

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกู้ยืมเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

สถาบันคุ้มครองเงินฝากได้มีหนังสือ ที่ สคฝ. ๐๖/๑๘๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สถาบันคุ้มครองเงินฝากจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์หลักคือคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน โดยหากสถาบันการเงินใดถูกเพิกถอนใบอนุญาต สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะต้องจ่ายเงินคืนผู้ฝาก โดยจ่ายจากกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ

เนื่องจากในปัจจุบันได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในต่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเงินและระบบสถาบันการเงินของประเทศด้วย ซึ่งหากสถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องจ่ายเงินคืนผู้ฝากในช่วงเวลานี้คาดว่าเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากจะไม่เพียงพอ เนื่องจากกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีรายได้หลักมาจากเงินนำส่งของสถาบันการเงิน ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ โดยสถาบันการเงินจะนำส่งทุกรอบหกเดือนภายในสิ้นเดือนมิถุนายนและสิ้นเดือนธันวาคมของทุกปี ซึ่งนับจากวันเริ่มดำเนินงานจนถึงปัจจุบันกองทุนคุ้มครองเงินฝากได้รับเงินนำส่งจำนวนหนึ่งแต่ไม่มากนัก ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน ในกรณีที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องจ่ายคืนผู้ฝาก และเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีไม่เพียงพอ สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะสามารถกู้ยืมเงินได้หรือไม่

สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีความเห็นในเบื้องต้นว่า แม้มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจกู้ยืมเงินได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๗ (๔) ประกอบมาตรา ๔๗ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ซึ่งกำหนดไว้ว่า เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากประกอบด้วยเงินที่สถาบันกู้ยืมมาเพื่อการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน ดังนั้น หากเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีไม่เพียงพอที่จะจ่ายคืนผู้ฝากได้ทั้งหมด สถาบันคุ้มครองเงินฝากน่าจะมีความจำเป็นต้องออกตั๋วเงิน พันธบัตร หรือตราสารทางการเงินอื่น ตามมาตรา ๗ (๔) เพื่อจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากได้

อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเนื่องจากตามกฎหมายกำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องจ่ายคืนผู้ฝากโดยเร็ว จึงจำเป็นต้องเตรียมแผนรองรับการจ่ายคืนผู้ฝากซึ่งรวมถึงการจัดหาเงินมาเพื่อจ่ายคืนผู้ฝากด้วย หากรอให้เกิดเหตุการณ์ก่อนจะไม่ทันการณ์ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจกู้ยืมเงิน นอกเหนือจากการออกตั๋วเงิน พันธบัตร หรือตราสารทางการเงินอื่น ตามมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐ นอกจากกระทรวงการคลังจะกู้เงินหรือค้ำประกันได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า การกู้เงินจะทำเป็นสัญญาหรือออกตราสารหนี้หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ดังนั้น กรณีจึงต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจกู้เงินหรือไม่ และการกู้เงินสามารถกระทำได้ด้วยวิธีการใด ซึ่งเห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิและหน้าที่กระทำการกิจการใด ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๖^๓ วัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือการคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน โดยในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ได้บัญญัติให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจกู้ยืมเงิน ซึ่งแยกเป็นสองกรณี ดังนี้

^๑ มาตรา ๘ หน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการคลังจะกู้เงินหรือค้ำประกันมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

^๒ มาตรา ๑๐ การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้จะทำเป็นสัญญาหรือออกตราสารหนี้หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสถาบันขึ้นเรียกว่า “สถาบันคุ้มครองเงินฝาก” มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) คุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน

(๒) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

(๓) ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

กรณีหนึ่ง โดยที่มาตรา ๗^๔ (๑) บัญญัติให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจ และหน้าที่บริหารจัดการกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ทุน และทรัพย์สินของสถาบัน ประกอบกับ มาตรา ๗^๕ (๔) บัญญัติให้อำนาจสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการออกตั๋วเงิน พันธบัตร หรือ ตราสารทางการเงินอื่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝาก กำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี ดังนั้น สถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงสามารถอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๗ (๔) กู้ยืมเงินด้วยวิธีการออกตั๋วเงิน พันธบัตร หรือตราสารทางการเงินอื่น เพื่อบริหารจัดการกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ทุน และทรัพย์สินของสถาบันตามมาตรา ๗ (๑) โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจนำเงินที่กู้ยืมมานั้นไปใช้เพื่อบริหารกิจการของสถาบัน หรือจะนำ เงินส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากเพื่อจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามที่กำหนดในมาตรา ๕๓^๖ ก็ได้

