

บทคัดย่อ

เมื่อปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทย ได้เผชิญปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหรือที่เรียกกันว่า “วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง” ทั้งในด้านค่าเงินบาท และด้านเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน อันได้แก่ ปัญหาด้านฐานะ สภาพคล่องและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน จนกระทั่งรัฐบาลต้องสั่งระงับการดำเนินกิจการสถาบันการเงินหลายแห่งเป็นการชั่วคราว และให้จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินเหล่านั้น รวมถึงการสั่งปิดสถาบันการเงินบางแห่งเป็นการถาวรและสั่งให้ชำระบัญชีในเวลาต่อมา โดยในครั้งนั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) ถือเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในขณะนั้น ไม่มีการแยกแยะระหว่างปัญหาสภาพคล่องและปัญหาฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงมีบทบาทหลักเป็นผู้ให้สภาพคล่องแก่สถาบันการเงิน ส่งผลให้บทบาทของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถูกบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้หน้าที่หลักของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ คือ การฟื้นฟูกิจการ และหน้าที่รองคือการช่วยสภาพคล่องในระหว่างที่จะฟื้นฟูหรือกำลังฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นผลให้เกิดการละเลยประเด็นเรื่องการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินให้เพียงพอ

ในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2551 จึงได้มีการเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงินจำนวนสามฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (2) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 และ (3) พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 เพื่อกำหนดหลักการวิธีการในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินไว้เป็นขั้นตอน และกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลและให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักมาตรฐานสากล เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินซึ่งมีบทบาทเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูล (Disclosure) เพื่อให้มีความชัดเจน โปร่งใสและเพียงพอ กำหนดความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหารสถาบันการเงิน ตลอดจนกำหนดมาตรการเชิงป้องกัน (Prompt Preventive Action (PPA)) และมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA)) ที่ ธปท.ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละขั้นตอนตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ซึ่งจะทำให้ปัญหาของสถาบันการเงินได้รับการแก้ไขอย่างทัน่วงที รวมถึงการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นมาทำหน้าที่บริหารระบบคุ้มครองเงินฝาก โดยนำระบบประกันเงินฝากแบบกำหนดวงเงินมาใช้ ซึ่งจะมีส่วน

ช่วยส่งเสริมให้ผู้ฝากเงินเพิ่มความระมัดระวังในการฝากเงินมากขึ้น และลดพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (Moral Hazard) ทั้งในด้านสถาบันการเงินและผู้ฝากเงิน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายครั้งล่าสุดนี้ มุ่งประสงค์จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู เมื่อปี พ.ศ. 2540 เป็นหลัก โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน ซึ่งในบางกรณีอาจก่อให้เกิดปัญหาลุกลามไปสู่ระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจทางการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อปิดช่องว่างหรือภาวะสูญญากาศที่อาจเกิดขึ้น เพื่อเป็นการสร้างตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (Financial Safety Net) การพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ มี หลักสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) สถาบันการเงินต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาของตนอย่างสุดความสามารถก่อน แล้วทางการจึงจะพิจารณาเข้าช่วยเหลือตามความเหมาะสมเป็นรายกรณี โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินโดยรวม ความเป็นไปได้ที่จะฟื้นฟู ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ และผลกระทบที่จะมีต่อผู้ฝากเงิน และ (2) ทางการพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม หรือเห็นว่าการปล่อยให้ล้มอาจมีผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

ทั้งนี้ มาตรการในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประสบการณ์และสภาพแวดล้อมในขณะที่เกิดปัญหา แต่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมี 2 ประการ คือ (1) กฎหมายและระบบการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และ (2) หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน สำหรับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยนั้น ควรคำนึงถึง

(1) การสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชน (Public awareness)

(2) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ ภายใต้หลัก Least Cost Resolution และหลักการบรรเทาปัญหาพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (Mitigating Moral Hazard)

(3) การกำหนดบทบาทหน้าที่ (Mandate) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในทางนโยบาย

(4) การกำหนดอำนาจ (Power) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ที่จำเป็นต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ

(5) หลักธรรมาภิบาล (Governance) กล่าวคือ ดำเนินงานด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

