

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถาบันการเงินนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นสถาบันหลักในการทำหน้าที่รวบรวมและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและเสริมสร้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการระดมเงินออมจากประชาชนในรูปเงินฝาก และตั๋วเงินและอำนวยการสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ ที่มีความสำคัญ ดังนั้นเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจของประเทศ และยิ่งเชื่อมโยงไปถึงภาคอื่นๆ เช่น ด้านสังคม การเมืองอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่ระบบสถาบันการเงินอ่อนแอลงซึ่งอาจจะเกิดจากปัจจัยหลายๆ ด้าน อาทิเช่น การบริหารงานผิดพลาดหรือเกิดการทุจริตของผู้บริหารสถาบันการเงิน การกำกับดูแลของภาครัฐขาดประสิทธิภาพ การตัดสินใจดำเนินการไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือด้วยภาวะเศรษฐกิจถดถอยทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากภาครัฐต้องพิจารณาหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาและใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอย่างจำกัด เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อปัญหาด้านอื่นของประเทศอาจไม่ได้รับการแก้ไขทันท่วงทีเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรต่างๆ นั้นมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งประเทศไทยได้เผชิญวิกฤติสถาบันการเงินที่สำคัญ 3 ครั้ง ได้แก่

ครั้งแรก เมื่อวิกฤติการณ์บริษัทราชเงินทุน จำกัด เมื่อปี พ.ศ.2522 ซึ่งทางการแก้ไขปัญหาด้วยการเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทดังกล่าว

ครั้งที่สอง ในปี พ.ศ. 2526 ทางการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดตั้ง”โครงการ 4 เมษายน 2527”ด้วยการรวมบริษัทเงินทุนจำนวน 25 บริษัทเข้ามาอยู่ในความดูแล ใช้วิธีการแก้ไขปัญหาโดยเน้นการปรับปรุงระบบบริหารงานและการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อปรับปรุงฐานะการเงินรวมทั้งการควบรวมกิจการกันเองและการหาผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ โดยมีการเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทเงินทุนรวม 15 บริษัท

ครั้งที่สาม เมื่อปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้เผชิญปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกกันว่า “วิกฤติการณ์ต้มยำกุ้ง” อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในด้าน ปัญหาการโจมตีค่าเงินบาทจากกองทุนในต่างประเทศ ทำให้ค่าเงินบาทเสื่อมค่าลงเป็นลำดับ จนเกินกว่ากำลังที่ภาครัฐจะปกป้องค่าเงินได้ จนในที่สุดทางการต้องตัดสินใจเปลี่ยนระบบการดูแลรักษาค่าเงินบาทจากระบบตะกร้าเงิน เป็นระบบการบริหารค่าเงินบาทแบบลอยตัวในที่สุด และปัญหาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินอันสืบเนื่องมาจากสถาบันการเงินมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากซึ่งส่งผลกระทบต่อฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงิน การขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินบางราย ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินแท้ไปถอนเงินจากสถาบันการเงิน จนรัฐต้องสั่งระงับการดำเนินกิจการสถาบันการเงินหลายแห่งเป็นการชั่วคราว และให้จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินเหล่านั้น และในที่สุดทางการต้องตัดสินใจสั่งปิดทำการถาวรและสั่งให้ชำระบัญชีเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน ทางคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ให้ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินทุกแห่งเต็มจำนวน มีผลตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ดำเนินการสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ในระบบในขณะนั้นหลายแห่งก็ยังคงมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลได้นำออกใช้ซึ่งมาตรการหลายอย่างเพื่อเยียวยาและพลิกฟื้นความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินให้กลับคืนให้ได้โดยเร็ว เช่น มาตรการควบหรือรวมกิจการของสถาบันการเงิน มาตรการให้ความช่วยเหลือในการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน มาตรการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่รัฐเข้าแทรกแซง มาตรการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน มาตรการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ มาตรการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และมาตรการให้ความอนุเคราะห์ทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม¹

