

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๖/ว ๖๕



กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๖ กท. ๑๐๔๐๐

๓๑ มกราคม ๒๕๕๔

เรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางดำเนินการในโครงการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีของ ธ.ก.ส.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการ

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

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

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอ เรื่อง ขอความเห็นชอบแนวทางดำเนินการในโครงการปรับโครงสร้างหนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔(๑๑) ที่กำหนดให้ต้องเสนอเรื่องนี้

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ความเป็นมา

๑.๑ การดำเนินโครงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร

๑.๑.๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ อนุมัติในหลักการโครงการแก้ไขปัญหานี้และการฟื้นฟูอาชีพของเกษตรกร โดยให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) และไม่เป็นสมาชิก กฟก. โดยให้มีการปรับโครงสร้างหนี้โดยการพักชำระต้นเงินครึ่งหนึ่ง (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 ในกรณีลูกหนี้ที่มีหลักประกันและหลักประกันมีมูลค่าสูงกว่ามูลหนี้ที่ได้รับการพักชำระต้นเงินครั้งหนึ่ง (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 กฟผ. ไว้แล้วนั้น ขณะนี้ได้รับการร้องเรียนจากเกษตรกรเป็นจำนวนมากถึงความคืบหน้าในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หากล่าช้าไปมากอาจเกิดปัญหาบานปลายนำไปสู่การชุมนุมเรียกร้องของเกษตรกรอีกได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ลงมติรับทราบและมอบหมายให้กระทรวงการคลังรับไปประสานงานและเร่งรัดการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ของ ธ.ก.ส. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๓ สัปดาห์ (อ้างถึง ๓)

๒. ความคืบหน้าในการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

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. ๒๕๐๙ บัญญัติให้การให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร และตามข้อ ๓๓ ของข้อบังคับ ธ.ก.ส. ฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงิน ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้กำหนดวิธีการในการปรับโครงสร้างหนี้ว่าอาจทำได้โดยขยายระยะเวลาการชำระหนี้ ยอมรับเอาทรัพย์สินเป็นการชำระหนี้ หรือลดดอกเบี้ยค้างเท่านั้น) ดังนั้น ในการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ธ.ก.ส. ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น ธ.ก.ส. จึงไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้โดยการลดเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกันตามมติคณะรัฐมนตรีได้ และเมื่อวินิจฉัยแล้วว่า ธ.ก.ส. ไม่อาจปรับโครงสร้างหนี้โดยการลดเงินต้นต่ำกว่ามูลค่าหลักประกันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

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

๒.๒ ธนาคารกรุงไทยฯ : มีประเด็นว่าการดำเนินงานของธนาคารกรุงไทยฯ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างหนี้ตามนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย และหากธนาคารกรุงไทยฯ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารกรุงไทยฯ และเป็นเหตุให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องกรรมการธนาคารกรุงไทยฯ ทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรรมการธนาคารกรุงไทยฯ จะสามารถนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นความผิดตามกฎหมายได้หรือไม่

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา : หากธนาคารกรุงไทยฯ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วเกิดความเสียหาย เป็นเหตุทำให้กรรมการธนาคารกรุงไทยฯ ถูกฟ้องร้อง คณะกรรมการธนาคารกรุงไทยฯ จะนำมติคณะรัฐมนตรีและประโยชน์ของรัฐโดยรวมขึ้นต่อสู้ได้หรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับดุลยพินิจของศาล

ขณะนี้ธนาคารกรุงไทยฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๓ ธอส. : มีประเด็นว่ากรณีคณะกรรมการธนาคารได้อนุมัติโครงการปรับโครงสร้างหนี้ของเกษตรกร ตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีและ ธอส. ได้รับความเสียหาย เนื่องจากได้รับชำระหนี้ต่ำกว่ามูลค่าหลักประกัน โดยไม่พิจารณาความสามารถของลูกหนี้ การดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการ ธอส. จะถือว่าเป็นการกระทำละเอโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการ ธอส. จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา : ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณา

สำหรับธนาคารออมสินไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากธนาคารออมสินสามารถดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ และขณะนี้ อยู่ระหว่างดำเนินการ

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

ในการประชุมคณะกรรมการ ธ.ก.ส. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๔ ได้อนุมัติให้ ธ.ก.ส. แก้ไขข้อบังคับฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรกู้เงินเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรโดยเพิ่มเติมการปรับโครงสร้างหนี้กรณีที่มีการสูญเสียโดยการลดต้นเงิน พร้อมทั้งมีข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาด้วย ดังนี้

๓.๑ การนำข้อบังคับ ธ.ก.ส. ที่แก้ไขเพิ่มเติมไปถือปฏิบัติกับเกษตรกรที่เป็นสมาชิก กฟก. ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้ถือว่าการดำเนินการส่วนนี้ให้ถือเป็นงบการเงินตามธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account) ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลัง เพื่อดูแลความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้ให้เกษตรกรดังกล่าว

๓.๒ กรณีเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. ที่อาจจะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิก กฟก. แต่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนหนี้กับ กฟก. ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้สำหรับลูกหนี้ที่เป็นหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ขอให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ตามแนวทางของ ธ.ก.ส. ที่ปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับเพิ่มเติม

๓.๓ กรณีการแก้ไขหนี้ค้างชำระให้แก่เกษตรกรโดย กฟก. นั้น ธ.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 ธ.ก.ส. ตามที่เสนอในข้อ ๓ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

โทร ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๒๔๖

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๗๔