(6) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ Financial Safety Net อื่นๆ กล่าวคือ ควรมีการจัดทำข้อตกลงในการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการมาตรการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในภาวะวิกฤติ จำแนกเป็น 2 กรณี

(1) กรณีสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาวะวิกฤติ

(1.1) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 คือ เสนอให้ปรับปรุงขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาสภาพคล่องอันอาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินโดยรวม (มาตรา 42) และควรกำหนดให้ ธปท. แยกบันทึกบัญชีในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องตามมาตรา 42 ออกจากการดำเนินงานตามปกติ รวมถึงการให้รัฐบาลชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวแก่ ธปท. เช่นเดียวกับกรณีที่กระทรวงการคลังกำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีบัญชีธนาคารเชิงสังคม (Public Service Account (PSA))

(1.2) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 คือ เสนอให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องกรณีที่มีผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน โดยการให้ความช่วยเหลือต้องเป็นตามหลักเรื่อง Least-Cost Resolution เช่นเดียวกับการให้ความช่วยเหลือกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน

(2) กรณีสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานในภาวะวิกฤติ

(2.1) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อให้ (ก) สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถดำเนินการจัดหาแหล่งเงินทุนที่เพียงพอและเข้าถึงได้อย่างทันท่วงที (ข) สามารถดำเนินงานด้วยความโปร่งใสและเชื่อถือได้ (ค) มีอำนาจในการตรวจสอบความผิดปกติของสถาบันการเงิน รวมถึงการเข้าแทรกแซงและแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที (ง) สามารถดำเนินมาตรการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) เป็น

การชั่วคราวได้ และ (จ) สามารถดำเนินมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่และเงินกู้ยืมระหว่างสถาบันการเงิน กล่าวคือ ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากให้มีอำนาจหน้าที่แบบกว้าง ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายโดยตรงมีอำนาจหน้าที่สามารถเข้าไปตรวจสอบความผิดปกติของสถาบันการเงินและร่วมดำเนินการแก้ปัญหาสถาบันการเงินอย่างทันท่วงที และเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินโดยเฉพาะในภาวะวิกฤติ และ ควรพิจารณาถึงรูปแบบองค์กร บุคลากรของสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงในการปฏิบัติงาน

(2.2) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 เพื่อเพิ่มช่องทางในการประสานงานความร่วมมือระหว่างสถาบันคุ้มครองเงินฝากกับหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินและเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกันให้ได้รับข้อมูลที่ทันต่อสถานการณ์

Abstract

In B.E. 2540, Thailand had confronted with the financial crisis called “Tom Yum Kung crisis” either in the aspect of Baht currency or the financial institutions stability i.e. the problem on capital condition, liquidity and business of financial institutions. By that time, the government finally decided to temporarily suspend the operation of some financial institutions including order to permanently close and liquidate some of them. The Financial Institutions Development Fund or “FIDF” had been the main organization in charge with providing financial assistance measures to any financial institutions in trouble. Nevertheless, the implementation of measures at that time were blended between liquidity problems and capital condition problems, therefore the essential role of the FIDF was to provide liquidity to trouble financial institutions. As a result, it was recognized that the function of the FIDF had been distorted from the legitimacy which determining the main function as to rehabilitate the business of financial institutions and the secondary function as to provide the liquidity assistance to the financial institutions and consequently resulted in the negligence on the issue concerning the providing of capital adequacy of the financial institutions.

Accordingly, during B.E. 2550-2551, there was a proposal to modify the laws on financial institutions supervision i.e. (1) the Bank of Thailand Act B.E. 2485 (as amended) (2) the Financial Institutions Business Act B.E. 2551 and (3) the Deposit Protection Agency Act B.E. 2551 in order to determine the rules and regulations on supervising financial institutions and the measures to solve the problem of financial institutions including to authorize an organization to be in charge with the duties of monitoring and protecting depositors efficiently and consistently with international standards, for example, establishing the Financial Institutions Policy Board having the roles on supervision and examination of financial institutions, providing the information disclosure to be clear, transparent and adequate, determining the accountability of directors and executives of financial institutions, including the Prompt Preventive Action (PPA) and Prompt Corrective Action (PCA) measures which the Bank of Thailand has to implement for resolving problems step by step by using the BIS ratio of the financial

institutions in trouble as a trigger so as to assist those financial institutions on time. Additionally, there is an establishment of the Deposit Protection Agency to manage the deposit protection system by using the limited deposit protection to encourage the depositors to be more cautious on the deposits and reduce the moral hazard both in the part of financial institutions and depositors.