ส่วนวิกฤติสถาบันการเงินในต่างประเทศ ผู้เขียนได้ศึกษาวิกฤติทางการเงินจากลูกหนี้ด้อยคุณภาพหรือที่เรียกว่าวิกฤติซับไพรม์ (Sub-prime) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2552 ซึ่งได้ลุกลามเป็นวิกฤติการณ์การเงินโลก หากย้อนดูถึงบทเรียนจากวิกฤติ

¹ สรสิทธิ์ สุนทรเทศ, “มาตรการของรัฐในการฟื้นฟูเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินจากวิกฤติการณ์ ปี 2540,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2544.

สถาบันการเงินที่ผ่านมาเห็นได้ว่ามาจากปัจจัยหลักประการหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายในวิกฤตการณ์ทางการเงินในครั้งนี้อาจมาจากข้อบกพร่องทางด้านกฎระเบียบและการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่หละหลวม (Regulatory weakness) และเนื่องจากวิวัฒนาการในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนวัตกรรมด้านการเงินหรือเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วได้ส่งผลให้วิกฤตการณ์ครั้งนี้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและส่งผ่านความเสี่ยงไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกอย่างคาดไม่ถึง นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญได้ศึกษาถึงมาตรการในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติของประเทศต่างๆ ซึ่งมีทั้งมาตรการการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่เคยใช้ในอดีตและมาตรการใหม่ๆ นอกกรอบที่ถูกรนำมาใช้แก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินในครั้งนี

ในการวิจัยครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการประมวลบทบาทและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินในแต่ละช่วงที่เกิดวิกฤติสถาบันการเงิน เพื่อให้เห็นภาพรวม บทบาทผู้เกี่ยวข้อง และเบื้องหลังของหลักการและแนวคิดในการใช้มาตรการต่างๆ แล้ว ยังมีประเด็นที่ควรต้องพิจารณา คือ มักจะกล่าวว่าการยึดถือหลักการว่าสถาบันการเงินล้มไม่ได้ เพราะเกรงผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ ซึ่งผู้ที่ได้แย้งเห็นว่าอาจเป็นการสร้างปัญหาพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (Moral Hazard) ทั้งในด้านของผู้ฝากเงินและสถาบันการเงิน และเป็นภาระของทางการในการอุปถัมภ์สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาดังกล่าว แต่ควรสร้างวินัยทางการเงิน (Financial Discipline) ให้ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงิน เพราะหากผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินมีวินัยทางการเงิน ระบบสถาบันการเงินก็จะมีคามเข้มแข็งและมีเสถียรภาพตามมา

แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่เป็นวิกฤตการณ์สถาบันการเงินซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง การมีคำสั่งปิดกิจการหรือการปล่อยให้สถาบันการเงินล้มจะก่อให้เกิดผลกระทบทั้งผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้และลูกหนี้ของสถาบันการเงิน และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง ดังเช่น กรณีการประกาศปิดบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เป็นการชั่วคราว เมื่อเดือนมิถุนายน และเดือนสิงหาคม พ.ศ.2540 จำนวน 16 บริษัทและ 40 บริษัทตามลำดับ หรือในกรณีวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2551 - 2552 ปัญหาในภาคสถาบันการเงินทวีความรุนแรงอย่างรวดเร็ว ปัญหาการขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินได้ซ้ำเติมตลาดการเงินที่เปราะบางอยู่แล้วให้แยกลงไปอีกได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินเป็นวงกว้างส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลก รัฐบาลและธนาคารกลางในประเทศต่างๆ ต้องใช้มาตรการในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์สถาบันการเงินหลากหลายรูปแบบอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น การประกาศอัดฉีดสภาพคล่องจำนวนมากเข้าช่วยเหลือ