^๔ มาตรา ๗ ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ให้สถาบันมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) บริหารจัดการกองทุน ทุน และทรัพย์สินของสถาบัน
- (๒) เรียกเก็บเงินที่สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๔๙ และจ่ายเงินให้แก่ ผู้ฝากเงินตามมาตรา ๕๓
- (๓) มีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอก ราชอาณาจักร
- (๔) ออกตั๋วเงิน พันธบัตร หรือตราสารทางการเงินอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี
- (๕) ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย หรือลงทุนในหลักทรัพย์อื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี
- (๖) ฝากเงินในสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะ จัดตั้งขึ้น เฉพาะเพื่อจัดการงานตามปกติธุระ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- (๗) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ของสถาบัน

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๕๓ ภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ ให้สถาบันจ่ายเงิน ให้แก่ผู้ฝากเงินที่ยื่นคำขอแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินตามจำนวนเงินฝากที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝาก ทุกบัญชีรวมกัน หากเงินฝากทุกบัญชีรวมกันมีจำนวนเกินกว่าหนึ่งล้านบาท ให้จ่ายเงินเป็นจำนวนหนึ่งล้านบาท


ในกรณีที่ผู้ฝากเงินมีหนี้ค้างชำระสถาบันการเงินใดเป็นจำนวนเงินแน่นอนให้สถาบัน หักเงินที่ค้างชำระดังกล่าวออกจากจำนวนยอดเงินฝากทุกบัญชีรวมกันทั้งหมดในสถาบันการเงินนั้นก่อน

ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบัญชีหรือทายาทเท่านั้นในกรณีที่มีชื่อ บุคคลหลายคนร่วมกันเป็นเจ้าของบัญชี ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบัญชีแต่ละคนตามส่วนที่ บุคคลนั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากตามหลักฐานการฝากเงินที่สถาบันการเงินนั้นมีอยู่อย่างชัดเจน หากไม่อาจทราบ จำนวนเงินฝากของแต่ละคนมีส่วนในบัญชีนั้น ให้ถือว่าผู้ฝากเงินดังกล่าวมีส่วนเท่ากัน

การจ่ายเงินตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กำหนด

กรณีที่สอง โดยที่มาตรา ๕๓^๖ บัญญัติให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ประกอบกับมาตรา ๔๗^๗ บัญญัติในวรรคสาม (๒) ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถนำเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากออกใช้เพื่อจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินตามมาตรา ๕๓ และบัญญัติในวรรคสอง (๕) ให้เงินกองทุนส่วนหนึ่งประกอบด้วยเงินที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากกู้ยืมมาเพื่อการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามมาตรา ๕๓ ดังนั้น สถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง (๕) และวรรคสาม (๒) ดังกล่าวกู้ยืมเงินได้ และการกู้ยืมเงินในกรณีนี้อาจกระทำด้วยวิธีการทำสัญญากู้ยืมเงินหรือด้วยวิธีการอื่นใดก็ได้ โดยดำเนินการตามมาตรา ๗^๘ (๓) ที่บัญญัติให้อำนาจแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากในการทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ เงินที่กู้ยืมมานั้นต้องนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากเพื่อนำไปใช้สำหรับการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามมาตรา ๕๓ เท่านั้น ไม่อาจนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นว่า สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถกู้ยืมเงินด้วยวิธีการอื่น นอกเหนือจากการออกตั๋วเงิน พันธบัตร หรือตราสารทางการเงินอื่นตามมาตรา ๗ (๕) ได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง (๕) และวรรคสาม (๒) ประกอบกับมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ แต่จะต้องนำเงินที่กู้ยืมมานั้นไปจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินตามที่กำหนดในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเท่านั้น



(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๒

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๔๗ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในสถาบันกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนคุ้มครองเงินฝาก” กองทุนประกอบด้วย

(๑) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งตามมาตรา ๔๔ และเงินเพิ่มตามมาตรา ๕๐

(๒) ดอกผลของกองทุน

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการชำระบัญชีตามหมวด ๕

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้มอบให้

(๕) เงินที่สถาบันกู้ยืมมาเพื่อการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน

เงินกองทุนจะนำออกใช้ได้เพียงเพื่อ

(๑) การจัดสรรให้แก่สถาบันตามมาตรา ๔๘

(๒) การจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามมาตรา ๕๓

(๓) การจ่ายเป็นค่าบริหารจัดการกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) การจ่ายคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ย

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น