Nevertheless, the study has found that the recent laws modification do concentrate on solving the problems resulted from the implementation of the assistance measures of the FIDF in B.E. 2540 without the concern on providing financial assistance to financial institutions in trouble either in the part of liquidity or capital condition which, at some point, may lead to the problem on financial institutions system or economy of the country. Thus, it seems appropriate to revise the laws to empower the governmental organization to protect and resolve the aforesaid problems in order to close up any possible loophole and to create the Financial Safety Net.

There are two core principles on considering the financial assistance to any financial institutions in crisis which are (1) the financial institutions have to prior resolve the crisis by themselves then the government or the government agency will consider to provide assistance appropriately on the case by case basis upon the consideration of the financial institutions stability as a whole and the impact on the depositors, and (2) the government or the government agency has already considered that the costs of rehabilitation of the financial institutions' condition would be lower than the costs resulted from the failure of the financial institutions or that the failure of the financial institutions will cause the large impact on the economy of the country as a whole.

In this regard, the measures on providing financial assistance in each country may be various upon the experience and the existing circumstance. However, the mutual essential factors affecting the resolution of financial institutions in trouble are (1) the laws and systems of supervision and examination of financial institutions, and (2) the organization in charge with the resolution of the financial institutions in trouble and protection of depositors. Accordingly, the modification of the Thai laws on supervision of financial institutions should regard the following issues;

- (1) Public Awareness,
- (2) The Providing of financial assistance under the Least Cost Resolution and Mitigating Moral Hazard Principles,
- (3) The apparent mandates of the responsible organization to be clear enough to reach the objective policy,
- (4) The powers of the responsible organization necessary for complete the objective to provide financial assistance to the financial institutions in crisis,
- (5) The good governance; independence, transparency and without political intervention
- (6) The relationship between the organizations carrying on the Financial Safety Net i.e. an agreement to exchange information.

The recommendation on the measures providing financial assistance in crisis could be divided in two cases;

(1) For the financial institutions confronting with liquidity problem in crisis

(1.1) The recommendation for revising the Bank of Thailand Act B.E. 2485 as amended is to modify the processes in financial assistance to the financial institutions confronting with liquidity problem in crisis which may adversely impact the economic stability and the financial stability as a whole (Section 42), and should indicate the Bank of Thailand to separate the account for measures on liquidity assistance from the account for general operation. Additionally, the concept that the government should reimburse any loss resulted from the aforesaid implementation to the Bank of Thailand as same as the case that the Ministry of Finance indicates the special financial institutions to have the Public Service Account (PSA)

(1.2) The recommendation for revising the Deposit Protection Agency Act B.E. 2551

Is to empower the Deposit Protection Agency to provide liquidity assistance to any financial institutions facing with liquidity problems which may affect the financial institutions system under the principle of Least Cost Resolution as same as the providing assistance for capital condition or business operation.

(2) For the financial institutions confronting with capital condition or business operation problem in crisis

(2.1) The recommendation for revising the Deposit Protection Agency Act B.E.2551, empowering the Deposit Protection Agency (a) to access the enough fund immediately, (b) to operate its business independently and credibly, (c) to examine the irregular operation of financial institutions including to intervene and correct the problem financial institution promptly, (d) to implement the blanket guarantee measure temporarily and (e) to implement the measure for protecting creditors of financial institutions including inter-bank lending, are granting the broad role of the Deposit Protection Agency which is directly responsible for damages to inspect irregular operation of financial institutions and to correct the problem financial institution promptly together with to maintain the confidence in the financial institution system especially in the crisis period. Moreover, the organization structure and the personal of the Deposit Protection Agency should be recognized for those roles for the effective operation.

(2.2) The recommendation for revising the Bank of Thailand Act B.E. 2485 as amended is to increase the way for the cooperation and information exchange between the Deposit Protection Agency and other agencies regulating financial institutions in order to make the Deposit Protection Agency acquiring the information promptly.