินที่จะบังคับชำระหนี้ได้จึงมีประเด็น ที่จะขอให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หาก ธ.ก.ส. ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้ว จะสามารถได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวหรือไม่

๓. การดำเนินงานของ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติบริษัท มหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ การปรับโครงสร้างหนี้ตามนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย และหากธนาคารดำเนินการ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๑๒๕๔ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและ
เป็นเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้
จึงมีประเด็นที่จะขอให้หาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรรมการธนาคารจะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรี
และประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นความผิดตามกฎหมายได้หรือไม่

๔. สำหรับธนาคารอาคารสงเคราะห์นั้น คณะกรรมการของธนาคารจะพิจารณา
ประเด็นข้อกฎหมายที่จะหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งเมื่อ
กระทรวงการคลังได้รับแจ้งผลการพิจารณาแล้วจะหาหรือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา
เพิ่มเติมต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงการคลัง
โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากรและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงเกษตร
และสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนธนาคารอาคาร
สงเคราะห์ ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนธนาคารกรุงไทย จำกัด
(มหาชน) และผู้แทนสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว
เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่ ธ.ก.ส. ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่
๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยอนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรซึ่งจะทำให้ธนาคารได้รับคืน
เงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกัน จะกระทำได้อหรือไม่ และหาก ธ.ก.ส. ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้
ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ธ.ก.ส. จะต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗
กันยายน ๒๕๓๔ ซึ่งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ. ๒๕๓๔)
ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้หรือไม่

ประเด็นที่สอง ถ้าหาก บมจ. ธนาคารกรุงไทย ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและเป็นเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อย
มีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ กรรมการของธนาคาร
จะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นความผิดตาม
กฎหมายได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว
ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้อง
ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจาก ธ.ก.ส. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคาร
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. จึงต้องอยู่ภายใต้
ขอบเขตประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ดังนั้น การที่
คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ธนาคารดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดจึงต้องพิจารณากฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ประกอบด้วย เมื่อมาตรา ๓๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคาร

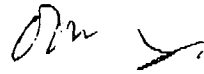
^๑ มาตรา ๓๑ การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อตามมาตรา ๑๐ (๑) (๒) (๒/๑) และ (๒๖/๒)
ให้เป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร

การให้กู้เงินเพื่อพัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้และ
เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกรตามมาตรา ๙ (๑) (ค) และเพื่อใช้สิทธิหรือ
การดำเนินการส่งเสริมโครงการที่เป็นประโยชน์หรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๙ (๑) (ค)
รวมกันแล้วคือไม่เก็บร้อยละสิบของเงินที่กู้ไว้แต่ละรอบปีบัญชี

เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ บัญญัติให้การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อตามมาตรา ๑๐^๒ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร ซึ่งข้อบังคับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงิน ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้กู้เงิน การกำหนดหลักประกันเงินกู้ การชำระหนี้เงินกู้ การผ่อนเวลาชำระหนี้ การเรียกคืนเงินกู้ ผู้รับใช้หนี้ของผู้กู้ การเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ตลอดจนการปรับโครงสร้างหนี้ไว้แล้ว โดยในข้อ ๓๓^๓ ได้กำหนดวิธีการในการปรับโครงสร้างหนี้ไว้ว่า อาจทำได้โดยขยายระยะเวลาการชำระหนี้ ยอมรับเอาทรัพย์สินเป็นการชำระหนี้ หรือลดดอกเบี้ยค้างเท่านั้น ในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ธกส. 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 แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ กรรมการของธนาคารจะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นความผิดตามกฎหมายได้หรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับดุลพินิจของศาล



(นายอึ้งพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๓

^๒ มาตรา ๑๐ ให้นาคารมีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ให้กู้เงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๙

าลา

าลา

^๓ ข้อ ๓๓ ธนาคารอาจพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้ของธนาคารได้โดยวิธีการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ หรือยอมรับเอาทรัพย์สินเป็นการชำระหนี้ หรือลดดอกเบี้ยค้างในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อลูกหนี้มีหนี้อันเป็นภาระหนักซึ่งเกิดจากเหตุสุดวิสัยและจำเป็น เช่น ประสบภัยธรรมชาติ หรือภัยพิบัติอย่างร้ายแรง ประสบปัญหาการผลิต การตลาด ได้รับผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ตนเองหรือบุคคลในครอบครัวเจ็บป่วย เจ็บต้น ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้แก่ธนาคารได้ แม้ธนาคารได้พิจารณาผ่อนผันตามข้อ ๒๘ หรือข้อ ๒๙ แล้วก็ยังไม่มียุทธวิธีชำระหนี้

(๒) ลูกหนี้ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจ และสมัครใจแก้ไขปัญหามา เปิดเผยข้อมูลที่เป็นความจริงแก่ธนาคาร และยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคาร

(๓) ต้องมีแนวทางแก้ไขปัญหาลูกหนี้กับธนาคารตกลงร่วมกัน เพื่อให้ลูกหนี้สามารถประกอบอาชีพ และมีรายได้เพียงพอชำระหนี้แก่ธนาคาร

(๔) ในกรณีจำเป็นธนาคารอาจพิจารณาให้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูการประกอบอาชีพด้วยก็ได้

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๕ ธนาคารมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรสำหรับการ

(ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

(ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

(ค) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(ง) ดำเนินกิจการตาม โครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการ เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(๒) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม

(๓) ดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการแก่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนรวมทั้งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบใดที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกรหรือชุมชน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ของเกษตรกรหรือชุมชนให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการลงทุน การผลิต การแปรรูป และการตลาด หรือเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจหรือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

(๔) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เพื่อใช้ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามความในวรรคหนึ่ง (๑) (ข) (ค) และ (ง) รวมทั้งการดำเนินการตามความในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๐ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑๗) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

มาตรา ๑๒ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารเพื่อประโยชน์ในการนี้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือทำรายงานเกี่ยวกับกิจการของธนาคาร และมีอำนาจตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและทรัพย์สินของธนาคาร แต่ไม่ว่าในกรณีใด รัฐมนตรีจะสั่งให้ตรวจสอบหรือรายงานเพื่อทราบกิจการหรือทรัพย์สินของเอกชนคนหนึ่งคนใด โดยเฉพาะที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารมิได้เมื่อรัฐมนตรีได้รับรายงานจากผู้ตรวจสอบแล้ว ถ้าเห็นว่าการดำเนินงานของธนาคารขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีหรืออยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ธนาคารหรือแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งหรือสั่งแก้ไขการดำเนินงานของธนาคารได้

มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๔) การออกข้อบังคับว่าด้วยการให้กู้เงินตามมาตรา ๓๑

มาตรา ๓๑ การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อตามมาตรา ๑๐ (๑) (๖) (๖/๑) และ (๑๖/๒) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของธนาคารการให้กู้เงินเพื่อพัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกรตามมาตรา ๕ (๑)(ค) และเพื่อใช้สำหรับการดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๕ (๑) (ง) รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบของเงินที่ให้กู้ในแต่ละรอบปีบัญชี

กฎกระทรวงฉบับที่๑๘๖ (พ.ศ.๒๕๓๔) ออกตามความใน
ประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชี

ข้อ ๔ การจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ ในกรณีหนึ่งของลูกหนี้แต่ละรายมี
จำนวนเกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ได้ติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ตามสมควรแก่กรณี โดยมีหลักฐานการ
ติดตามทวงถามอย่างชัดเจนและไม่ได้รับชำระหนี้ โดยปรากฏว่า

(ก) ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย เป็นคนสาบสูญ หรือมีหลักฐานว่าหายสาบสูญไป
และไม่มีทรัพย์สินใด ๆ จะชำระหนี้ได้

(ข) ลูกหนี้เลิกกิจการ และมีหนี้ของเจ้าหนี้อื่น มีบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สิน
ทั้งหมดของลูกหนี้อยู่ในลำดับก่อนเป็นจำนวนมากกว่าทรัพย์สินของลูกหนี้

(๒) ได้ดำเนินการฟ้องลูกหนี้ในคดีแพ่งหรือ ได้ยื่นคำขอเจดีย์หนี้ในคดีที่
ลูกหนี้ ถูกเจ้าหนี้อื่นฟ้องในคดีแพ่ง และในกรณีนั้น ๆ ได้มีคำสั่งหรือคำสั่งของศาล
แล้ว แต่ลูกหนี้ ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ จะชำระหนี้ได้ หรือ

(๓) ได้ดำเนินการฟ้องลูกหนี้ในคดีล้มละลายหรือ ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ใน
คดีที่ลูกหนี้ถูกเจ้าหนี้อื่นฟ้องในคดีล้มละลาย และในกรณีนั้น ๆ ได้มีการประนอมหนี้กับ
ลูกหนี้ โดยศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยการประนอมหนี้ นั้น หรือลูกหนี้ถูกศาลพิพากษาให้
เป็นบุคคลล้มละลาย และได้มีการแบ่งทรัพย์สินของลูกหนี้ครั้งแรกแล้ว

ข้อ ๕ การจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ ในกรณีหนึ่งของลูกหนี้แต่ละรายมี
จำนวนไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ได้ดำเนินการตามข้อ ๔ (๑) แล้ว

(๒) ได้ดำเนินการฟ้องลูกหนี้ในคดีแพ่งและศาล ได้มีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นแล้ว
หรือ ได้ยื่นคำขอเจดีย์หนี้ในคดีที่ลูกหนี้ถูกเจ้าหนี้อื่นฟ้องในคดีแพ่งและศาล ได้มีคำสั่ง
รับคำขอนั้นแล้ว หรือ

(๓) ได้ดำเนินการฟ้องลูกหนี้ในคดีล้มละลายและศาล ได้มีคำสั่งรับคำฟ้องนั้น
แล้ว หรือ ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีที่ลูกหนี้ถูกเจ้าหนี้อื่นฟ้องในคดีล้มละลาย และศาล ได้มี
คำสั่งรับคำขอรับชำระหนี้ นั้นแล้ว

ในกรณีตาม (๒) หรือ (๓) กรรมการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการของบริษัทหรือห้าง
หุ้นส่วนนิติบุคคลผู้เป็นเจ้าหนี้ต้องมีคำสั่งอนุมัติให้จำหน่ายหนี้ นั้นเป็นหนี้สูญจาก
บัญชีลูกหนี้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันสิ้นรอบระยะเวลาบัญชีนั้น