

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กระทรวงการคลังได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องสืบเนื่องจากข้อหารือเรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้วินิจฉัยเสร็จแล้ว สรุปความได้ว่า เนื่องจากกองทุนได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกปิดกิจการและให้ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการอยู่ และให้กองทุนเป็นผู้ดำเนินการเพิ่มทุนหรือแปลงหนี้เป็นทุนในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ทางการเข้าแทรกแซงโดยการสั่งลดทุนและเพิ่มทุนธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง รวมทั้งให้กองทุนเป็นผู้รับประกันชดเชยความเสียหายที่เกิดจากสินทรัพย์ต่อคุณภาพให้แก่ผู้ลงทุนใหม่ จากการดำเนินการดังกล่าวจึงทำให้ฐานะการเงินของกองทุน ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ (รวมโครงการรับแลกเปลี่ยนตัว) มีฐานะติดลบประมาณ ๒๐๖.๒๑ พันล้านบาท โดยมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น ๕๗๕.๐๒ พันล้านบาทและหนี้สิน ๗๘๑.๒๓ พันล้านบาท และมีภาระผูกพันในภายหน้าจำนวน ๑๕๑.๖๕ พันล้านบาท (ตัวเลขเบื้องต้นซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่ได้ตรวจสอบ) รวมทั้งเงินกู้ยืมของกองทุน ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นจำนวน ๕๕๕,๐๘๓.๗ ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังได้ประมาณการความเสียหายของกองทุนที่เกิดขึ้นแล้วและผลเสียหายต่อเนื้อที่จะเกิดขึ้นจนถึงสิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ประกอบด้วยภาระของกองทุนที่เกิดจากสาเหตุใหญ่ ๆ คือ (๑) การปิดสถาบันการเงิน โดยความเสียหายส่วนนี้เกิดจากส่วนต่างระหว่างเงินให้กู้ยืม เงินให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ กับรายรับที่ได้จากการขายสินทรัพย์เพื่อชำระบัญชี และ (๒) การที่กองทุนเข้าแทรกแซงและฟื้นฟูสถาบันการเงินตามมาตรา ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งความเสียหายในส่วนนี้เกิดจากส่วนต่างระหว่างเงินให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในรูปของการซื้อหุ้นเพิ่มทุนทั้งหมดรวมภาระการชดเชยความเสียหายจากทรัพย์สินต่อคุณภาพ ซึ่งรวมถึงภาระอวัลกับรายรับจากการขายสินทรัพย์ การคืนทุน รวมทั้งมูลค่าของสินทรัพย์ที่กองทุนยังถืออยู่ และความเสียหายดังกล่าวมีจำนวนสูง หากรัฐบาลไม่ดำเนินการชดเชยความเสียหายให้กองทุน แต่ปล่อยให้กองทุนพึ่งพาการกู้เงินจากตลาดเงินระยะสั้นต่อไป ก็อาจเกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินกล่าวคือ หากปล่อยให้กองทุนต้องกู้เงินจากตลาดเงินรายวันต่อไปเรื่อย ๆ จะทำให้กองทุนมีความน่าเชื่อถือลดลง นอกจากนั้น การกู้เงินของกองทุนอาจเป็นปัจจัยให้อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นในตลาดเพิ่มสูงขึ้นซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินทั้งระบบ อีกทั้งเมื่ออัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มสูงขึ้น หนี้สินของกองทุนจะขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทิศทางเดียวกับดอกเบี้ย

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า วิธีการที่รัฐบาลจะชดเชยความเสียหายให้แก่ กองทุนที่เหมาะสมและไม่เป็นภาระแก่การคลังของประเทศมากเกินไป สามารถดำเนินการได้โดยใช้วิธี ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้และรับภาระในการชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้แทนกองทุน สำหรับ ต้นเงินกู้ที่รัฐบาลจะพิจารณาเปลี่ยนเป็นพันธบัตรรัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในเวลาที่เหมาะสมต่อไป โดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้

(๑) รัฐบาลจะชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกองทุน โดยวิธีการค้ำประกันเงินกู้ ของกองทุนเท่ากับตัวเลขเงินกองทุนติดลบในปีแรกและเท่ากับเงินกองทุนที่ติดลบเพิ่มขึ้นในปีถัด ๆ ไป ภายใน ๑๒๐ วันนับจากสิ้นปีงบประมาณ และถ้าเงินกองทุนของกองทุนติดลบลดลง กระทรวง การคลังจะลดการค้ำประกันที่ได้ค้ำประกันไปแล้วลงตามส่วน

(๒) กรณีที่รัฐบาลได้เปลี่ยนภาระค้ำประกันของกระทรวงการคลังไปเป็นพันธบัตร รัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว และต่อมากองทุนมีรายได้ กลับคืนมาจะต้องส่งคืนกระทรวงการคลังจนกว่ามีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินที่รัฐบาลได้ชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุน

(๓) กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะกรรมการการตรวจสอบความเสียหายที่เกิดขึ้น ก่อนที่กระทรวงการคลังจะดำเนินการค้ำประกันและชดเชยให้กองทุนในแต่ละปีงบประมาณ และ จะแต่งตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเพื่อดูแลแนวทางวิธีการกู้เงิน แห่ส่งเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ในการค้ำประกัน ค่าใช้จ่าย ระยะเวลาชำระคืนต้นเงิน และพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้

