

# ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๖/๒๗๗/๗



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

เรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางดำเนินการในโครงการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีของ ธ.ก.ส.

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

อ้างถึง หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๖/๑๙๐๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๔

ตามที่ได้เสนอเรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางดำเนินการในโครงการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีของ ธ.ก.ส. ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ลงมติรับทราบรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ของหน่วยงาน และเห็นชอบแนวทางดำเนินการในโครงการปรับโครงสร้างหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ตามมติคณะกรรมการ ธ.ก.ส. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๔ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ทั้งนี้ เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ ดังกล่าวจะต้องเป็นลูกหนี้ที่เป็นหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เท่านั้น

จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิชัย วิทวัสการเวช)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน  
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๘

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๖๔

[www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th)

V54-02-07 : ๓๖๖๖

# ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๖/๑๓๐๘



กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๖ กท. ๑๐๔๐๐

๓๑ มกราคม ๒๕๕๔

เรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางดำเนินการในโครงการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีของ ธ.ก.ส.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๖๒๒๑ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓  
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๑๐๔๒๔ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓  
๓. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ส) ๑๓๔๖ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๑๒๖๐  
ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓  
๒. สำเนาวินิจฉัยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ สบจ/๘๔๐๖  
ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๔

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอ เรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางดำเนินการในโครงการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔(๑๓) ที่กำหนดให้ต้องเสนอเรื่องนี้

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

## ๑. ความเป็นมา

### ๑.๑ การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร

๑.๑.๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ อนุมัติในหลักการโครงการแก้ไขปัญหาหนี้และการฟื้นฟูอาชีพของเกษตรกร โดยให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) และไม่เป็นสมาชิก กฟก. โดยให้มีการปรับโครงสร้างหนี้โดยการพักชำระต้นเงินครั้งหนึ่ง (ร้อยละ ๕๐) และดอกเบี้ยทั้งหมดไว้ก่อน โดยให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้ต้นเงินที่เหลืออีกครั้งหนึ่ง (ร้อยละ ๕๐) ตามงวดและระยะเวลาที่ตกลงกันแต่ไม่เกิน ๑๕ ปี ต้นเงินและดอกเบี้ยที่พักไว้จะได้รับการลดให้ทั้งหมด เมื่อเกษตรกรได้ชำระหนี้งวดสุดท้ายแล้ว (อ้างถึง ๑)

๑.๑.๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เห็นชอบหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร โดยให้เริ่มดำเนินการกับกลุ่มเกษตรกรที่มีสถานะหนี้เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และเป็นสมาชิก กฟก. ประมาณ ๘๐,๐๐๐ ราย ซึ่งเป็นลูกหนี้ของธนาคาร ๔ แห่ง ได้แก่ ธ.ก.ส. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ธนาคารกรุงไทยฯ) โดยมีสถานะหนี้เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ และกำหนดต้นเงินไม่เกิน ๒.๕ ล้านบาทต่อราย

โดยในข้อ ๖ ของหลักเกณฑ์การดำเนินโครงการฯ ในกรณีลูกหนี้ที่มีหลักประกันและหลักประกันมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าที่ได้รับชำระต้นเงินครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ ๕๐) นั้น เพื่อความถูกต้อง รอบคอบ และรัดกุม เห็นควรเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นความรับผิดชอบของกรรมการธนาคารที่จะอนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรที่จะทำให้อาคารได้รับคืนเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกัน (อ้างถึง ๒)

๑.๒ ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ รองนายกรัฐมนตรี (พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์) เสนอว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของ กฟก. ไว้แล้วนั้น ขณะนี้ได้รับการร้องเรียนจากเกษตรกรเป็นจำนวนมากถึงความคับหน้าในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หากล่าช้าไปมากอาจเกิดปัญหาบานปลายนำไปสู่การชุมนุมเรียกร้องของเกษตรกรอีกได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ลงมติรับทราบและมอบหมายให้กระทรวงการคลังรับไปประสานงานและเร่งรัดการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ของ ธ.ก.ส. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๓ สัปดาห์ (อ้างถึง ๓)