สถาบันการเงินในระบบการเงินทันที การปรับลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อเป็นการเพิ่มสภาพคล่อง การสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน โดยทางการประกาศไม่ให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ล้ม การเข้าเพิ่มทุนและให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน การเข้ายึดกิจการสถาบันการเงิน ตลอดจน การเข้าช่วยเหลือสนับสนุนการเพิ่มทุนและการรวบรวมของสถาบันการเงิน การค้าประกันการกู้ยืมเงินระหว่างธนาคาร เป็นต้น ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าวถือเป็นการยกเว้นหลักการที่ว่า เป็นการกระทำที่ขาดวินัยทางการเงิน หรือก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ชักนำความเสี่ยง (Moral Hazard) ควรให้ไปไปตามกลไกตลาด โดยปล่อยให้สถาบันการเงินที่ประสบความเสียหายล้มไป ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติของต่างประเทศในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจดังกล่าว เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรับมือกับวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อวิกฤตการณ์ดังกล่าวเป็นทั้งระบบสถาบันการเงิน (Systemic Risk) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่บรรดาผู้สนใจศึกษาและติดตามปัญหา จักได้รับทราบข้อมูล ข้อคิดเห็น และอาจนำไปสู่แนวคิดในเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหาก็อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต และนำเสนอถึงแนวทางการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤติด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษา รวบรวม และสรุปปัญหาในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน อำนาจหน้าที่และมาตรการต่างๆ ของทางการเพื่อแก้ไขและฟื้นฟูเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน นับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2522 และปี พ.ศ. 2527 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 และวิกฤติซับไพรม์ (Sub-prime) ของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2552

1.2.2 เพื่อประเมินปัญหาและอุปสรรคของการใช้อำนาจหน้าที่ ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และมาตรการต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติในระยะต่อไป

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งเน้นศึกษาวิจัยอำนาจหน้าที่และมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการของสถาบันการเงิน และมาตรการแก้ไขปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ ของกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ที่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน โดยจะทำการศึกษากายใต้กรอบ

- 1.3.1 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม
- 1.3.2 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551
- 1.3.3 พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551

1.4 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

กฎหมายในปัจจุบันที่ใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงินนั้น ยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤติ จึงควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทางการมีเครื่องมือรองรับและสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติในอนาคตได้ทัน่วงที

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะดำเนินการวิจัยศึกษาในรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ ได้กำหนดวิธีการวิจัยโดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิเป็นส่วนสำคัญ กล่าวคือ

- 1.5.1 ศึกษาจากเอกสาร ข้อมูล ประกาศ แถลงการณ์ ของประเทศไทยและต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
- 1.5.2 ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ได้ระบุในข้อ 1.3 เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากข้อจำกัดทางกฎหมาย

1.5.3 ศึกษาข้อคิดเห็นจากบทความทางวิชาการและสื่อมวลชนต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อคิดเห็นมาประมวลและวิเคราะห์

1.5.4 ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆรวมทั้งนำข้อมูลจากประสบการณ์การปฏิบัติงานของผู้วิจัยมาประกอบเพื่อสรุปและเสนอแนะข้อคิดเห็น

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบถึงที่มา หรือมูลเหตุ รวมทั้งแนวทางของทางการในการพิจารณา กำหนดมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินจากวิกฤตการณ์สถาบันการเงินของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2522 และปี พ.ศ. 2527 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ.2540 และวิกฤตการณ์ทางการเงินอันเนื่องมาจากวิกฤติซับไพรม์ (Sub-prime) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ลุกลามเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโลกในช่วงปี 2551 – 2552

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อจำกัดทางกฎหมาย

1.6.3 ได้ทราบถึงข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่อาจเป็นประโยชน์ในการพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขมาตรการต่างๆ ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในระยะต่อไป

1.6.4 ได้ทราบถึงมาตรการในแก้ไขปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอแนะแนวทางกำหนดอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤติที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.6.5 เป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจใฝ่รู้และติดตามข่าวสารปัญหาบ้านเมือง ซึ่งอาจนำไปศึกษาต่อในประเด็นที่เกี่ยวข้องและสนใจอย่างเจาะลึกต่อไป