(๔) ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ค่าดอกเบี้ยแทน กองทุนเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ของกองทุนที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน สำหรับเงินต้นนั้นให้กองทุน สามารถปรับโครงสร้างหนี้หรือยืดอายุการชำระหนี้ (Refinance) ออกไปได้จนกว่ารัฐบาลจะมีฐานะ ที่สามารถชำระหนี้ได้

(๕) ให้รัฐบาลดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้มีการใช้เงินจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และกำไรนำส่งของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อมาชำระเงินต้นของพันธบัตรที่ได้ออกให้แก่กองทุน และให้นำมาชำระในส่วนของดอกเบี้ยด้วยภายหลังจากที่ได้ชำระเงินต้นเรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือตั้งกล่าวโดยได้ฟัง คำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้ว เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่อง อำนาจของกระทรวง การคลังในการค้ำประกันหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (เรื่องเสร็จที่ ๕๒๔/๒๕๔๓)^{*} สรุปความได้ว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีฐานะเป็นองค์การของรัฐ กระทรวง

^{*} บันทึก เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงิน ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๔๔๕ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๓

การคลังจึงมีอำนาจกำกับหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจ
 กระทรวงการคลังในการกำกับ พ.ศ. ๒๕๑๐ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความเห็นว่า แนวทางการชดเชย
 ความเสียหายของกองทุนโดยการกำกับเงินกู้ของกองทุนเท่ากับตัวเลขเงินกองทุนติดลบ และ
 ในกรณีที่เงินกองทุนที่ติดลบลดลง กระทรวงการคลังจะลดการกำกับที่ได้กำกับไปแล้วลง
 ตามส่วน เห็นว่า ไม่อาจกระทำได้อีกเนื่องจากการกำกับของกระทรวงการคลังเป็นการกำกับ
 หนี้เงินกู้ของกองทุนที่กู้ยืมมาซึ่งอาจเป็นตัวเลขคนละจำนวนกับตัวเลขเงินกองทุนติดลบและการ
 กำกับของกระทรวงการคลังย่อมคงมีอยู่เท่ากับจำนวนหนี้ของกองทุนที่ได้กำกับและยังคงค้างอยู่
 สำหรับแนวทางที่จะเปลี่ยนภาระกำกับของกระทรวงการคลังไปเป็นพันธบัตรรัฐบาล
 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้น เห็นว่า เนื่องจาก
 มาตรา ๙ ทวิ^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดให้อำนาจกระทรวง
 การคลังกู้เงินโดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นได้แต่เฉพาะกรณีที่ปรากฏว่ามีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
 เท่านั้น กระทรวงการคลังจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกพันธบัตรเพื่อ
 เหตุอื่นใดได้

อย่างไรก็ตาม โดยหลักทั่วไปของการกำกับ ผู้กำกับมีหน้าที่ต้องชำระหนี้
 ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ดังนั้น ในกรณีที่กระทรวงการคลังกำกับเงินกู้ของกองทุน กระทรวง
 การคลังย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายดอกเบี้ยหรือเงินต้นของการกู้เงินต่อเมื่อกองทุนไม่สามารถจ่ายได้
 แต่เนื่องจากรัฐบาลมีภาระที่จะต้องช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนตามความในวรรคสองของ
 มาตรา ๒๙ อัญจรัส^๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไข
 เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕
 (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลจึงต้องพิจารณาความเสียหายของกองทุนและจัดสรรเงินให้แก่กองทุน
 ตามจำนวนที่จำเป็นโดยจะให้ครั้งเดียวหรือเป็นครั้งคราวก็ได้ ดังนั้น เมื่อถึงกำหนดเวลาที่จะต้องชำระ
 ดอกเบี้ยหรือเงินต้นของการกู้เงินดังกล่าว ถ้ากองทุนไม่สามารถชำระหนี้ได้ การที่รัฐบาลในฐานะ
 ผู้กำกับเข้าใช้หนี้แทนซึ่งอาจกระทำโดยให้สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้เป็นระยะ ๆ
 ทั้งนี้ โดยมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นจริง ๆ ของกองทุนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไป

^๖ มาตรา ๙ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติ
 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
 ที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตาม
 ความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
 หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

๑ล๑

๑ล๑

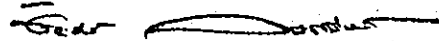
^๗ มาตรา ๒๙ อัญจรัส ๑ล๑

๑ล๑

ในกรณีที่กองทุนได้ประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ตาม
 มาตรา ๒๙ อัญจ (๔) และได้รับความเสียหาย ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุน

ตามเงื่อนไขของการกู้เงินนั้น โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้กองทุนชดใช้คืนเงินที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือคืนกระทรวงการคลังในเวลาอันสมควรหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในการนี้ รัฐบาลอาจกำหนดให้ถือว่าชำระหนี้ดังกล่าวเป็นเงินที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนตามภาวะที่กำหนดโดย มาตรา ๒๙ อัญฉุราส ดังกล่าว ก็ย่อมกระทำได้

ในส่วนของการดำเนินการอื่น เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความเสียหาย คณะกรรมการดูแลแนวทางวิธีการกู้เงิน และการออกกฎหมายเพื่อให้มีการใช้เงินจากการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ เห็นว่า เป็นเรื่องในทางปฏิบัติที่สามารถดำเนินการให้เกิดความเหมาะสมได้



(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๓