## ๒. ความคับหน้าในการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

ธ.ก.ส. ธนาคารกรุงไทยฯ และ ธอส. ได้มีประเด็นข้อกฎหมายที่ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) โดยสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ ธ.ก.ส. มีประเด็นว่าธนาคารไม่สามารถจำหน่ายหนี้สูญตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๘๖ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ หากการลดหนี้เป็นการลดหนี้ให้กับลูกหนี้ที่มีหลักประกันที่ยังมีทรัพย์สินที่จะบังคับชำระหนี้ได้ จึงมีประเด็นที่จะขอให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ธ.ก.ส. จะอนุมัติการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรที่จะทำให้อาคารได้รับคืนเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกันได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา : ธ.ก.ส. ไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้โดยการลดเงินต้นตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ โดยให้เหตุผลว่าการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ธ.ก.ส. และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย (ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติให้การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคารและตามข้อ ๓๓ ของข้อบังคับ ธ.ก.ส. ฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงิน ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้กำหนดวิธีการในการปรับโครงสร้างหนี้ว่าอาจทำได้โดยขยายระยะเวลาการชำระหนี้ ยอมรับเอาทรัพย์สินเป็นการชำระหนี้ หรือลดดอกเบี้ยค่างเท่านั้น) ดังนั้น ในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ธ.ก.ส. ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น ธ.ก.ส. จึงไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้โดยการลดเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกันตามมติคณะรัฐมนตรีได้ และเมื่อวินิจฉัยแล้วว่า ธ.ก.ส. ไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้โดยการลดเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

ต่อมาคณะกรรมการ ธ.ก.ส. ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๔ อนุมัติให้แก่ขอข้อบังคับของ ธ.ก.ส. เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรโดยเพิ่มเติมการปรับโครงสร้างหนี้กรณีที่มีการสูญเสียโดยการลดต้นเงิน พร้อมทั้งมีข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาด้วย

๒.๒ ธนาคารกรุงไทยฯ : มีประเด็นว่าการดำเนินงานของธนาคารกรุงไทยฯ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ การปรับโครงสร้างหนี้ตามนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย และหากธนาคารกรุงไทยฯ ดำเนินการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารกรุงไทยฯ และเป็นเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารกรุงไทยฯ ทั้งทางแพ่งและ ทางอาญาได้ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรรมการธนาคารกรุงไทยฯ จะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรี และประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นความผิดตามกฎหมายได้หรือไม่

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา : หากธนาคารกรุงไทยฯ ดำเนินการ ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วเกิดความเสียหาย เป็นเหตุทำให้กรรมการธนาคารกรุงไทยฯ ถูกฟ้องร้อง คณะกรรมการ ธนาคารกรุงไทยฯ จะนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้ได้หรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับ ศาลยุติธรรมของศาล

ขณะนี้ธนาคารกรุงไทยฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๓ ธอส. : มีประเด็นว่ากรณีคณะกรรมการธนาคารได้อนุมัติโครงการปรับโครงสร้างหนี้ ของเกษตรกร ตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีและ ธอส. ได้รับความเสียหาย เนื่องจากได้รับชำระหนี้ ต่ำกว่ามูลค่าหลักประกัน โดยไม่พิจารณาศามารถของลูกหนี้ การดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการ ธอส. จะถือว่าเป็นการกระทำละเลยโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการ ธอส. จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทวงละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ อย่างไร

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา : ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณา

สำหรับธนาคารออมสินไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากธนาคารออมสินสามารถดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ และขณะนี้ อยู่ระหว่างการดำเนินการ

### ๓. ข้อเสนอของ ธ.ก.ส. (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

ในการประชุมคณะกรรมการ ธ.ก.ส. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๔ ได้อนุมัติให้ ธ.ก.ส. แก้ไขข้อบังคับฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงินเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหานี้สิน ของเกษตรกรโดยเพิ่มเติมการปรับโครงสร้างหนี้กรณีที่มีการสูญเสียโดยการลดต้นทุน พร้อมทั้งมีข้อเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาด้วย ดังนี้

๓.๑ การนำข้อบังคับ ธ.ก.ส. ที่แก้ไขเพิ่มเติมไปถือปฏิบัติกับเกษตรกรที่เป็นสมาชิก กฟก. ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้ถือว่าการดำเนินการส่วนนี้ให้ถือเป็นงบการเงิน ตามธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account) ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง เพื่อดูแล ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้ให้เกษตรกรดังกล่าว

๓.๒ กรณีเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. ที่อาจจะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิก กฟก. แต่ยังไม่ได้ ขึ้นทะเบียนหนี้กับ กฟก. ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ สำหรับลูกหนี้ที่เป็นหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ขอให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามแนวทางของ ธ.ก.ส. ที่ปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับเพิ่มเติม

๓.๓ กรณีการแก้ไขหนี้ค้างชำระให้แก่เกษตรกรโดย กฟก. นั้น อ.ก.ส. ขอเสนอข้อคิดเห็น  
ดังนี้

๓.๓.๑ สำนักงาน กฟก. ควรหารือกับสถาบันการเงินเจ้าหนี้ในการแก้ไขหนี้  
ของลูกหนี้ เพื่อให้มีการกลั่นกรองความเหมาะสมของเกษตรกรที่สมควรได้รับการแก้ไขตามพระราชบัญญัติ  
กฟก. พ.ศ. ๒๕๔๒

๓.๓.๒ กฟก. ต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายและแผนงานการจัดการหนี้กับลูกหนี้  
ของสถาบันการเงินให้ถูกต้องเหมาะสมตามพระราชบัญญัติ กฟก. เพื่อให้ระบบสถาบันการเงินไม่ได้รับ  
ผลกระทบและเป็นการรักษาวินัยทางการเงินของลูกหนี้

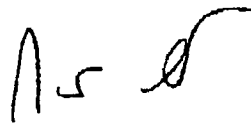
#### ๔. ความเห็นของกระทรวงการคลัง

๔.๑ เห็นควรรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ของหน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๒ ให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบ

๔.๒ เห็นควรนำเสนอแนวทางดำเนินการในโครงการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรี  
ของ อ.ก.ส. ตามที่เสนอในข้อ ๓ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน  
โทร ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๒๔๖  
โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๗๔

สำเนาถูกต้อง



(นายธวัชชัย จันทร์ไพศาลสิน)

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ที่ นร ๐๔๐๑/๑๒๒๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร  
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร

เรียน ปลัดกระทรวงการคลัง

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๑๓/ป ๗๙๔  
ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

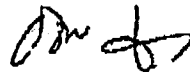
สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการ  
ปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร

ตามที่กระทรวงการคลังได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนิน  
โครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้  
กระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมสรรพากร และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) กระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์  
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และสำนักงานกองทุน  
ฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวและ  
มีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามสิ่งที่ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ  
ตามระเบียบเรียบร้อยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร ๐ ๒๒๒๖ ๐๒๐๖-๘

ฝ่ายกฎหมายการเงิน

โทร ๐ ๒๒๒๖ ๕๓๖๗

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๒๘

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด 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 หลักประกันมีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้ที่ได้รับการพักชำระต้นเงินครึ่งหนึ่ง (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 จะสามารถได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

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

ส่งพร้อมหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓  
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารและ  
เป็นเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้  
จึงมีประเด็นที่จะขอให้หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า 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 จะกระทำได้หรือไม่ และหาก ธ.ก.ส. ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้  
ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ธ.ก.ส. จะต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๗  
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. ๒๕๐๔ การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. จึงต้องอยู่ภายใต้  
ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ดังนั้น การที่  
คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ธนาคารดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดจึงต้องพิจารณากฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ประกอบด้วย เมื่อมาตรา ๓๓<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติธนาคาร

<sup>๑</sup> มาตรา ๓๓ การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อตามมาตรา ๓๐ (๓) (๒) (๖/๑) และ (๖๖/๒)  
ให้เป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร

การให้กู้เงินเพื่อพัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้และ  
เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกรตามมาตรา ๔ (๑) (ค) และเพื่อใช้สำหรับการ  
การดำเนินงานโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมตามมาตรา ๔ (๓) (๔)  
รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบของเงินที่ให้ออกในแต่ละรอบปีบัญชี





ความมั่นคง

บันทึก

ส่วนงาน.....ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักบริหารจัดการหนี้ โทร.0-2280-0180 ต่อ (2067) โทรสาร 0-2280-8648

ที่.....สบจ/๘๔๐๖

วันที่.....๒๘ มกราคม ๒๕๕๔

เรื่อง.....ขอความเห็นชอบแนวทางดำเนินการในโครงการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรี

เรียน ปลัดกระทรวงการคลัง

ตามที่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 18 มกราคม ๒๕๕๔ รองนายกรัฐมนตรี (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) ได้ติดตามสอบถามความคืบหน้าในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน ๒๕๕๓ และวันที่ 22 มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยคณะรัฐมนตรี มีมติรับทราบและมอบหมายให้กระทรวงการคลังรับไปประสานงานและเร่งรัดการพิจารณาดำเนินการ เรื่องนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 1. ความเป็นมา

1.1 คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 7 เมษายน ๒๕๕๓ และวันที่ 22 มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้อนุมัติในหลักการโครงการแก้ไขปัญหานี้และการฟื้นฟูอาชีพของเกษตรกรอย่างบูรณาการให้แก่เกษตรกร จำนวนประมาณ 510,000 ราย จำแนกตามกลุ่มเกษตรกรที่เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นสมาชิก กฟก. และไม่ได้เป็นสมาชิก กฟก. โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้เริ่มดำเนินการกับเกษตรกร ที่เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) และเป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) ประมาณ 80,000 ราย ซึ่งดำเนินการโดยการพักชำระต้นเงินครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50) และดอกเบี้ยทั้งหมดไว้ก่อน โดยให้เกษตรกรผ่อนชำระหนี้ ต้นเงินที่เหลืออีกครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50) ตามงวดและระยะเวลาที่ตกลงกันแต่ไม่เกิน 15 ปี ต้นเงินและดอกเบี้ยที่พักไว้ จะได้รับการลดให้ทั้งหมดเมื่อเกษตรกรได้ชำระหนี้งวดสุดท้ายแล้ว และในส่วนของลูกหนี้ที่มีหลักประกันซึ่งมีมูลค่า สูงกว่ามูลค่าหนี้ที่ได้รับการพักชำระต้นเงินครึ่งหนึ่งนั้น เพื่อความถูกต้อง รอบคอบและรัดกุม เห็นควรให้เสนอ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นความรับผิดชอบของกรรมการ ธ.ก.ส. ที่จะอนุมัติ การปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกรที่จะทำให้อาณาการได้รับคืนเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกัน

1.2 ต่อมาเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ๒๕๕๓ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่า ธ.ก.ส. ไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้ โดยการลดเงินต้นตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ โดยให้เหตุผลว่าการดำเนินงาน ของ ธ.ก.ส. ต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ธ.ก.ส. และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย ดังนั้นการที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดจึงต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่ง กำหนดวิธีการในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ไว้ว่า อาจทำได้โดยขยายระยะเวลาชำระหนี้ ยอมรับเอาทรัพย์สินเป็น การชำระหนี้หรือลดดอกเบี้ยค้างเท่านั้น

## 2. การดำเนินการ

2.1 คณะกรรมการ ธ.ก.ส. ในการประชุมเมื่อวันที่ 28 มกราคม ๒๕๕๔ ได้อนุมัติให้ ธ.ก.ส. แก้ไขข้อบังคับฉบับที่ 44 ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงินเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกร โดยเพิ่มเติมการปรับโครงสร้างหนี้กรณีที่มีการสูญเสียโดยการลดต้นเงิน พร้อมทั้งมีข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา

2.2 ข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

1) การนำข้อบังคับ ธ.ก.ส. ที่แก้ไขเพิ่มเติมไปถือปฏิบัติกับเกษตรกรที่เป็นสมาชิก กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มิถุนายน 2553 ให้ถือว่าการดำเนินการ ส่วนนี้ให้ถือเป็นงบการเงินตามธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account) ภายใต้การกำกับของ กระทรวงการคลัง เพื่อดูแลความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้ให้เกษตรกรดังกล่าว

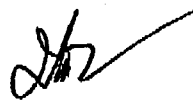
2) กรณีเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. ที่อาจจะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิก กฟก. แต่ยังไม่ได้ขึ้น ทะเบียนหนี้กับ กฟก. ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 เมษายน 2553 ให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ สำหรับลูกหนี้ที่เป็นหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2552 ขอให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามแนวทางของ ธ.ก.ส. ที่ปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับเพิ่มเติม

3) กรณีการแก้ไขหนี้ค้างชำระให้แก่เกษตรกรโดยสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) ธ.ก.ส.ขอเสนอข้อคิดเห็น ดังนี้

(1) สำนักงาน กฟก. ควรหารือกับสถาบันการเงินเจ้าหนี้ในการแก้ไขหนี้ ของลูกหนี้ เพื่อให้มีการถ่วงความเหมาะสมของเกษตรกรที่สมควรได้รับการแก้ไขตามพระราชบัญญัติ กฟก. พ.ศ. 2542

(2) กฟก. ต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายและแผนงานการจัดการหนี้กับลูกหนี้ ของสถาบันการเงินให้ถูกต้องเหมาะสมตามพระราชบัญญัติ กฟก. เพื่อให้ระบบสถาบันการเงินไม่ได้รับ ผลกระทบและเป็นการรักษาวินัยทางการเงินของลูกหนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป



(นายประกิต เขวงนิรันดร์)

ผู้ช่วยผู้จัดการ ทำการแทน

ผู้จัดการ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร