

บทที่ 3

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ

3.1 ความจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ

ประเทศไทยได้เผชิญปัญหาวิกฤตการณ์สถาบันการเงินที่สำคัญ 3 ครั้ง ซึ่งทางการได้ดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานในภาวะวิกฤติ โดยมี หลักการสำคัญในการใช้มาตรการในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา 2 ประการ คือ

(1) ในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน ทางการค้าจนถึงหลักการที่ให้สถาบันการเงินพยายามแก้ไขปัญหของตนเองอย่างสุดความสามารถก่อน และจะพิจารณาวิธีการแก้ไขปัญหาเป็นรายสถาบันการเงินตามความเหมาะสมของสถานการณ์ โดยทางการจะประเมินว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะเข้าช่วยเหลือและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยพิจารณาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินโดยรวม ความเป็นไปได้ที่จะฟื้นฟูฐานะ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ และผลกระทบที่จะมีต่อผู้ฝากเงิน

(2) ในกรณีที่ทางการเห็นว่ามิใช่ช่องทางที่จะฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินโดยต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูต่ำกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม หรือหากเห็นว่าการปล่อยให้ล้มอาจมีผลกระทบในวงกว้างและจะก่อความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเลขได้ เช่น ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่จะนำเงินเข้ามาลงทุนหรือให้กู้ยืม ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ¹

แต่จากบทเรียนในอดีตในการดำเนินมาตรการเพื่อให้ความช่วยเหลือของทางการแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานในภาวะวิกฤตินั้น ได้มีข้อวิจารณ์ว่า ปรัชญาพื้นฐานของทางการในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมีส่วนในการสร้างปัญหา กล่าวคือ การยึดถือปรัชญาว่า “สถาบันการเงินล้มมิได้” เพราะเกรงว่าการล้มของสถาบันการเงิน

¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 2528-2538, (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2539),

หนึ่งจะมีผลกระทบถูกใช้ต่อระบบการเงินทั้งระบบ ได้สร้างปัญหาที่วงวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า Moral Hazard Problem การไม่ปล่อยให้สถาบันการเงินล้มมีผลเท่ากับการค้ำประกัน ความมั่นคงของสถาบันการเงิน เป็นการตีตราความน่าเชื่อถือ (Moral Character) แก่สถาบันการเงินทุกแห่ง ย่อมก่อให้เกิดภัยอันตราย (Hazard) สองด้าน ด้านหนึ่ง ผู้บริหารสถาบันการเงินจะ ตัดสินใจในการประกอบกิจการชนิดกล้าได้กล้าเสียมากกว่าปกติ ภาวะเสี่ยงต่อความอ่อนแอจึงมีมา กว่าปกติ ในอีกด้านหนึ่ง ประชาชนเจ้าของเงินออมจะเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ย อัตราสูงสุด โดยไม่คำนึงถึงฐานะความมั่นคง เพราะเชื่อว่าจะถึงอย่างไรทางการจะต้องเข้ามาโอบอุ้ม เมื่อเกิดปัญหา ดังนั้น ปรารถนา “สถาบันการเงินล้มมิได้” จึงมีส่วนในการทำลายวินัยทางการเงินใน หมู่ผู้บริหารสถาบันการเงินและในหมู่ประชาชนผู้มีเงินออม²

แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีความเห็นในการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เมื่อ พ.ศ. 2551 ว่า “การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากดังกล่าว ถือว่าเป็นการส่งสัญญาณจากทางการว่าสถาบันการเงินไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ทั้งของเอกชนและของรัฐบาลนั้นสามารถล้มได้ และเมื่อ สถาบันการเงินใดล้มแล้วทางการจะไม่เข้าไปคุ้มครองดังเช่นที่ผ่าน โดยผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน ดังกล่าวจะได้รับเงินคืนเพียงบางส่วนไม่ใช่ทั้งหมด คือได้รับเงินฝากคืนตามจำนวนที่สถาบัน คุ้มครองเงินฝากประกาศกำหนดคุ้มครอง เช่น หนึ่งล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน แต่ประเด็น สำคัญที่ทางการจะต้องพิจารณา คือ ในทางปฏิบัติเมื่อธนาคารพาณิชย์เกิดปัญหาหรือเมื่อเกิด วิกฤตการณ์ทางการเงินแล้วปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งล้มก็จะมี เกิดปฏิกิริยาถูกใช้ลูกกลมทำให้ธนาคารพาณิชย์อื่นๆ ถูกผู้ฝากเงินแห่ไปถอนเงิน (Bank run) จนไม่มีธนาคารพาณิชย์ใดยืนอยู่ได้ เพราะเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ต้องเอาไปลงทุน ปล่อยให้ เป็นส่วนใหญ่ ธนาคารพาณิชย์จึงไม่มีเงินสดมากพอที่จะให้ผู้ฝากเงินเบิกถอนได้ทั้งหมด”³

ซึ่งกรณีวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2551 เห็นได้ว่าปัญหาในภาคสถาบันการเงินที่ความรุนแรงอย่างรวดเร็ว ปัญหาการขาดสภาพคล่อง ของสถาบันการเงินได้ซ้ำเติมตลาดการเงินที่เปราะบางอยู่แล้วให้แย่ลงไปอีกซึ่งยิ่งจุดรั้งเศรษฐกิจ

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วิกฤตการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2541), น. 302.

³ วีรพงษ์ รามางกูร, “สถาบันประกันเงินฝาก”, หนังสือเศรษฐกิจวิกฤต มุมคิดและทางแก้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2551), น. 119 -120.

ให้ชะลอตัวลง ซึ่งวิกฤตการณ์การเงินครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินเป็นวงกว้าง ปัญหาดังกล่าวได้ขยายขอบเขตเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อทั่วโลก รัฐบาลและธนาคารกลางในประเทศต่างๆ ต้องใช้มาตรการในการแก้ปัญหาวิกฤตสถาบันการเงิน หลากหลายรูปแบบอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น การลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อเป็นการเพิ่มสภาพคล่อง ลดปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) รวมทั้งลดต้นทุนทั้งระบบของสถาบันการเงิน และภาคการผลิต โดยการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายลงมากอย่างรวดเร็วจนทำให้อัตราดอกเบี้ยนโยบายของประเทศต่างๆ ลดลงต่ำสุดเป็นประวัติการณ์ การสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน โดยทางการประกาศไม่ให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ล้ม การเข้าเพิ่มทุนและให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินนอกจากนี้ ภาครัฐยังได้มีการเข้ายึดกิจการสถาบันการเงิน ตลอดจนการเข้าช่วยเหลือสนับสนุนการเพิ่มทุนและการควบรวมของสถาบันการเงิน การค้าประกันการกู้ยืมเงินระหว่างธนาคาร การผ่อนคลายกฎระเบียบของสถาบันการเงิน การจัดตั้งกองทุนเพื่อเพิ่มสภาพคล่องและทำการซื้อตราสารทางการเงินคุณภาพดี ตลอดจนตราสารการเงินของสถาบันการเงิน การเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝาก เป็นต้น ทางการของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้ออกมาประกาศอัดฉีดสภาพคล่องจำนวนมากเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินในระบบการเงินทันที โดยยอมยกเว้นหลักการที่ว่าควรดำเนินการดังกล่าวว่าเป็นการกระทำที่ขาดวินัยทางการเงินหรือก่อให้เกิดพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (Moral Hazard) ควรปล่อยให้ไปตามกลไกตลาด โดยปล่อยให้สถาบันการเงินที่ประสบความเสียหายล้มไป ทั้งนี้ การเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินของทางการของต่างประเทศในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจดังกล่าวก็ด้วยเงินภาษีของประชาชน

ผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติโดยเฉพาะในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์นั้นส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน (Systemic Risk) นั้น ถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง ประเด็นควรต้องพิจารณาน่าจะอยู่ที่การกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน การเตรียมความพร้อมรับมือกับวิกฤตการณ์ ทั้งนี้ มาตรการในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประสบการณ์และสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศที่เกิดปัญหาขึ้น แต่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมี 2 ประการ คือ กฎหมายและระบบการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และหน่วยงานที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน

3.2 การศึกษาถึงการดำเนินมาตรการของทางการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติของประเทศไทย

ผู้เขียนได้ศึกษาถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และการใช้มาตรการต่างๆ ของทางการในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ช่วง คือ (1) ช่วงก่อนการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (2) ช่วงที่จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้นแล้ว และ (3) ช่วงลดบทบาทกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้เห็นถึงข้อดีและข้อบกพร่องในการดำเนินมาตรการในแต่ละช่วงเวลา เพื่อจักได้พิจารณาถึงกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยทั้งสามฉบับที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเมื่อปี พ.ศ. 2551 ว่าควรจักได้มีการพิจารณาเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประการใดบ้าง

3.2.1 ช่วงก่อนการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ก่อนที่จะกล่าวถึงวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2522 ผู้เขียนขอกล่าวถึงบทสัมภาษณ์นายอนุกุล ประจวบเหมาะ (อดีตผู้ว่าการ ธปท.) ที่อธิบายถึงความเป็นมาและปัญหาของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รวมทั้งบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งมีปัญหามาตั้งแต่ทางการปล่อยให้บริษัทเหล่านั้นตั้งขึ้นมามากมาย โดยแทบไม่มีกฎเกณฑ์และปราศจากการควบคุมที่ดี กล่าวคือ ก่อนปี พ.ศ. 2515 ผู้ใดประสงค์จะประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ก็สามารถทำได้ เพียงแต่ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลต่อกระทรวงพาณิชย์และกำหนดวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการไว้ในหนังสือบริคณห์ของบริษัทเท่านั้น ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกของสาธารณชน ข้อที่ 5 (7) และข้อที่ 5 (8) ซึ่งระบุว่า ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาตตามเงื่อนไขที่ทางการจะกำหนดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอนุญาตให้ผู้ใดประกอบธุรกิจดังกล่าวมิได้เข้มงวดมากนัก ส่วนใหญ่มีเงื่อนไขให้เพิ่มทุนภายในระยะเวลาหนึ่ง มิได้พิจารณาความสามารถในการบริหารของผู้ยื่นขออนุญาตแต่อย่างใด ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนในฐานะผู้ประกอบการอยู่แล้ว หากต่อมาได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดขึ้นก็อยู่ในข่ายที่ได้รับการพิจารณา และยังรวมไปถึงคำขอจัดตั้งและขอใบอนุญาตใหม่จากผู้ไม่เคยประกอบกิจการการมาก่อนด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่าบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์มีจำนวนมากเพียงพอกับความต้องการแล้ว จึงกำหนดนโยบายเลิกการพิจารณาอนุญาตเพิ่มขึ้น ในขณะที่

นั้นมีบริษัทที่รับอนุญาตไปแล้วทั้งหมด 130 ราย แยกเป็นบริษัทเงินทุน 28 ราย บริษัทหลักทรัพย์ 17 ราย และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 85 ราย ส่วนธุรกิจด้านเครดิตฟองซิเอร์ เริ่มมีในประเทศไทยมานานมาแล้ว แต่มาใช้ชื่อเครดิตฟองซิเอร์เป็นทางการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 แต่การประกอบธุรกิจในด้านนี้มิได้ขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย จนมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เมื่อปี พ.ศ. 2515 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนี้ต้องขออนุญาตกระทรวงการคลังและจดทะเบียนเป็นบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จึงมีผู้ยื่นขอจดทะเบียนถึง 60 บริษัท ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาอนุมัติระหว่างปี พ.ศ.2516 ถึง พ.ศ. 2521 รวม 32 บริษัท เมื่อรวมกับบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ.2501 อีก 1 บริษัท จึงมีบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ทั้งสิ้น 33 บริษัท

ในช่วงปี พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2521 ตลาดหลักทรัพย์และธุรกิจหลักทรัพย์เฟื่องฟูมาก มีการเก็งกำไรและการปั่นหุ้นกันอย่างรุนแรง บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์หลายบริษัทยังใหม่ไม่มีประสบการณ์มุ่งดำเนินกิจการโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยง หลายบริษัทให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์โดยไม่มีประกัน หรือมีหลักประกันเล็กน้อย ทางการก็ยังไม่ได้กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมแน่นอน บริษัทราชาเงินทุน จำกัด สร้างราคาหุ้นนำปริมาณการซื้อขายหุ้นเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พากันให้ผู้ลงทุนและนักเก็งกำไรกู้ยืมเงินเพื่อนำไปซื้อหุ้นที่มีความเสี่ยงสูง ต่อมาเกิดภาวะเงินตึงตัวในช่วงปลายปี พ.ศ.2521 และต้นปี พ.ศ.2522 ราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ตกต่ำอย่างรวดเร็วและรุนแรงผู้ซื้อหุ้นขาดทุนมากเพราะหุ้นที่ซื้อไว้ จนไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ที่กู้ยืมจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ได้ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เหล่านั้นจึงต้องรับภาระหนี้สูญและมีผลขาดทุนจำนวนมากทุกแห่ง นอกจากนี้ บรรดาบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ซื้อหุ้นเข้าพอร์ทไว้ต่างพากันขาดทุนตามๆ กัน สถานะของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เหล่านั้นอ่อนแอมากขึ้น หนังสือพิมพ์เริ่มลงข่าวที่ไม่ดีเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ ทำให้คนเริ่มไปถอนเงินจากบริษัทเงินทุนฯ หลายๆ แห่ง⁴

3.2.1.1 ช่วงวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน ปี พ.ศ.. 2522

(1) เริ่มจากบริษัทราชาเงินทุน จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ ได้ให้กู้ยืมแก่บริษัทในเครือและลูกค้าเพื่อซื้อหุ้นของบริษัทเอง ราคาหุ้นของบริษัทได้พุ่งสูงขึ้นจากราคาที่ตราไว้หุ้นละ 100 บาท จนถึงหุ้นละ 2,470 บาท ในช่วงกลางเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2521 ความมั่นคงของกิจการจึงขึ้นอยู่กับราคาหุ้นของบริษัทเอง ประกอบกับการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพจึงส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในบริษัท ต่อมาราคาหุ้นของบริษัทเริ่มลดต่ำลง ระบบการเงินอยู่

⁴ นุกูล ประจวบเหมาะ, ชีวิตที่คุ้มค่า, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2540), น. 126 – 130.

ในภาวะเงินตึงตัว บริษัทราชาเงินทุน จำกัดจึงประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง และในเดือนเมษายน พ.ศ.2522 บริษัทราชาเงินทุน จำกัด ได้ตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้มีคำสั่งให้เข้าควบคุม เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2522

ในขณะนั้น บริษัทเงินทุน และบริษัทหลักทรัพย์ประมาณ 50 บริษัท ได้ขอให้ทางการช่วยเหลือบริษัทราชาเงินทุน จำกัด เนื่องจากเกรงว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการค้าดำเนินงานของบริษัทตน ในเรื่องนี้ทางการได้พิจารณาว่าหากบริษัทราชาเงินทุน จำกัด ต้องเลิกกิจการไปในทันที นอกจากจะมีผลเสียหายโดยตรงต่อประชาชนและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อระบบการเงินและตลาดทุนของประเทศด้วย ในระยะแรกทางการมีนโยบายที่จะช่วยเหลือบริษัทดังกล่าวให้ดำเนินกิจการต่อไปโดยมอบให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด รับผิดชอบการควบคุมบริษัทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งขึ้นจึงได้จัดให้มีการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นตามคำร้องขอของผู้ถือหุ้นเพื่อถอดถอนกรรมการบริษัทและพิจารณาแต่งตั้งใหม่ แต่การประชุมถูกขัดขวางจนไม่อาจมีการประชุมได้ ทำให้นโยบายการให้ความช่วยเหลือไม่ประสบผลสำเร็จ ทางการจึงได้เพิกถอนใบอนุญาตและบริษัทเลิกกิจการไปในที่สุด อย่างไรก็ตาม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ถือตัวสัญญาใช้เงิน ทางการได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินให้ได้รับชำระคืนเงินต้นร้อยละ 20 ของจำนวนเงินหน้าตัวโดยผ่านธนาคารกรุงไทย จำกัด⁵

(2) วิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2522 กรณีบริษัทราชาเงินทุน จำกัด ได้ส่งผลกระทบต่อหลายด้าน มีผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินได้รับความเสียหายหลายพันรายและมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ฝากเกิดความไม่เชื่อมั่นในการฝากเงินกับบริษัทเงินทุน จึงพากันถอนเงินออกไปจำนวนมากจนเป็นผลให้ฐานะของบริษัทเงินทุนหลายแห่งได้รับผลกระทบอย่างหนัก โดยเฉพาะบริษัทเงินทุนที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์หนุนหลัง มีที่ประสบปัญหาฐานะการดำเนินงานอย่างรุนแรง เนื่องจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว จนทางการต้องเข้าช่วยเหลือ บริษัทเงินทุนฯ จำนวน 4 แห่ง โดยทางการได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและดำเนินการมาตรการเพื่อช่วยเหลือบริษัทฯ กล่าวคือ

(2.1) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2522 ทางการมีจุดมุ่งหมายให้ธนาคารพาณิชย์กระจายหุ้นเพื่อมุ่งเน้นมิให้ผูกขาดในกิจการและการใช้สิทธิพลของเจ้าของธนาคารพาณิชย์เพื่อประโยชน์ในกลุ่ม โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่เปิดใหม่ต้องเป็นบริษัทมหาชน นอกจากนี้ ได้แก้ไขข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการ

⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 14.

ธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ให้ชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น ได้แก่ การกำหนดประเภทสินทรัพย์ที่ใช้ดำรงอัตราส่วนเงินสดสำรอง การกำหนดประเภทของสินทรัพย์สภาพคล่อง กำหนดให้ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนกับการรับรองและการรับอวัล และนอกเหนือจากที่กล่าวได้มีการเพิ่มข้อกำหนดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินนโยบายการเงินโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อในกิจการใดๆ เป็นพิเศษได้

หลังจากนั้น ทางการได้ออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2522 เพื่อปรับปรุงกลไกในการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ปรับปรุงขอบเขตการดำเนินงานของบริษัททั้งสามประเภทให้สอดคล้องกับนโยบายของทางการมากยิ่งขึ้น เพิ่มอำนาจทางการในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดสรรเครดิตของบริษัทเงินทุนเพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่อำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และกำหนดให้บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่เปิดใหม่ต้องเป็นบริษัทมหาชน

ซึ่งมีข้อสังเกตว่ากฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ (เดิม) คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เมื่อปี พ.ศ. 2515 นั้น ไม่สามารถใช้แก้ปัญหาของบริษัทเงินทุนฯ เหล่านั้นได้ เนื่องจากมิได้ให้อำนาจรัฐเข้าควบคุมกิจการของบริษัทเงินทุนฯ ยกเว้นการสั่งห้ามหรือให้บริษัทเงินทุนฯ ดำเนินการในเรื่องใดอย่างไร แต่ไม่ได้ผลเนื่องจากบริษัทเงินทุนฯ ไม่ปฏิบัติตามรัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ต่อรัฐสภา ซึ่งเมื่อมีผลใช้บังคับเมื่อ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 ทางการได้ประกาศควบคุมบริษัทมหาชนเงินทุน จำกัด ตั้งแต่วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2522⁶

(2.2) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเงินทุนฯ ผ่านทางธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ทางการได้ขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่เข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารและเงินทุนเพื่อฟื้นฟูกิจการ และ ธปท. ให้ความช่วยเหลือโดยให้เงินกู้ประเภทดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารพาณิชย์จำนวนหนึ่งจนสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เช่น บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เงินทุนสากล จำกัด ทางธนาคารกรุงไทย จำกัด รับไป ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์แคปปิตอลทรัสต์ จำกัด ทางธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด รับไปภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนชาติ จำกัด บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นวมธนกิจ จำกัด ทางธนาคารทหารไทย จำกัด

⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ่วงแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.14.

รับไป เป็นต้น โดยการให้เงินกู้ประเภทดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ผ่านธนาคารพาณิชย์นั้น ทางการใช้ในกรณีของบริษัทเงินทุนฯ กำลังจะไปไม่รอดต้องขอให้ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่เข้ามารับผิดชอบ หรือในบางกรณีเพื่อจูงใจให้ผู้เป็นเจ้าของเงินทุนของบริษัท เงินทุนฯ ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขให้ปรับปรุงผู้บริหารบ้าง เพิ่มทุนบ้าง ส่วนใหญ่มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี

(2.3) ทางการได้ออกมาตรการเพื่อเสริมสภาพคล่องและเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งเข้าไปฟื้นฟูความมั่นใจของผู้ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่

(2.3.1) การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์สามารถเข้าไปปรับสภาพคล่องในตลาดซื้อคืนพันธบัตรได้

(2.3.2) การให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องแก่ธุรกิจหลักทรัพย์โดย ธปท. รับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดยบริษัทหลักทรัพย์ที่พึ่งซื้อถือได้จากธนาคารพาณิชย์ในวงเงินจำนวน 1,000 ล้านบาท อันเป็นการเสริมการดำเนินงานของกองทุนช่วยสภาพคล่องธุรกิจหลักทรัพย์ของสมาคมธนาคารไทย

(2.3.3) การลดอัตราส่วนเงินที่ลูกค้าต้องนำมาวางกับบริษัทหลักทรัพย์ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อซื้อหลักทรัพย์ (มาร์จิน) เพื่อช่วยให้การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์กระเตื้องขึ้น

(2.3.4) จัดตั้งกองทุนพัฒนาตลาดทุน เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2522 เพื่อเข้าดำเนินการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มอุปสงค์ในตลาดหลักทรัพย์และสร้างความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนโดยความร่วมมือของ ธปท. ธนาคารออมสิน และสมาคมธนาคารไทยในวงเงินไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท

(2.3.5) ธปท. ยังให้กู้ยืมแก่ธนาคารกรุงไทย จำกัดตามโครงการรับซื้อหลักทรัพย์โดยให้สิทธิซื้อคืนในวงเงิน 3,000 ล้านบาท

(2.3.6) ธปท. รับซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากกิจการเกษตร อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมของบริษัทเงินทุนฯ วงเงิน มาขายช่วงลดกับ ธปท. ได้ วงเงิน 2,000 ล้านบาท

ในขณะเดียวกัน ธปท. ก็ได้ปรับปรุงข้อกำหนดต่างๆ ด้านสถาบันการเงินให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินในขณะนั้นด้วย เช่น การปรับอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเพิ่มขึ้น การเพิ่มอัตราส่วนการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องและการลดสัดส่วนการให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ เป็นต้น และเริ่มมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก โดยมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาและดำเนินการจนถึงขั้นยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก⁷

⁷ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 16.

มาตรการต่างๆ ที่ทางการดำเนินการไปดังกล่าว ได้ผ่อนคลายนโยบายของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ได้ระยะหนึ่ง แต่ต้นเหตุที่แท้จริงของปัญหาของบริษัทเงินทุนฯ ยังคงอยู่ เพราะประชาชนขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินดังกล่าว ดังนั้น เมื่อทางการใช้มาตรการทางการเงินแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและภาวะเงินเฟ้อของประเทศในปี พ.ศ.2526 ปัญหาดังกล่าวจึงปรากฏและเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบริษัทเงินทุนฯ ที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์ถือหุ้นอยู่⁸

(3) เหตุการณ์กรณีบริษัทมหาชนเงินทุน จำกัด ได้ส่งผลกระทบต่อบริษัทเงินทุนหลายบริษัท ดังที่กล่าวข้างต้น ทางการได้จัดการให้ธนาคารพาณิชย์เข้าไปให้ความช่วยเหลือจนสามารถดำเนินการต่อไปได้ และบางส่วนคาดว่าจะแก้ปัญหาด้วยตัวเองได้ ขณะที่บางรายค่อนข้างปิดปัญหาไว้โดยหวังที่จะขยายปริมาณธุรกิจให้เกิดรายได้มาจุนเจือเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวหรือเมื่อทางการผ่อนคลายนโยบายทางการเงิน โดยเฉพาะรายที่ผู้บริหารมีเจตนาทุจริตให้กู้ยืมกับพรรคพวกหรือเครือข่ายเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจมีความผันผวน มีการแข่งขันกันมาก ประกอบกับในช่วงนั้นสภาพคล่องในระบบตึงตัวจึงมีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์หลายแห่งประสบปัญหาและขาดเงินทุนหมุนเวียนที่จะนำมาจ่ายคืนผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินที่พากันมาถ่ถอน

3.2.1.2 ช่วงวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน ปี พ.ศ. 2526

(1) ในช่วงปลายปี พ.ศ.2526 บริษัทเงินทุนแรกที่ประสบปัญหาไม่มีเงินจ่ายคืนผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงิน คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พัฒนาเงินทุน จำกัด แม้ว่าในระยะแรกทางการได้ขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่แต่เนื่องจากมีความเสียหายจำนวนสูงยากที่จะฟื้นฟูทำให้ธนาคารพาณิชย์นั้นขอถอนตัว ทางการจึงเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พัฒนาเงินทุน จำกัด พร้อมกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ในเครือข่ายอีก 2 บริษัท คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บ้านและที่ดินไทย จำกัด (เดิมชื่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เจริญกรุง จำกัด) และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์บ้านและที่ดินไทย จำกัด⁹

นายอนุกุล ประจวบเหมาะ (อดีตรัฐมนตรีว่าการ ธปท.) ได้กล่าวถึงกรณีว่าบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พัฒนาเงินทุน จำกัด หรือบริษัทที่กล่าวถึงข้างต้นได้ติดต่อขอให้ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เข้ามาให้ความช่วยเหลือเนื่องจากบริษัทเงินทุนดังกล่าวมีขนาดใหญ่มีเงินฝากมากกว่า 1,000 ล้านบาท

ถ้าหากปล่อยให้บริษัทเงินทุนฯ แห่งนี้ล้มลงเชื่อว่าจะมีผลทางจิตวิทยา คนจะตื่นตระหนกตกใจรีบถอนเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ตนฝากเงินอยู่ บริษัทเงินทุนอื่นๆ ที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์

⁸ อนุกุล ประจวบเหมาะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 130- 132.

⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 17.

ถือหุ้นจะล้มละลายนับเป็นสิบลูฯ แห่ง ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการธนาคารกรุงเทพ จำกัด ได้ตกลงที่จะเข้าให้ความช่วยเหลือบริษัทเงินทุนดังกล่าว โดย ธปท.จะให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ จำนวน 800 ล้านบาท แต่แผนการดังกล่าวมิได้ดำเนินการเนื่องจากปรากฏว่ามีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อีกหลายแห่งกำลังจะล้มละลาย เช่น บริษัทเยวราซไฟแนนซ์ จำกัด เป็นต้น เนื่องจากการเอาชื่อบุคคลอื่นที่มีตัวตนบ้างไม่มีตัวตนบ้างมาเป็นผู้กู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนฯ โดยที่ผู้บริหารและเจ้าของบริษัทเงินทุนฯ สมมุติขึ้นให้เป็นผู้กู้เงินทั้งสิ้น โดยความเป็นจริงเจ้าของบริษัทเงินทุนฯ เป็นคนเอาเงินไปใช้เอง ถึงเวลาก็จ่ายค่าดอกเบี้ยเข้าบัญชีให้กับบริษัทเงินทุนฯ แทนบุคคลสมมุติเหล่านั้น ซึ่งเป็นการยากที่ทางการซึ่งเป็นคนนอกจะไปคอยติดตามตรวจจับการกระทำผิดได้

ปัญหาที่ตามมาคือ เมื่อบริษัทเงินทุนฯ หยุดกิจการและมีฐานะล้มละลายหลายแห่งย่อมมีผลเป็นลูกโซ่ บรรดาบริษัทเงินทุนอื่นๆ ที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์ถือหุ้นอยู่ก็จะถูกผู้ฝากถอนเงินเมื่อครบกำหนด ขณะที่เงินฝากใหม่ก็ไม่เข้ามา เงินฝากเก่าก็ถูกถอนออกไป ถึงแม้ว่าจะเป็นบริษัทเงินทุนฯที่มีการบริหารดี ไม่น่าจะขาดสภาพคล่องและไม่มีเงินจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน ทางการขอให้ธนาคารพาณิชย์ให้ความช่วยเหลือบริษัทเงินทุนฯ ที่มีหลักทรัพย์และนำหลักทรัพย์มาจำนองเพื่อเสริมสภาพคล่องซึ่งก็ได้ผลในระดับหนึ่ง เนื่องจากธนาคารพาณิชย์มักจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะบริษัทที่ตนมีหุ้นอยู่เท่านั้น บริษัทเงินทุนฯอื่นที่ไม่เคยมีความสัมพันธ์มาก่อน แม้จะมีหลักทรัพย์คืออย่างไร มักจะไม่ให้ความช่วยเหลือ ทำให้บริษัทเงินทุนฯเหล่านี้ขาดสภาพคล่องต้องล้มไปในที่สุด¹⁰

(2) มาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2526 มิให้ลูกกลามออกไปในวงกว้างซึ่งจะทำลายความเชื่อมั่นและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและอาจสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ซึ่งมีมาตรการที่สำคัญได้แก่

(2.1) ขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินด้วยกันไม่ให้เรียกเงินกู้ยืมระหว่างกันคืนและถ้าจำเป็นก็ขอให้กู้ยืมต่อหรือเพิ่มขึ้น ส่วนเงินกู้ยืมจากประชาชนให้จ่ายคืนเมื่อครบกำหนดชำระเท่านั้น และให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เงินทุนสากล จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นสถาบันการเงินหลักในการให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยพยายามผ่อนคลายเป็นขั้นตอนและทรัพย์สินที่นำมาวางเป็นหลักประกัน¹¹ มาตรการดังกล่าวเพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

¹⁰ นุกูล ประจวบเหมาะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 133- 136.

¹¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 18.

(2.2) ให้ความช่วยเหลือผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนที่โดยให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหกรณ์ไทย จำกัด เป็นผู้รับแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงิน ซึ่งตั๋วสัญญาใช้เงินที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหกรณ์ไทย จำกัด ออกให้ใหม่มีกำหนดชำระภายใน 10 ปี ยกเว้นผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินที่มีจำนวนไม่เกิน 50,000 บาท จะได้รับคืนในปีแรก¹² มาตรการดังกล่าวเพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(2.3) ตั้งกองทุนเสริมสร้างสภาพคล่องสถาบันการเงินวงเงิน 5,000 ล้านบาท โดยมอบหมายให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการและธนาคารพาณิชย์ไทยทุกแห่งเป็นผู้ลงเงินตามสัดส่วนเงินฝากของแต่ละแห่ง เงินลงขันจากธนาคารพาณิชย์นี้ กองทุนเสริมสร้างสภาพคล่องต้องจ่ายดอกเบี้ยตามอัตราตลาด และให้กู้ยืมแก่บริษัทเงินทุนที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์หนุนหลังตามความจำเป็นในอัตราดอกเบี้ยและหลักประกันตามปกติ¹³ มาตรการดังกล่าวเพื่อเป็นการหาแหล่งเงินทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

(2.4) ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526 เพื่อเพิ่มโทษผู้กระทำความผิด แก้ไขจุดอ่อน และวางแผนใหม่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ได้ดำเนินการเด็ดขาดกับบริษัทเงินทุนที่มีความเสียหายและไม่สามารถแก้ไขได้โดยสั่งควบคุมหรือเพิกถอนใบอนุญาต ปรากฏว่ามีการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นจำนวนถึง 19 บริษัท ซึ่งมีเงินฝากของประชาชนจำนวน 7,981 ล้านบาท¹⁴

(3) ในตอนต้นปี พ.ศ. 2527 หลังจากที่กระทรวงการคลัง และ ธปท. ได้ดำเนินมาตรการดังกล่าว แต่สถานการณ์โดยทั่วไปยังไม่ดีขึ้น การไถ่ถอนตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีที่ท่าว่าจะขยายต่อไปถึงธนาคารพาณิชย์ด้วย กระทรวงการคลังและธปท. ได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่จะต้องหยุดยั้งวิกฤตการณ์นี้ให้ลุกลามเป็นวงกว้างออกไป รวมทั้งต้องดำเนินการเรียกความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมาเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้จัดตั้ง “โครงการ 4 เมษายน 2527”¹⁵ ขึ้น

¹² ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 18.

¹³ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 18.

¹⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 18- 19.

¹⁵ กระทรวงการคลังได้ออกแถลงการณ์โครงการนี้เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2527 โดยเป็นโครงการที่ทางการเข้าไปมีส่วนเป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการบริหารจัดการสถาบันการเงิน

เพื่อดำเนินการเสริมกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โดยให้ทางการเข้าไปมีส่วนเป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการจัดการบริหารสถาบันการเงินเพื่อจะได้อย่างสามารถแก้ไขและวางระบบการจัดการให้ถูกต้อง ทั้งนี้ มีหลักการว่าการเข้าไปช่วยเหลือของทางการจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของเจ้าของสถาบันการเงิน ในการนี้เจ้าของและผู้เกี่ยวข้องต้องโอนหุ้นบางส่วนให้ทางการ และต้องรับผิดชอบต่อภาระต่างๆ ที่มีอยู่เดิม รวมทั้งต้องให้ความร่วมมือต่อไปด้วยดี ส่วนทางการจะให้การดูแลรักษาประโยชน์ของผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินโดยสุจริตอย่างเต็มที่ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนโดยทางการจะช่วยเสริมสร้างสภาพคล่องหรือร่วมในการเพิ่มทุนเพื่อเสริมสร้างฐานะให้มั่นคงเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปได้ เมื่อทางการได้เข้าไปบริหารจนเป็นที่เชื่อถือแก่ประชาชนแล้วสักระยะหนึ่ง หากเจ้าของเดิมให้ความร่วมมือด้วยดีโดยตลอด และมีเงินทุนเพียงพอ มีความสามารถในการบริหาร ทางการจะพิจารณาขายคืนบริษัทให้ มิเช่นนั้นก็จะขายหุ้นที่ทางการถืออยู่ให้แก่เอกชน หรือให้รวมกิจการเข้าด้วยกันเพื่อระบบอันดีต่อไป ปรากฏว่ามีสถาบันการเงินที่สมัครใจเข้าโครงการ 4 เมษายน 2527 เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 25 บริษัท โดยบริษัทเงินทุนฯ แรกได้เข้าร่วมโครงการเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2527 และบริษัทเงินทุนฯ เข้าร่วมโครงการหลังสุดเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2528

(4) หลังจากทางการเริ่มมาตรการโครงการ 4 เมษายน พ.ศ. 2527 ไม่นานนัก คือ

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2527 ได้เกิดวิกฤตการณ์ธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งขึ้น คือธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด โดยผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวอาศัยจุดอ่อนของกฎหมายดำเนินการตัดทวงผลประโยชน์ใส่ตนและพรรคพวกอย่างขาดความรับผิดชอบ โดยได้ทำการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศแล้วไม่ลงบันทึกบัญชี จนเรื่องปรากฏขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ต่างประเทศทวงถามให้ชำระดอกเบี้ย หากธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวถูกเจ้าหน้าที่เรียกเงินคืนย่อมมีผลกระทบต่อสภาพคล่องอย่างรุนแรง ขณะเดียวกันถ้าธนาคารพาณิชย์นั้นปิดพลิ้วไม่ชำระหนี้ก็จะส่งผลกระทบต่อความ

โดยความสมัครใจของเจ้าของสถาบันการเงิน ซึ่งเจ้าของและผู้เกี่ยวข้องต้องโอนหุ้นบางส่วนให้ทางการและต้องรับผิดชอบต่อภาระต่างๆ ที่มีอยู่เดิม โดยทางการจะช่วยเสริมสร้างสภาพคล่องหรือร่วมเพิ่มทุนเพื่อเสริมสร้างฐานะให้มั่นคง และเมื่อสถาบันการเงินมีเงินทุนเพียงพอและมีความสามารถในการบริหารแล้วทางการก็จะขายหุ้นคืนให้ แต่หากเจ้าของเดิมไม่ให้ความร่วมมือกับทางการก็อาจพิจารณาขายหุ้นที่ทางการถืออยู่ให้แก่เอกชนรายอื่น หรือรวมกิจการเข้าด้วยกันเพื่อระบบอันดีต่อไป

เชื่อถือต่อธนาคารพาณิชย์อื่นๆ ในประเทศไทยที่ต้องอาศัยเงินกู้ยืมจากต่างประเทศมาประกอบธุรกิจ

ดังนั้น ในที่สุดทางการจึงเข้าควบคุมการบริหารงานและเข้าถือหุ้นส่วนใหญ่เพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบธนาคารพาณิชย์ วิฤตการณ์ของธนาคารพาณิชย์ครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อถือของประชาชนและของต่างประเทศต่อระบบธนาคารพาณิชย์ไทยเป็นอย่างมาก ผลจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทำให้มีธนาคารพาณิชย์เป็นของรัฐเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง¹⁶

นายอนุทล ประจวบเหมาะ (อดีตผู้ว่าการ ธปท.) ได้กล่าวถึงกรณีธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด ว่าตั้งแต่ตนเข้ามาทำหน้าที่ผู้ว่าการ ธปท. ใหม่ๆ ก็เริ่มเห็นความไม่ปกติของธนาคารพาณิชย์แห่งนี้ จึงได้ให้ผู้รับผิดชอบติดตามให้ธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวแก้ไขสิ่งบกพร่องความผิดพลาดต่างๆ อย่างเคร่งครัด แต่ปรากฏว่าฐานะของธนาคารพาณิชย์นี้ยิ่งอ่อนแอลงไปอีก เพราะต้องเข้าไปช่วยเหลือบริษัทเงินทุนในเครือของธนาคารดังกล่าวทั้งสองแห่ง ซึ่งมีที่ท่าว่าจะล้มลงเพราะประชาชนผู้ฝากเงินพากันมาถอนเงินเป็นจำนวนมาก ทางผู้บริหารของธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด ได้ขอเข้าพบเพื่อขอให้ทางการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งทางการได้ยื่นเงื่อนไขว่าถ้าจะให้ทางการเข้าช่วยเหลือซึ่งหมายความว่าทางการจะต้องเอาเงินเข้าไปช่วยในจำนวนที่ยังไม่ทราบได้ เพื่อให้ธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด อยู่รอด เพราะขณะนั้นทางการยังไม่รู้ถึงฐานะที่แท้จริงของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว ดังนั้น ทางการจึงจำเป็นต้องถือหุ้นมากกว่าครึ่งหนึ่ง คือ ต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเพื่อให้สามารถเข้าไปบริหารงานได้ ทั้งนี้ ในวันที่มีการเจรจากับผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวนั้น หากการเจรจาในวันนั้นไม่สามารถตกลงกันได้ทางการได้เตรียมการให้เจ้าหน้าที่เข้าควบคุมธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด และบริษัทเงินทุนทั้งสองแห่งไว้แล้ว แต่เมื่อตกลงกันได้เรียบร้อยทางผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวได้โอนหุ้นร้อยละ 51 ให้กระทรวงการคลังและได้ให้สิทธิในการออกเสียง (Voting-Right) อีกร้อยละ 24 เพื่อให้สามารถมีสิทธิออกเสียงได้ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ในกรณีที่ต้องมีมติพิเศษ เหตุผลที่ต้องเข้าไปถือหุ้นก็เพื่อให้ทางการจะได้เข้าไปช่วยเหลือได้โดยวิธีการพยุงแก้ไขฐานะธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวแทนที่จะเข้าไปควบคุม เพราะขณะนั้นมีบริษัทเงินทุนหลายแห่งล้มและกำลังจะล้ม ถ้าธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่มั่นคงมีอันต้องล้มลงก็จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินจะเกิดวิฤตการณ์และปั่นป่วนได้ ประกอบกับธนาคารเอเซียทรัสต์ จำกัด เป็นหนี้ธนาคารในต่างประเทศจำนวนมากซึ่งมีผลกระทบต่อระบบธนาคารระหว่างประเทศด้วย การเข้าแก้ไขและฟื้นฟูกิจการธนาคารพาณิชย์จึงช่วยให้สามารถรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินของประเทศไทยให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อ

¹⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 19-20.

เป็นธนาคารสยาม จำกัด และในปี พ.ศ. 2530 กระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น (นายสุธี สิงห์เสน่ห์) ได้ประกาศยุบธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวและสาขาอีก 30 แห่งเข้ารวมกับธนาคารกรุงไทย จำกัด¹⁷

(5) การดำเนินการตามมาตรการโครงการ 4 เมษายน 2527 เมื่อทางการรับบริษัทเงินทุน 25 แห่ง เข้าร่วมโครงการแล้วได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ของทางการและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้าไปบริหารหรือร่วมบริหารกับผู้ถือหุ้นเดิม นอกจากนี้ทางการได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเงินทุนเหล่านั้นด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรี โดยจัดสรรวงเงินเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูบริษัทโดยผ่านธนาคารกรุงไทย จำกัด ยกเว้นวงเงินให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) ซึ่ง ธปท. เป็นผู้ให้กู้โดยตรง ทั้งนี้ การเข้าบริหารงานบริษัทเงินทุนในโครงการดังกล่าวได้ประสบปัญหาหลายประการ เช่น มีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากซึ่งผู้บริหารเดิมได้ก่อไว้เป็นผลให้บริษัทเงินทุนฯ มีผลการประกอบการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีหนี้เสียที่พบเพิ่มเติมในภายหลังจากรับบริษัทเงินทุนฯ เข้าร่วมโครงการแล้วอีกจำนวนมาก ตลอดจนปัญหาความร่วมมือของผู้บริหารเดิม อย่างไรก็ดี หลังจากดำเนินโครงการดังกล่าวได้ประมาณ 2 ปี ผลจากการที่ทางการได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเงินทุน ประกอบกับมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) ซึ่งได้เข้าช่วยเหลือโดยเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ทำให้บริษัทเงินทุนในโครงการ 4 เมษายน 2527 ได้เงินทุนหมุนเวียนที่ไม่มีดอกเบี้ยไปช่วยเหลือสภาพคล่องเป็นการเพิ่มเงินกองทุนและเสริมธุรกิจให้บริษัทเงินทุนมีรายได้เข้ามา ประกอบกับเศรษฐกิจเริ่มมีการฟื้นตัวมีกลุ่มธุรกิจใหม่เกิดขึ้น ดังนั้น บริษัทเงินทุนหลายแห่งที่มีฐานะและผลการดำเนินงานดีขึ้นจนสามารถโอนกลับคืนให้ผู้บริหารเดิมรับไปบริหาร ส่วนบริษัทเงินทุนที่เหลืออยู่ในโครงการนั้น เมื่อทางการเห็นว่าสามารถเรียกความเชื่อมั่นจากประชาชนกลับคืนมาแล้ว กระทรวงการคลัง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการแผนงานแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในโครงการ 4 เมษายน 2527 เพื่อดำเนินการขายบริษัทเงินทุนคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือจัดหาเอกชนอื่นมาร่วมลงทุนและรับบริษัทเงินทุนในโครงการไปบริหารต่อ ทั้งนี้ ทางการได้เปิดโอกาสให้ผู้บริหารเดิมเป็นลำดับแรกและในลำดับต่อมาได้เชิญชวนเอกชนอื่น ผู้สนใจ ยื่นข้อเสนอร่วมลงทุนให้ทางการพิจารณา¹⁸

¹⁷ นุกูล ประจวบเหมาะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 136-142.

¹⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 24 -25.

3.2.2 ช่วงที่จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้น

3.2.2.1 ช่วงก่อนวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน ปี พ.ศ.2540

(1) ในปี พ.ศ. 2528 ทางการได้ตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรวม 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 เนื่องจากทางการเห็นว่าจากเหตุการณ์และวิกฤตการณ์สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นทางการมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินในระบบทั้งหมดให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลักสำคัญและเพื่อสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่ระบบสถาบันการเงินอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เมื่อทางการได้วิเคราะห์และศึกษาสาเหตุแห่งวิกฤตการณ์ต่างๆ พบว่าสาเหตุที่สำคัญ คือ มีการบริหารงานไม่ดี การควบคุมภายในหย่อนยาน ระบบบัญชีและการสอบบัญชีขาดประสิทธิภาพ ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถมีการอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบรวมทั้งกระทำการทุจริตต่างๆ นานา เมื่อสถาบันการเงินมีปัญหาก็ย้ายถ่ายเททรัพย์สินและหลบหนีออกนอกประเทศ ขณะเดียวกันการกำกับดูแลสถาบันการเงินของทางการเองก็ยังไม่เต็มที่ได้เต็มที่ เนื่องจากขาดเครื่องมือที่สำคัญ คือ กฎหมายที่ให้อำนาจอย่างเพียงพอที่จะใช้ป้องกันและแก้ปัญหาตามขั้นตอนที่วิกฤตการณ์เกิดขึ้น และประสบการณ์ที่ผ่านมา การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้นจำเป็นต้องมีองค์การที่ชัดเจนทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินอีกด้วย¹⁹

รัฐบาลจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 โดยเพิ่มหมวดกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้นอีกหนึ่งหมวด คือ หมวด 5 ทวิ เพื่อให้ ธปท. สามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพโดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดยได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ขึ้นภายใน ธปท. โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก ธปท. เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน และถูกแทรกแซงจากทางการจนต้องมีการเข้าควบคุมกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาต แต่อย่างไรก็ดี การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวก็มิได้ระบุชัดเจนถึงมาตรการและวิธีการในการคุ้มครองผู้ฝากแต่อย่างใด

¹⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 26.

(2) ธปท.สามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินผ่านทางกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้อย่างคล่องตัว โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ สามารถเข้าช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินได้ในขอบเขตที่กว้างขวางตราบที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในอันที่จะฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ ในขณะที่ ธปท.จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อปริมาณเงินในระบบ นอกจากนี้ในการเข้าแก้ไขปัญหาในบางกรณีจำเป็นต้องควบคุมดูแลการบริหารงานของสถาบันการเงินในลักษณะการเข้าถือหุ้น แต่ ธปท.ไม่สามารถเข้าไปซื้อหุ้นสถาบันการเงินได้ และ ธปท.สามารถให้กู้ยืมเงินได้เฉพาะเมื่อมีทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนดเป็นประกันเท่านั้น นอกจากนี้ในการตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ การเงินขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยอาศัยเงินส่วนหนึ่งจากระบบสถาบันการเงิน คือเงินนำส่งของสถาบันการเงิน ในขณะที่การประสานข้อมูลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเป็นไปได้โดยสะดวกโดยอาศัยข้อมูลการตรวจสอบของ ธปท. ซึ่งหากจัดตั้งเป็นสถาบันต่างหากย่อมจำเป็นต้องมีการตรวจสอบสถาบันการเงิน อันจะเป็นการตรวจสอบซ้ำซ้อนและเพิ่มภาระให้แก่สถาบันการเงิน รวมทั้งไม่เป็นการประหยัดด้านงบประมาณ²⁰

3.2.2.2 ช่วงวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน ปี พ.ศ.2540

(1) หลังจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เปิดดำเนินงานและกำหนดให้สถาบันการเงิน ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ นำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในอัตราร้อยละ 0.2 ต่อปีจากยอดเงินฝากของแต่ละสถาบันการเงินนั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มิได้มีบทบาทนักในการฟื้นฟูสถาบันการเงิน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 ที่วิกฤตการณ์ทางการเงินส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งเกิดปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) ทำให้ผู้ฝากเงินเกิดการตื่นตระหนกถอนเงินฝากจำนวนมาก ต่อมาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ธปท.ได้สั่งระงับการดำเนินกิจการบริษัทเงินทุนจำนวน 16 แห่ง และในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 สั่งระงับการดำเนินกิจการเพิ่มเติมอีกจำนวน 42 แห่ง รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 58 แห่ง การปิดสถาบันการเงินจำนวนมากนี้ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินจำนวนมาก ราย ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินในบริษัทเงินทุน 58 แห่งดังกล่าว โดยมีมาตรการ 2 ส่วน คือ

²⁰ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 37.

ส่วนแรก ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน 16 แห่ง สามารถนำตัวสัญญาใช้เงินมาเปลี่ยนเป็นตัวสัญญาใช้เงิน (มีดอกเบี้ยย) ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยหลักการ คือ ผู้ฝากเงินจำนวนต่ำกว่าได้รับเงินคืนเร็วกว่าผู้ฝากเงินจำนวนสูง โดยกำหนดให้เงินฝากซึ่งมีจำนวนต่ำกว่า 1 ล้านบาทแลกเปลี่ยนเป็นตัวสัญญาใช้เงินอายุ 6 เดือน เงินฝากจำนวนตั้งแต่ 1-10 ล้านบาทแลกเปลี่ยนเป็นตัวสัญญาใช้เงินอายุ 3 ปี และเงินฝากที่มีจำนวนเกิน 10 ล้านบาทแลกเปลี่ยนเป็นตัวสัญญาใช้เงินอายุ 5 ปี

ส่วนที่สอง ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน 42 แห่ง สามารถเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินเป็นบัตรเงินฝากของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เท่ากับยอดเงินต้นบวกดอกเบี้ยยจนถึงวันที่แลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินดังกล่าวโดยมีอายุของบัตรเงินฝากตามเกณฑ์เดียวกับตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รับภาระในการซื้อคืนตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบัตรเงินฝากของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)²¹

(2) อย่างไรก็ตาม มาตรการดูแลผู้ฝากเงินดังกล่าวยังไม่สามารถช่วยเรียกความมั่นใจของผู้ฝากเงินในระยะกลับคืนมาได้และประชาชนก็ยังเร่งถอนเงินฝากออกจากระบบ ทำให้ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ให้ความคุ้มครองประกันเจ้าหนี้และผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินกิจการ โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2540 โดยการค้ำประกันเงินผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในและต่างประเทศของสถาบันการเงินแบบเต็มจำนวนพร้อมทั้งดอกเบี้ยย (Blanket Guarantee) เมื่อเกิดกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้

(2.1) สถาบันการเงินนั้นหยุดทำการจ่ายเงิน และได้แจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ/หรือ ธปท.ทราบแล้ว

(2.2) สถาบันการเงินนั้นขอเลิกกิจการ

(2.3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินนั้นเป็นการชั่วคราว

(2.4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งควบคุมสถาบันการเงินนั้น

²¹ กรัณฐรัตน์ นาขวา, “การประกันเงินฝากและพฤติกรรมของผู้ฝากเงินในธนาคารพาณิชย์ไทย : ก่อนและหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ”, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร), น. 23.

(2.5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินนั้น

(3) มาตรการค้ำประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินแบบเต็มจำนวนนี้ รัฐบาลประกาศใช้เป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อระงับการถอนเงินคืนของประชาชนผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เพื่อให้ปัญหาระบบสถาบันการเงินหยุดลุกลาม จนกว่าจะมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นการถาวร ซึ่งมาตรการค้ำประกันเต็มจำนวนดังกล่าวได้สร้างภาระแก่รัฐบาลเป็นจำนวนสูง โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้เข้าช่วยเหลือจ่ายคืนผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนมหาสมุทร จำกัด บริษัทเงินทุนไทยแคปปิตอล จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาร์โก จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเอร์แอลพี เอ็น จำกัด และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ออมทรัพย์ จำกัด และรายล่าสุดที่ทางการได้มีคำสั่งเข้าควบคุมบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ธนพัฒน์ จำกัด เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2545

(4) ในขณะที่ทางการให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินแบบเต็มจำนวน ทางการก็มีนโยบายสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้ฝากเงินโดย ธปท. ได้ยก ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากเสนอต่อกระทรวงการคลังในปี พ.ศ. 2541 หลังจากที่ก่อนหน้านี้ได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นหลายครั้ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา แต่การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในสมัยนั้นและระยะต่อมาก็ไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาในทางการเมือง ทั้งนี้ ในระหว่างขั้นตอนที่ทางการพิจารณา และนำเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. นั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยังคงให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินแบบเต็มจำนวนอย่างต่อเนื่องมากกว่า 5 ปี

(5) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางการเงินที่ดีแก่ตลาดการเงิน และในขณะนั้น สภาวะเศรษฐกิจการเงินได้ฟื้นตัวด้วยดีแล้ว ประกอบกับเพื่อเป็นการดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายของทางการที่จะให้การประกันเงินฝากเต็มจำนวนเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวเพื่อเรียกความเชื่อมั่นกลับคืนมาในช่วงวิกฤติเท่านั้น อีกทั้งการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้น ไม่ใช่ธรรมเนียมปฏิบัติของระบบการเงินสากล โดยทางการมีแนวนโยบายชัดเจนว่าจะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นเป็นหน่วยงานต่างหากเพื่อทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดจำนวนแทนการคุ้มครองผู้ฝากเงินแบบเต็มจำนวนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งเป็นแนวเดียวกับที่หลายประเทศได้ประกาศใช้มาตรการคุ้มครองผู้ฝากเงินเต็มจำนวนเป็นการชั่วคราวในช่วงเกิดวิกฤติศรัทธาในสถาบันการเงิน หลังจากได้ผ่านพ้นวิกฤติก็จะกลับไปสู่การคุ้มครองเงินฝาก

แบบกำหนดวงเงิน เช่น ประเทศสวีเดน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศมาเลเซีย เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนนั้นได้ก่อให้เกิดภาระต่อทางการอย่างมากซึ่งแหล่งเงินสำคัญที่ใช้ในการจ่ายคืนก็มาจากเงินภาษีนั่นเอง

(6) ในปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551

3.2.3 ช่วงลดบทบาทกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

3.2.3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู

(1) แม้ว่าการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะมีข้อดีที่ให้สถาบันการเงินร่วมกันรับภาระในการฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤตการณ์การเงิน และในขณะที่การประสานข้อมูลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเป็นไปได้โดยสะดวกสามารถอาศัยข้อมูลการตรวจสอบของ ธปท. ก็ตาม แต่ในอีกมุมหนึ่งก็ได้สะท้อนถึงข้อจำกัดของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ และการตัดสินใจในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงิน ในช่วงปี พ.ศ.2540 ซึ่งรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ ที่เสนอโดยคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ.2541 ได้กล่าวถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟู นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยมี "ฝ่ายจัดการกองทุน" เป็นเจ้าหน้าที่ และแยกไว้ต่างหากจากรัฐกิจอื่นๆ (มาตรา 28 ตริ) การกำหนดกิจการต่างๆ ที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู มีอำนาจกระทำได้ (มาตรา 29 อัฐฐ) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินเพื่อบรรลุมัตถุประสงค์ข้างต้น ซึ่งอำนาจที่ให้ไว้กว้างมากคือ ให้ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ในด้านการบริหารจัดการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู กฎหมายระบุว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟู มีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 29 ตริ) และมีคณะกรรมการจัดการกองทุนเป็นผู้วาง

นโยบายและควบคุมดูแลกิจการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ (มาตรา 29 เดรส) ทั้งนี้ให้คณะกรรมการจัดการกองทุนเป็นผู้แต่งตั้งผู้จัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งแต่งตั้งมาจากพนักงาน ธปท. (มาตรา 29 บัณรส) ดังนั้น หากพิจารณาโครงสร้างการบริหารงานโดยรวมของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามที่กฎหมายบัญญัติ พบว่า ธปท. มีบทบาทมากที่สุดในการบริหารกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กล่าวคือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นใน ธปท. “ฝ่าย จัดการกองทุน” เป็นส่วนหนึ่งใน ธปท. ผู้จัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แต่งตั้งมาจากพนักงาน ธปท. และผู้ว่าการ ธปท. คือ ประธานกรรมการของคณะกรรมการจัดการกองทุน²²

ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ พยายามให้สถาบันการเงินแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างสุดความสามารถก่อน จากนั้นกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะประเมินถึงผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวมและผู้ฝากเงิน รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะพิจารณาว่าต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูนั้นต่ำหรือสูงกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม หากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เห็นว่าการปล่อยให้ล้มอาจมีผลกระทบในวงกว้างและจะก่อความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเงินได้ซึ่งจะมีผลโดยรวมต่อเศรษฐกิจของประเทศ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็จะช่วยฟื้นฟูฐานะโดยกำหนดให้ผู้บริหารเดิมที่ก่อให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้มากที่สุด ได้แก่ การลดทุนเพื่อชดเชยความเสียหาย การให้นำทรัพย์สินเข้ามาชดเชยความเสียหายหรือนำมาเป็นหลักประกัน รวมถึงการให้ผู้บริหารเดิมค้ำประกันภาระเดิมที่เกิดขึ้นด้วย นอกจากนี้ ธปท. จะดำเนินคดีกับผู้บริหารที่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินอย่างถึงที่สุด สำหรับมาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่มีกฎเกณฑ์หรือวิธีการใดเป็นการตายตัว แต่จะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาตามลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้น โดยใช้มาตรการหนึ่งหรือหลายมาตรการประกอบกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์เป็นกรณีไป ซึ่ง ศปร. มีความเห็นว่าแนวทางที่กำหนดไว้เป็นแนวทางที่ชัดเจนมาก ปัญหาอยู่ที่ว่าในปี พ.ศ. 2539 – 2540 ไม่ได้มีการดำเนินการให้ตรงตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้น²³

²² “รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ”, กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), พฤษภาคม 2541, น. 150 – 151.

²³ เฟิงอ๋าง, น. 151 -155.

(2) ศปร. มีความเห็นว่า ธปท. ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาของธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) อย่างเด็ดขาด ทั้งที่ควรยอมรับความร้ายแรงของสถานการณ์มาตั้งแต่ ต้น และดำเนินการลดทุนและเพิ่มทุนในระยะแรก พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร แต่ ธปท. กลับมิได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ อดีตผู้ว่าการ ธปท. ในขณะนั้น (นายวิจิตร สุพินิจ) ได้อธิบายว่าการที่ไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในทันที ก็เพื่อให้มีส่วนร่วมในการติดตามหนี้เพื่อลดความเสียหาย และไม่ได้สั่งการลดทุนในเวลาต่อมาเนื่องจาก มีสถาบันการเงินแห่งเดียวที่มีปัญหาจึงต้องการแก้ไขปัญหาย่างนุ่มนวลเพื่อมิให้มีผลกระทบไปยัง สถาบันการเงินอื่น ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ศปร. เห็นว่าทาง ธปท. สามารถสั่งการลดทุนและเพิ่มทุน ได้หลายจุด อีกทั้งการไม่เปลี่ยนแปลงผู้บริหารก็ไม่เกิดประโยชน์อันใด แต่กลับเป็นมาตรการที่เอื้อ ประโยชน์ต่อผู้บริหารเดิมมาโดยตลอด นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าแม้ ธปท. จะพบว่าธนาคาร กรุงเทพ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) มีปัญหารุนแรง แต่ ธปท. กลับมิได้สั่งการ ให้มีการรายงานการตรวจสอบเป็นพิเศษนอกเหนือจากปีละครั้ง การดำเนินการแบบไม่เด็ดขาด ดังกล่าว เป็นผลให้ความเสียหายในธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) เพิ่มตาม ระยะเวลา นอกจากนี้ ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาระดับธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรม จำกัด (มหาชน) ยังมีผลกระทบไปยังภาพพจน์และความน่าเชื่อถือของ ธปท. อีกด้วย²⁴

(3) ในส่วนของการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟู นั้น ศปร. เห็นว่าบทบาทของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการแยกแยะระหว่าง ปัญหาสภาพคล่องและปัญหาฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน สิ่งนี้เป็นผลให้กองทุนเพื่อ การฟื้นฟูฯ ละเลยหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการ ด้วยการเพิ่มทุนให้เพียงพอและไม่เผชิญปัญหาหนี้เสีย อย่างตรงไปตรงมา อีกทั้งเมื่อให้เงินกู้ไปก็ไม่ได้มีการติดตามดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ในฐานะเจ้าหนี้รายใหญ่ และจนกระทั่งเมื่อมีการปิดสถาบันการเงินไปแล้ว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ไม่มีบทบาทในการเป็นผู้นำในการหารือกับเจ้าหนี้เพื่อฟื้นฟูกิจการแต่อย่างใด ในบางครั้งกลับ ยอมร่วมเจรจากับเจ้าหนี้อื่นเพื่อแก้ปัญหาอันก่อให้เกิดผลเสียกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เจ้าหนี้ และสถาบันการเงินอื่นในเวลาต่อมา นอกจากนี้ ในส่วนของโครงสร้างของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ มีปัญหาของการขาดความเป็นอิสระ การตรวจสอบในการประเมินฐานะของสถาบันการเงินต้อง อาศัยฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของ ธปท. ดำเนินการต่างๆ คณะกรรมการจัดการ กองทุนก็มอบอำนาจให้ประธานกรรมการจัดการกองทุน ซึ่งก็คือ ผู้ว่าการ ธปท. สามารถดำเนินการ

²⁴ เฟิงอ้าง, น. 6-7.

ได้ก่อน ทำให้ยากที่จะมีความเห็นที่ตัดทอนนโยบาย ธปท.ได้ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าในช่วงวิกฤตการณ์ที่ผ่านมา กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่หาเงินและจ่ายเงินตามนโยบายของทางการเท่านั้น โดยไม่มีส่วนร่วมในการประเมินและร่วมแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในส่วนของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินดังกล่าว ศปร. เห็นว่า ธปท. ในฐานะกำกับสถาบันการเงินและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นั้นขาดวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาและไม่มีเตรียมการแผนงานเพื่อรองรับในกรณีเกิดวิกฤตการณ์ขึ้นเป็นผลให้มาตรการและแนวทางที่ดำเนินการไปมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งนำไปสู่การขาดความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อ ธปท. เมื่อประกอบกับการขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงิน จึงเป็นเหตุนำไปสู่วิกฤตการณ์สถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. 2540²⁵

(4) ศปร. ได้มีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบการเงินให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพว่าควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการเงินให้เหมาะสมเพื่อที่จะ สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความอิสระ และบทบาทความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมถึงมีการถ่วงดุลที่เหมาะสม นอกจากนี้ จะต้องมีการให้ความสำคัญกับขั้นตอนและ กระบวนการคัดเลือกผู้ที่จะเป็นผู้บริหาร รวมถึงคณะกรรมการขององค์กรนั้นๆ ด้วย เนื่องจากมีผล โดยตรงกับการบริหารงานภายในและวัฒนธรรมขององค์กร โดย ศปร. มีความเห็นว่าในส่วน ของโครงสร้างฯ ควรมีการแยกการธนาคารและการกำกับและตรวจสอบดูแลสถาบันการเงินออกจาก กัน ซึ่งจะเป็นผลดีในการช่วยลดความขัดแย้งด้านนโยบายและเป็นการง่ายต่อการสรรหาบุคลากร ในระดับบริหาร ทั้งนี้ เนื่องจากการหาบุคคลที่มีความสามารถทำงานทั้งสองด้านให้ดีเด่นคงทำได้ ยาก อีกทั้งการแยกความรับผิดชอบที่เด่นชัดทำให้การประเมินผลทำได้ง่าย และในส่วนของกองทุน เพื่อการฟื้นฟูฯ นั้น ศปร. เห็นว่าควรมีการยกเลิกโดยเร็ว โดยเฉพาะการรับประกันเงินฝากโดยไม่มี ขอบเขต โดยแปลงมาเป็นส่วนงานทางด้านประกันเงินฝากและรวมเข้ากับส่วนงานด้านกำกับและ ตรวจสอบสถาบันการเงินของสถาบันการเงินต่างๆ เพื่อให้มีความมั่นใจว่าอยู่ในสภาพที่เหมาะสม เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงของสถาบันประกันเงินฝาก ดังนั้น การรวมสองส่วนงานนี้เข้าด้วยกันจึง เป็นสิ่งที่เหมาะสม²⁶

²⁵ เฟิงอ๋าง, น. 7-8.

²⁶ เฟิงอ๋าง, น. 8-9.

3.2.3.2 แนวคิดในการลดบทบาทกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(1) ในประเด็นที่ว่าธนาคารกลางควรทำหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินด้วยหรือไม่นั้น มีความเห็นแยกเป็น 2 แนว กล่าวคือ

(1.1) ศาสตราจารย์รังสรรค์ ณะพรพันธ์ มีความเห็นว่าการกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน (Prudential Supervision) ควรโอนไปให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน) การกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินมีเจตนาที่จะตรวจสอบดูว่าสถาบันการเงินเหล่านี้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ มีการทุจริตและข้อหลหรือไม่และมีความผิดพลาดในการบริหารหรือไม่ ประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบนั้นกระทบต่อความน่าเชื่อถือของ ธปท. หากมีสถาบันการเงินเผชิญวิกฤตการณ์ทางการเงิน ธปท. ก็ต้องสูญเสียชื่อเสียงและศรัทธาของประชาชน ในประการสำคัญเจ้าหน้าที่ ธปท. สามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการกำกับและตรวจสอบได้ด้วยการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ในยามที่พบความผิดปกติในสถาบันการเงินบางสถาบันหรือด้วยการเตะถ่วงการลงโทษและการควบคุมเมื่อพบความผิดปกติร้ายแรง แม้ว่าองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินจะมีโอกาสในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจไม่ต่างจาก ธปท. และมีประสิทธิภาพการทำงานไม่ดีไปกว่า ธปท. โดยมีโอกาสสูญเสียความน่าเชื่อถือเหมือนกัน แต่ความน่าเชื่อถือของ ธปท. สำคัญยิ่งกว่าความน่าเชื่อถือขององค์กรอื่น เพราะความน่าเชื่อถือของ ธปท. กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายการเงิน การธำรงความน่าเชื่อถือของ ธปท. ด้วยการโอนงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินไปอยู่หน่วยงานอื่นจึงเป็นเรื่องพึงกระทำเพราะความน่าเชื่อถือเป็นเกราะป้องกันความเป็นอิสระของ ธปท.

เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนให้ธนาคารกลางมีหน้าที่ที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินมีพื้นฐานอยู่ที่การประหยัดจากขนาดของการประกอบการ (Economy of Scale) เพราะธนาคารกลางสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการกำกับและตรวจสอบมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการทำหน้าที่การรักษาเสถียรภาพทางการเงินและทำหน้าที่การเป็นนายธนาคารกลางของสถาบันการเงิน (Last – Resort Function) แต่การรวมหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินไว้ในธนาคารกลางอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารนโยบายการเงินเพราะการรวมหน้าที่เช่นนี้อาจทำให้ธนาคารกลางเปิด “หน้าต่าง” ช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ไร้ประสิทธิภาพเกินกว่าระดับอันเหมาะสม การปล่อยกู้ให้แก่สถาบันการเงินที่เผชิญวิกฤตการณ์ทางการเงินในช่วงเวลาที่ระบบเศรษฐกิจต้องการการรัดเข็มขัด ทำให้การทำหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินขัดต่อหน้าที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

Heller (1991) พบว่าธนาคารกลางที่ไม่มีหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินประสบความสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพของราคามากกว่าธนาคารกลางที่ต้องทำหน้าที่นี้ ด้วยเหตุนี้หน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอาจบ่งชี้คุณสมบัติในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ธนาคารกลางควรทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์หรือวินัยทางการเงินในการกำกับสถาบันการเงินในระดับมหภาค ส่วนการกำกับและตรวจสอบระดับจุลภาคควรโอนให้เป็นหน้าที่หน่วยงานอื่น²⁷

(1.2) แต่ในอีกมุมมองหนึ่งเห็นว่าตามข้อเท็จจริงแล้วการที่ธนาคารกลางทำหน้าที่ทั้งหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจผ่านทางนโยบายการเงินและหน้าที่รักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน กลับเป็นผลประโยชน์ กล่าวคือ

(1.2.1) การดำเนินนโยบายการเงินจะเกิดผลก็ต่อเมื่อระบบสถาบันการเงินมีความมั่นคง แข็งแรง เช่น หากธนาคารกลางต้องการกระตุ้นการลงทุนด้วยการลดดอกเบี้ย แต่หากสถาบันการเงินมีเงินกองทุนไม่เพียงพอที่จะขยายสินเชื่อมากขึ้น นโยบายทางการเงินนั้นก็ไม่มีสัมฤทธิ์ผล ดังนั้น ธนาคารกลางจึงมีแรงจูงใจที่จะทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินให้ดีเพื่อรองรับการทำนโยบายทางการเงินอยู่แล้ว ยิ่งกว่านั้น หากทางการไม่มีหน้าที่ในการดูแลความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินแล้ว ก็จะมุ่งเน้นเฉพาะเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กรณีหากธนาคารกลางต้องการให้เศรษฐกิจลดความร้อนแรงโดยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยก็ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสถาบันการเงินที่จะเกิดการที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินได้ ทั้งนี้ถ้าธนาคารกลางทำหน้าที่ทั้งสองอย่างแล้วก็อยู่ในวิสัยที่จะปรับจังหวะเวลาและขนาดของมาตรการดังกล่าวเพื่อเสถียรภาพของทั้งเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินได้

(1.2.2) ธนาคารกลางในเกือบทุกประเทศมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลระบบการชำระเงินและเป็นผู้ชำระดุลการชำระเงินระหว่างสถาบันการเงิน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องรู้ข้อมูลรายสถาบันการเงิน และต้องดูแลฐานะและความมั่นคงของสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิด เพื่อลดความเสี่ยงของธนาคารกลางในฐานะเป็นผู้ชำระดุล ดังนั้น หากแยกงานด้านกำกับดูแลสถาบันการเงินออกไปจากธนาคารกลางก็จะทำให้ธนาคารกลางขาดข้อมูลที่สำคัญเหล่านี้

²⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 157 -158.

(1.2.3) เคยมีผู้วิจารณ์ว่า การที่ ธปท. ทำหน้าที่กำกับตรวจสอบ และดำเนินนโยบายการเงินทำให้ ธปท. สามารถอัดฉีดเงินเข้าไปพยุงฐานะของสถาบันการเงินที่อ่อนแอจนเกิดความเสียหายในที่สุดเมื่อสถาบันการเงินเหล่านั้นต้องล้มไป แต่โดยข้อเท็จจริงคือ ในช่วงที่ผ่านมา ธปท. ไม่ได้เป็นผู้อัดฉีดเงินเข้าไปในระบบสถาบันการเงิน แต่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวโดยไม่ได้มีกลไกและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนถูกต้อง ดังนั้น ทางแก้จึงควรเป็นการยุบกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งทางการก็มีนโยบายที่จะยุบกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในอนาคตอยู่แล้วหลังจากที่มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากให้ทำหน้าที่ดูแลผู้ฝากเงิน เมื่อนั้นก็ไม่มี ความจำเป็นที่ ธปท. จะต้องอัดฉีดเงินเข้าไปในระบบสถาบันการเงินเพื่อพยายามให้สถาบันการเงิน อยู่รอดต่อไป เพราะผู้ฝากเงินจะได้รับการดูแลแล้ว

(1.2.4) ประเทศที่แยกการกำกับและตรวจสอบออกไปจาก ธนาคารกลางมักเป็นประเทศใหญ่หรือเป็นประเทศที่ระบบการเงินมีการพัฒนาค่อนข้างดีและ ซับซ้อน เช่น ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และประเทศต่างๆ ในยุโรป ซึ่งอาจทำให้เข้าใจว่า ประเทศไทยควรจะดำเนินการในทำนองเดียวกัน โดยข้อเท็จจริงก็คือ ประเทศที่มีขนาดของ เศรษฐกิจและการพัฒนาของระบบการเงินใกล้เคียงกับประเทศไทย ยังให้ธนาคารกลางทำหน้าที่ กำกับดูแลสถาบันการเงินอยู่ เช่น ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ฮองกง ฟิลิปปินส์ อินเดีย ฟินแลนด์ โปแลนด์ เนเธอร์แลนด์และอิตาลี เป็นต้น กรณีของประเทศสิงคโปร์และฮองกง เคยแยกงานการ กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลาง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จจึงได้นำกลับมา รวมที่ธนาคารกลางอีกครั้งหนึ่ง²⁸

(2) ในประเด็นการโอนการทำหน้าที่ในการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางนั้น ศาสตราจารย์รังสรรค์ ทัศนะพรพันธ์ ได้ให้ความเห็นว่าการทำหน้าที่ดังกล่าว ควรโอนไปให้สถาบันประกันเงินฝากที่จัดตั้งใหม่ เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนให้ธนาคาร กลางทำหน้าที่ประกันเงินฝาก (Deposit Insurance) หรือที่ถ่วงแน่น ก็คือ มีการประหยัดจากขนาด ของการประกอบการ (Economy of Scale) หากธนาคารกลางทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบ สถาบันการเงินด้วยก็จะสามารถใช้ข้อมูลจากการกำกับและตรวจสอบสถาบันมาใช้ให้เป็น ประโยชน์ในการกอบกู้สถาบันการเงินที่มีปัญหา หากรัฐบาลโอนหน้าที่การกำกับและตรวจสอบ สถาบันไปให้แก่หน่วยงานอื่น ประโยชน์ในด้านการประหยัดจากขนาดก็จะไม่มี การทำหน้าที่กอบกู้

²⁸ ธาริษา วัฒนเกส, “หนังสือ เรื่อง ความเห็นต่อข้อเสนอของผู้วิจัยเกี่ยวกับโครงสร้าง กำกับและตรวจสอบ สง.”, ฉบับลงวันที่ 16 ตุลาคม 2546.

สถาบันการเงินในระบบที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เจ้าหน้าที่ ธปท.สามารถหาประโยชน์ส่วนบุคคลจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ อีกทั้งยังมีภาระเสี่ยงอันเกิดจากการแทรกแซงทางการเมืองด้วย การโอนหน้าที่นี้ไปให้หน่วยงานอื่นจึงเป็นการป้องกันการบั่นทอนความน่าเชื่อถือของ ธปท.²⁹

(3) แนวคิดในการลดบทบาทหรือการยกเลิกกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ทางทางได้มีการศึกษาปัญหาตลอดจนพิจารณาแนวทางมาเป็นลำดับ กล่าวคือ คณะผู้วิจัยกรณีการตั้งสถาบันการเงิน 56 แห่งปิดทำการถาวรในช่วงวิกฤติสถาบันการเงินปี 2540 ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทกองทุนฟื้นฟูฯ ในระบอบแก้ไขปัญหาดังกล่าว ว่าหน้าที่หลักของน่าจะเป็นการฟื้นฟูกิจการ ส่วนหน้าที่รองคือ งานให้สภาพคล่องเพื่อประคองสถานการณ์ในระหว่างที่จะฟื้นฟูหรือกำลังฟื้นฟูกิจการ แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2540 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีบทบาทเป็นผู้ให้สภาพคล่องและให้มาจนกระทั่งเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ และเมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่แล้วกลับไม่ได้รับการยอมรับในสถานะนั้นนั้นผิดกับแนวปฏิบัติในธุรกิจการเงินอื่นๆ ที่เมื่อส่วนของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ติดลบแล้ว เจ้าหนี้จะต้องหันมาปรึกษากันว่าจะกู้สถานการณ์เพื่อให้ได้เงินกู้คืนมาได้อย่างไร จึงจะดีที่สุดแต่ปรากฏว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถูกละเลย คือ มักไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

(3.1) คณะกรรมการจัดการกองทุนประชุมกันค่อนข้างน้อย ทำให้ปัญหาไม่มาถึงระดับนโยบายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยตรงในเวลาที่เหมาะสม นับได้ว่าคณะกรรมการในองค์กรรวมไม่มีบทบาทที่เด่นชัดในการช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤติในสถาบันการเงิน แม้ว่าหลายคนจะมีบทบาทในหน้าที่ประจำของตน

(3.2) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ทำหน้าที่เสมือนฝ่ายการธนาคารของ ธปท.ที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือต่อบริษัทเงินทุนในเรื่องสภาพคล่อง โดยฝ่ายกำกับและตรวจสอบบริษัทเงินทุนเป็นผู้เสนอแนะแนวทางหรือจัดการกับปัญหาในระบบสถาบันการเงิน ดังจะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีช่องทางในการรับรู้ฐานะการเงินของบริษัทที่ให้อำนาจโดยละเอียด การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและไม่ได้มีบทบาทในการพิจารณาแผนฟื้นฟูฯ หรือให้ความเห็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหา แม้ว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการแก้ปัญหานั้นๆ ในฐานะเจ้าหนี้และสามารถให้เงินทุนเพื่อแก้ไขปัญหาได้

(3.3) อาจมีความรู้สึกที่ว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยแล้ว เพราะผู้บริหารระดับสูงใน ธปท.ที่ดูแลงานด้านกำกับสถาบันการเงินและข้าราชการระดับสูง

²⁹ รั้งสรรพค์ ธนะพรพันธุ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 27, น. 157 -158.

ของกระทรวงการคลังเป็นกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูอยู่ด้วย แต่ผู้บริหารเหล่านั้นไม่ได้เป็นผู้แทนที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟู บทบาทจึงอาจจะไม่ชัดเจนนักกว่าพิจารณาแก้ปัญหาในฐานะใด

(3.4) ความรู้ในกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ไม่ได้นำออกมาใช้เท่าที่ควร พนักงานกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเป็นผู้มีประสบการณ์ที่สุดในเชิงการแก้ปัญหาและรับแรงกดดันต่างๆ เพราะมีประสบการณ์สะสมจากการแก้ปัญหาหลายๆ ครั้ง เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูเข้าคู่กับพนักงานฝ่ายตรวจสอบที่อยู่ในพื้นที่ของบริษัทก็เป็นเหมือนแนวหน้า ได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็น และได้ปฏิบัติจริงเกี่ยวกับปัญหา ตัวสัญญาใช้เงินที่จะเข้ามาที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูเพื่ออวัลหรือวงเป็นประกันจะผ่านจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายตรวจสอบก่อน ทั้งสองกลุ่มนี้จึงเห็นตัวที่เข้ามาเห็นโครงการของลูกหนี้ที่รอเงินกู้ เห็นลูกหนี้รายบริษัทโดยตรง เห็นภาพเปรียบเทียบของทุกบริษัทเงินทุนที่มากู้เงิน ในขณะที่พนักงานในหน่วยงานอื่นๆ เห็นตัวเลขสรุป

(3.5) โครงสร้างการบริหารงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู อยู่ภายใต้กฎระเบียบของ ธปท. ความคล่องตัวในการบริหารจึงแตกต่างอย่างมากเมื่อเทียบกับคณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ที่รับงานในเรื่องเดียวกันนี้มาทำในเวลาต่อมา

(3.6) ธปท. ไม่ได้ให้การสนับสนุนงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูมากนัก แม้ว่าจะได้มอบหมายให้มีหน้าที่ให้สภาพคล่องกับสถาบันการเงินต่างๆ สังเกตได้จากกำลังคนไม่ได้เพิ่มขึ้นแม้ว่างานจะเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก³⁰

ทางผู้วิจัยดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะว่างานที่ ธปท. รับผิดชอบรวม 3 ด้าน คือ การดำเนินนโยบายการเงิน การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินบางแห่ง และการประกันเงินฝาก และยังแฝงการให้สภาพคล่องกับสถาบันการเงินต่างๆ ในรูปแบบต่างๆ กัน โดยมีความเห็นว่ามากเกินไปที่ธนาคารกลางจะพึงรับผิดชอบพิจารณาแยกงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินกับงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูออกไปจากธนาคารกลาง อันเป็นข้อเสนอที่ ศปร. เสนอไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.

³⁰ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.), “รายงานผลการศึกษาคัดกรองให้สถาบันการเงิน 56 แห่ง ปิดทำการถาวร”, น. 124 – 125.

2541 แต่มีได้มีการพิจารณาปัญหาในระดับประเทศอย่างจริงจัง การแยกงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินกับงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูออกไป จะช่วยแก้ปัญหาเรื่องประโยชน์ทับซ้อนกันได้มากและสร้างให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันและกันมากยิ่งขึ้น โดยมีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบายการเงินของประเทศซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อความอยู่รอดของเศรษฐกิจโดยรวม³¹

3.2.3.3 การตรากฎหมายเพื่อลดบทบาทกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(1) ในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2551 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ผ่านกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงิน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 กล่าวคือ

(1.1) ในประเด็นการทำหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารกลางนั้น แม้ว่าในบางประเทศมีการแยกหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลาง โดยจัดตั้งขึ้นในรูปองค์กรกำกับดูแลภาคการเงิน (Financial Services Authority : FSA) เช่น ประเทศแคนาดา สวีเดน เดนมาร์ก อังกฤษ เยอรมัน อิตาลี ออสเตรเลีย ส่วนในประเทศแถบเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่น จีน เกาหลีและอินโดนีเซีย โดยมีแนวคิดที่ธนาคารกลางควรมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและระดับราคาด้วยการดำเนินนโยบายการเงิน เนื่องจากเห็นว่าในบางครั้งเป้าหมายของนโยบายการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารกลางอาจยับยั้งหรือชะลอการขึ้นดอกเบี้ยเพราะเกรงผลกระทบต่อผลการตรวจสอบสถาบันการเงิน อันเนื่องมาจากสถานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินอ่อนแอถึงแม้ว่านโยบายการเงินนั้นจะเป็นนโยบายที่ดีและเหมาะสมในขณะนั้นก็ตาม ในขณะเดียวกันธนาคารกลางอาจมีความโน้มเอียงที่จะผ่อนคลายการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อช่วยการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน และช่วยสนับสนุนนโยบายการเงินของธนาคารกลางให้สัมฤทธิ์ผล อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อเสียของการแยกหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางเช่นกัน คือ ธนาคารกลางอาจขาดข้อมูลโดยตรงจากสถาบันการเงิน เช่น ฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ซึ่งอาจจะเป็น

³¹ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.), เฟิงอ้าง, น. 128.

ประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการเงิน นอกจากนี้ บุคลากรเจ้าหน้าที่ซึ่งความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นส่วนใหญ่สังกัดอยู่ที่ธนาคารกลาง³²

สำหรับประเทศไทย ธปท. จะดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้นั้น ต้องมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ธนาคารกลางที่เป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงิน มักมีบทบาทพัฒนาภาคสถาบันการเงินด้วย ดังนั้น หากมีการตั้งองค์กฤษฎีการขึ้นมากำกับดูแลสถาบันการเงินจะมีเพียงเป้าหมายเดียว คือ เรื่องความมั่นคงและแข็งแรงของสถาบันการเงิน แต่มิได้ดูแลพัฒนาภาคสถาบันการเงินควบคู่ไปด้วยอย่างที่ ธปท. ดำเนินการ ทั้งนี้ การแยกเป็นองค์กฤษฎีการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินอาจประสบปัญหา คือ กรณีไม่มีความเป็นอิสระในการกำกับดูแลอย่างแท้จริง และได้รับการแทรกแซงทางการเมืองได้ นอกจากนี้ การที่ธนาคารกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินด้วย จะทำให้ธนาคารกลางใช้มาตรการกำกับสถาบันการเงินได้ เช่น กรณีป้องกันหนี้สินมากเกินไปจากสินเชื่อบัตรเครดิต กรณีการลดความร้อนแรงจากตลาดอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ เป็นต้น ดังนั้น การที่ธนาคารกลางทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินจะทำให้ธนาคารกลางมีข้อมูลเชิงลึกและประสานนโยบายทั้งสองด้านได้³³ ดังนั้น ธนาคารกลางจึงเพิ่มบทบาทในการดูแลเสถียรภาพการเงิน (Financial stability) ผ่านการใช้นโยบาย Macro – prudential ที่เป็นมาตรการเฉพาะควบคู่ไปกับนโยบายอัตราดอกเบี้ย

(1.2) กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงินทั้ง 3 ฉบับซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อปี พ.ศ. 2551 สรุปได้ดังนี้

(1.2.1) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

ได้ปรับปรุงกำหนดวัตถุประสงค์อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างของ ธปท. เพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง ในการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน ตลอดจนสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ประกอบกับบัญญัติให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เฉพาะที่จำเป็นในแต่ละด้าน ได้แก่ คณะกรรมการ ธปท. คณะกรรมการนโยบาย

³² สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.), “การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย”, 2548, บทสรุปผู้บริหาร.

³³ เพ็งอึ้ง, ความเห็นของนางธรริษา วัฒนเกษ, น. 189 – 190.

การเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและคณะกรรมการระบบการชำระเงิน เพื่อให้การดำเนินงานของ ธปท. ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและระบบสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทันท่วงทีต่อเหตุการณ์และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และให้ผู้ว่าการ ธปท. มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการของ ธปท. และการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ ธปท. รวมทั้งกำหนดการป้องกันการมีส่วนได้เสียของผู้ว่าการ กรรมการ พนักงานและลูกจ้างของ ธปท. เพื่อให้การบริหารงานของ ธปท. มีความโปร่งใส ในด้านการกำกับดูแล ธปท. ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของ ธปท. มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเงินและระบบสถาบันการเงินที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินเป็นส่วนรวม กำหนดประเภทสินทรัพย์และเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย เพื่อการดูแลเสถียรภาพทางการเงินและระบบสถาบันการเงิน และการบริหารจัดการสินทรัพย์ของ ธปท. ตลอดจนให้ ธปท. มีระบบการจัดทำบัญชี การตรวจสอบ และการรายงานที่เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและคล่องตัว

(1.2.2) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

เนื่องจากการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ นั้นอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ แล้วแต่กรณี จึงทำให้การกำกับดูแลแตกต่างกัน แต่โดยที่การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินควรมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันมีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม ดังนั้น จึงได้ปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ โดยรวมเป็นฉบับเดียวกันเพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นมาตรฐานเดียวกัน

(1.2.3) พระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2551

โดยที่การฝากเงินกับสถาบันการเงินเป็นประโยชน์ในการออมเงินแก่ประชาชนผู้ฝากเงินในอนาคต และเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่การคุ้มครองเงินฝากเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้รัฐบาลคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงินเต็มจำนวน ซึ่งหลักการ

ดังกล่าวเป็นผลให้เกิดภาวะทางการคลังแก่รัฐมากเกินไป อีกทั้งยังไม่มีกลไกดำเนินการที่เหมาะสม ดังนั้น เพื่อลดภาวะทางการคลังของรัฐดังกล่าว จึงได้นำระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบกำหนดวงเงินมาใช้ พร้อมทั้งกำหนดกลไกต่างๆ ในการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงินอันจะเป็นการสนับสนุนการออมเงินในประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม

(1.3) ในประเด็นการโอนการทำหน้าที่ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางนั้น ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่า เมื่อมีกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากใช้บังคับแล้ว กำหนดให้ยกเลิกอำนาจของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบวิกฤติทางการเงินอย่างร้ายแรง เพื่อให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยุติบทบาทหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว โดยยังคงให้ทำหน้าที่ในการบริหารสินทรัพย์ต่อไป เพื่อชำระหนี้สินและภาระผูกพันที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เสร็จสิ้น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1.3.1) ลดบทบาทกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ได้แก่ (1) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีประกัน (2) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน และ (3) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน³⁴

แต่อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจหน้าที่จำกัดเพียง (1) จ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินเมื่อสถาบันการเงินใดถูกเพิกถอนใบอนุญาต (2) ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุม และ (3) ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ดังนั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในชั้นคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีความเห็นว่าการกำหนดให้ยกเลิกอำนาจหน้าที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาดังกล่าวแล้ว หากใน

³⁴ มาตรา 29 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

อนาคตมีสถาบันการเงินประสบปัญหาวิกฤติทางการเงิน ทางทางจะไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจหน้าที่ และเครื่องมือตามกฎหมายที่จะสามารถให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้สถาบันการเงินนั้นต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินดังกล่าว และนอกจากนี้ยังมีผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงินด้วย

ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 จึงได้บัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ภายในระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากใช้บังคับ (11 สิงหาคม พ.ศ. 2551) หากยังไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินใช้บังคับ แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน อันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและเป็นกรณีที่ได้มีการดำเนินการตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ธปท. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินอาจเสนอแนะแผน แนวทาง และวิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นต่อคณะกรรมการจัดการกองทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยต้องแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการตามแผน แนวทาง และวิธีการดังกล่าวมีประสิทธิผลสูงสุดและเป็นไปอย่างเหมาะสม เมื่อคณะกรรมการจัดการกองทุนพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีอำนาจดำเนินการเพิกถอนที่จำเป็น เพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินตามความจำเป็นเร่งด่วน คือ (1) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี (2) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน และ (3) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ในกรณีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินการดังกล่าว ธปท. อาจให้กู้ยืมเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ หรือรัฐบาลอาจค้ำประกันการกู้ยืมเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ได้ โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินการดังกล่าวแยกต่างหากจากบัญชีอื่น ทั้งนี้ ให้รัฐบาลใช้คืนเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้กู้ยืม รวมทั้งดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้ยืมดังกล่าว ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

(1.3.2) สถาบันกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการทำหน้าที่การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน คือ ยกเลิกการให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหายเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง³⁵ และมีให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย มาใช้บังคับแก่สถาบันการเงินที่ได้ส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากแล้ว³⁶

3.3 บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ปัญหาในภาวะวิกฤติ

ระบบการเงินและสถาบันการเงินมีขอบเขตธุรกรรมที่ขยายกว้างขึ้นและซับซ้อนขึ้นตามกระแสนวัตกรรมทางการเงิน กระแสโลกาภิวัตน์ และความเชื่อมโยงระหว่างตลาดการเงินต่างๆ ทั้งในประเทศและทั่วโลกมากขึ้น ดังนั้น การตรวจสอบ การกำกับดูแล ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหา จึงจำเป็นต้องประสานงานโดยใกล้ชิด โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นในประเทศไทย ประกอบด้วย 4 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

³⁵ มาตรา 29 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

³⁶ มาตรา 49 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551

3.3.1 บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย

3.3.1.1 กระทรวงการคลัง

(1) สถานะและอำนาจหน้าที่

กระทรวงการคลัง มีสถานะเป็นส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การระงับการ กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง³⁷

(2) บทบาท หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและแก้ไขปัญหาฐานะหรือการดำเนินการของสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ โดยอาศัยกฎหมายตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ

(2.1) การกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

(2.1.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรักษาการตามพระราชบัญญัติและมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ธปท.

(2.1.2) เพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงินหรือของระบบสถาบันการเงิน กำหนดให้ ธปท.มีหน้าที่จัดทำรายงานสภาพเศรษฐกิจและข้อมูลที่เกี่ยวข้องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประจำทุกเดือน โดยต้องวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจและแนวทางการดำเนินงานด้วย³⁸

³⁷ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

³⁸ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2.1.3) เพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการ ธปท. อาจจัดให้มีการหารือร่วมกันเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมก็ได้³⁹

(2.1.4) ในกรณีที่มีเหตุการณ์อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือ ความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือของระบบสถาบันการเงิน กำหนดให้ ธปท. มีหน้าที่รายงานข้อเท็จจริงและประเมินผลกระทบหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาโดยเร็ว⁴⁰

(2.1.5) เพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่อาจ ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือ ของระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจให้ ธปท. รายงานข้อเท็จจริง วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อ พิจารณาได้⁴¹

(2.2) การพิจารณาให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการ ขาดสภาพคล่อง

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอันอาจมีผล กระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินเป็นส่วนรวม และ ธปท. เห็นว่าการให้กู้ยืมเงินหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินนั้น อาจ ช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินได้ ธปท. โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จะให้กู้ยืมเงินหรือให้ ความช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะอื่นใดแก่สถาบันการเงินดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ การให้กู้ยืมเงิน หรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าว ให้หมายความรวมถึงการซื้อ การซื้อโดยมีสัญญา

³⁹ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไข เพิ่มเติม

⁴⁰ มาตรา 51 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁴¹ มาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

ขายคืน ชื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตัวเงินตราสารเปลี่ยนมือ และการก่อภาระผูกพันเพื่อประโยชน์ของสถาบันการเงินด้วย⁴²

(2.3) การพิจารณาให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน

ภายในระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากใช้บังคับ (11 สิงหาคม พ.ศ. 2551) หากยังไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินใช้บังคับ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน อันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและเป็นกรณีที่ได้มีการดำเนินการตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ธปท. ความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินอาจเสนอแนะแผน แนวทาง และวิธีการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินนั้นต่อคณะกรรมการจัดการกองทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยต้องแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการตามแผน แนวทาง และวิธีการดังกล่าวมีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นไปอย่างเหมาะสม เมื่อคณะกรรมการจัดการกองทุนพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีอำนาจดำเนินการดังนี้ (1) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี (2) ชื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน และ (3) ชื้อ ชื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินตามความจำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้ ในกรณีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และพัฒนาระบบสถาบันมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินการตามกรณีข้างต้น ธปท. อาจให้กู้ยืมเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ หรือรัฐบาลอาจค้ำประกันการกู้ยืมเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ได้ ทั้งนี้ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินการดังกล่าวแยกต่างหากจากบัญชีอื่น และให้รัฐบาลใช้คืนเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้กู้ยืมเพื่อการ

⁴² มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

ดังกล่าว ดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้ยืมดังกล่าว ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องให้แก่ กองทุนเพื่อการฟื้นฟู⁴³

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้อำนาจหน้าที่โดย อาศัยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษา เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มี ปัญหา ร่วมกับ ธปท. กล่าวคือ

(2.4) การกำกับดูแลโดยทั่วไป

(2.4.1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรักษาการตาม พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁴

(2.4.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจกำหนดให้ ธปท. ยื่น รายงานข้อมูลที่ได้รับจากการดำเนินการตามรายการที่รัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ จะให้ยื่นตาม ระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราวและจะให้ทำคำชี้แจงข้อความเพื่ออธิบายหรือขยายความแห่ง รายงานนั้นก็ได้⁴⁵

(2.5) การอนุญาตให้ผู้ใดประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน

(2.5.1) การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์จะกระทำได้เฉพาะนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด โดยได้รับ ใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ ธปท. ทั้งนี้ ในการอนุญาต ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้⁴⁶

(2.5.2) ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจะตั้งสาขาเพื่อประกอบ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ ธปท. ทั้งนี้ ในการอนุญาตดังกล่าว รัฐมนตรีจะ กำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้⁴⁷

⁴³ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551

⁴⁴ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁴⁵ มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁴⁶ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁴⁷ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

(2.6) กรณีการแก้ไขฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

(2.6.1) อำนาจในการผ่อนผันโครงสร้างสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

ในกรณีที่ ธปท.เห็นสมควร ธปท.อาจอนุญาตให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่าหนึ่งในสี่แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการหรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินใด หรือเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของ ธปท.มีอำนาจผ่อนผันให้มีจำนวนหุ้นหรือกรรมการแตกต่างไปจากที่กำหนดตามข้างต้นได้ ในการผ่อนผันนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้⁴⁸

(2.6.2) อำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงิน

ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้ ธปท.มีอำนาจดำเนินการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ได้แก่ (1) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน (2) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนภายในเวลาที่กำหนด (3) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด (4) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการคนใดคนหนึ่งหรือทุกคน และแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนในทันทีตามที่เห็นสมควร โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และ (5) มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้ ให้ ธปท.รายงานการดำเนินการ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และหาก ธปท.มีคำสั่งปิดกิจการ ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้นด้วย⁴⁹

⁴⁸ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁴⁹ มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

หรือเมื่อ ธปท.มีคำสั่งปิดกิจการในกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น กรณีสถาบันการเงินใดหยุดทำการจ่ายเงินตามที่มีหน้าที่ต้องชำระคืน⁵⁰ กรณีที่สถาบันการเงินดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเมื่อสถาบันการเงินใดมีเงินกองทุนเหลือต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้ตามที่กฎหมาย⁵¹ หรือในกรณีเข้าควบคุมสถาบันการเงิน⁵² แล้วแต่กรณี ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้น

3.3.1.2 ธนาคารแห่งประเทศไทย

(1) สถานะและอำนาจหน้าที่

(1.1) ความเป็นมา

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เมื่อเริ่มแรก คือ สำนักงานธนาคารชาติไทย ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2482 มีฐานะเป็นส่วนราชการ สังกัดกระทรวงการคลัง และเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2483 แต่การดำเนินการของสำนักงานธนาคารชาติไทยในระยะเริ่มแรกนั้นจำกัดอยู่เพียงกิจการธนาคารกลางบางประการเท่านั้น ได้แก่ การรับฝากเงินจากรัฐบาล องค์การรัฐบาล ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศ รวมทั้งการให้กู้เงิน และโอนเงินระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2484 จึงได้ดำเนินการด้านการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินหลังเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพา รัฐบาลได้เปลี่ยนฐานะของสำนักงานธนาคารชาติไทยให้เป็นธนาคารกลาง โดยตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ขึ้น กำหนดให้ ธปท.เป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการธนาคารกลาง และได้เปิดทำการเมื่อ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485

เดิมตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่กำกับกิจการของ ธปท.โดยทั่วไป โดยมีคณะกรรมการ ธปท. อันประกอบด้วย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการและรองประธานคณะกรรมการ โดยตำแหน่งตามลำดับและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการของ ธปท. ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคาร

⁵⁰ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

⁵¹ มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

⁵² มาตรา 110 และมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

แห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 โดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้ ธปท.เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น⁵³ โดยมีวัตถุประสงค์ในการ ดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และ เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน ทั้งนี้ การดำเนินภารกิจดังกล่าวต้อง คำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย⁵⁴ และกำหนดให้ ธปท.มีอำนาจกระทำ กิจการต่าง ๆ เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ข้างต้นและอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึงการดำเนินการกำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงินและการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงินด้วย⁵⁵

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติให้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการ ธปท.และ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และ คณะกรรมการระบบการชำระเงิน ขึ้นตามกฎหมาย รวมทั้งกำหนดองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการดังกล่าว ส่วนที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการดังกล่าว ได้กำหนดให้มีกระบวนการพิจารณาคัดเลือกตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย

(1.2) สถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธปท. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ นอกเหนือจากหน่วยงาน ของรัฐในรูปแบบ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน คือ องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization) เป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่าง เตรงครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้ อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือน ใช้ในการกำกับดูแลตลาดเงินและตลาดทุนตัวอย่าง เช่น International Trade Commission และธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ตลาดหลักทรัพย์ องค์การ ควบคุมกำกับวิทย์โทรทัศน์ของฝรั่งเศส

⁵³ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไข
เพิ่มเติม

⁵⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไข
เพิ่มเติม

⁵⁵ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไข
เพิ่มเติม

สำหรับประเทศไทยเป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนหรือกำกับตรวจสอบ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับการบริหารในเรื่องการแบ่งส่วนงานภายในองค์กร การเงิน การบัญชี การพัสดุ บุคคล ฯลฯ ผู้ปฏิบัติงานมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น⁵⁶

(1.3) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ธปท. มีหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ประกอบพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 นั้น มีวัตถุประสงค์ เป้าหมายและความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการทำหน้าที่ มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) มีการตัดสินใจทางนโยบายในรูปแบบคณะกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมายและมีกลไกให้รัฐบาลมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เป็นวิกฤตการณ์ กล่าวคือ ในการทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินจะมีคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าการ ธปท. เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการ ธปท. กำหนดจำนวน 2 คน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าการ ธปท. มอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการ ธปท. แต่งตั้งอีกจำนวน 5 คน⁵⁷ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และติดตามการดำเนินการของ ธปท. รวมทั้งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ (1) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน (2)

⁵⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0506/5485 ลงวันที่ 12 เมษายน 2550 เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

⁵⁷ มาตรา 28/9 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

กำหนดนโยบายการเปิดและปิดสาขาสถาบันการเงิน (3) กำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และ (4) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินรายใหม่⁵⁸ ธปท.ได้มอบหมายให้สองสายงานหลักทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ สายนโยบายสถาบันการเงิน และสายกำกับสถาบันการเงิน ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

(1.3.1) สายนโยบายสถาบันการเงิน

มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และออกเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินและกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ประกอบด้วย 2 ฝ่ายงาน คือ

1) ฝ่ายนโยบายความเสี่ยง

มีหน้าที่กำหนดนโยบายและออกเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินทั้งด้านความเสี่ยงและธรรมาภิบาลเพื่อยกระดับมาตรฐานการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ยังกำหนดนโยบายและออกเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจการเงิน ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล เป็นต้น

2) ฝ่ายกลยุทธ์สถาบันการเงิน

มีหน้าที่วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เพื่อดูแล ความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน อาทิ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และผลักดันให้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ยังกำหนดนโยบายการเจรจาเปิดตลาดภาคการธนาคารในเวทีองค์การการค้าโลก (WTO) และทวิภาคีต่าง ๆ ตลอดจนประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ หรือธนาคารกลางในต่างประเทศ และส่งเสริมความน่าเชื่อถือในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

(1.3.2) สายกำกับสถาบันการเงิน

มีหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน รวมทั้งพิจารณาคำขออนุญาตต่าง ๆ และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการหรือปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย ประกอบด้วย 7 ฝ่ายงาน คือ

⁵⁸ มาตรา 28/10 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

1) ฝ่ายวางแผนและพัฒนา

มีหน้าที่กำหนดกลยุทธ์ของส่วนงาน จัดทำแผนงานและงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับกลยุทธ์และเป้าหมายหลักของ ธปท. จัดทำแผนการตรวจสอบสถาบันการเงิน พัฒนาแนวทางในการกำกับ วิเคราะห์ และตรวจสอบสถาบันการเงิน ตลอดจนพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ตรวจสอบให้เป็นที่ยอมรับ

2) ฝ่ายกำกับสถาบันการเงิน

มีหน้าที่กำกับดูแลและพิจารณาคำขออนุญาตต่าง ๆ ตลอดจนหนังสือหรือของสถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงิน บริษัทบริหารสินทรัพย์ และ Non-bank รวมทั้งติดตามดูแลการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินดังกล่าวให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ของทางการ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่พิจารณาคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ บริษัทบริหารสินทรัพย์ และ Non-bank รายใหม่ ด้วย

3) ฝ่ายตรวจสอบความเสี่ยงและเทคโนโลยีสารสนเทศ

มีหน้าที่กำกับตรวจสอบการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ทำการประเมินเครื่องมือที่สถาบันการเงินใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยเฉพาะเครื่องมือที่มีความซับซ้อน ตลอดจนพัฒนาแนวทางการกำกับตรวจสอบแบบความเสี่ยงให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่กำกับตรวจสอบ วิเคราะห์และติดตามการดำเนินงานและการบริหาร ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของสถาบันการเงินอีกด้วย

4) ฝ่ายวิเคราะห์และติดตามฐานะ

มีหน้าที่วิเคราะห์ฐานะ และติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน เสนอแนะแนวทางดำเนินการกับสถาบันการเงินที่อยู่ระหว่างแก้ไขปัญหาฐานะ การดำเนินงาน พิจารณาและดำเนินการประสานงานเรื่องร้องเรียนที่มีต่อสถาบันการเงิน รวมทั้งวิเคราะห์ ติดตามฐานะการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตในภาพรวม

5) ฝ่ายตรวจสอบ 1

มีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารความเสี่ยง และฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ทางการกำหนดไว้ หรือเพื่อสนับสนุนข้อมูลแก่

ส่วนงานอื่น รวมถึงติดตามและตรวจสอบการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินโดยไม่ได้รับอนุญาต และธุรกิจการเงินนอกระบบ

6) ฝ่ายตรวจสอบ 2

มีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารความเสี่ยง และฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ทางการกำหนดไว้ หรือเพื่อสนับสนุนข้อมูลแก่ ส่วนงานอื่น รวมถึงติดตามและตรวจสอบการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินโดยไม่ได้รับอนุญาต และธุรกิจการเงินนอกระบบ

7) ฝ่ายตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจและ Non-bank

มีหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์ และติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ บริษัทบริหารสินทรัพย์ Non-bank และบริษัทข้อมูลเครดิต พิจารณาและดำเนินการ ประสานงานเรื่องร้องเรียนที่มีต่อสถาบันเฉพาะกิจ บริษัทบริหารสินทรัพย์ และ Non-bank รวมทั้ง ดำเนินการตามกฎหมายกับ Non-bank ที่ไม่ได้รับอนุญาต และให้ความรู้ความเข้าใจในการใช้ บริการทางการเงินแก่ประชาชน

(2) บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

เป้าหมายในการกำกับควบคุมสถาบันการเงิน คือ จะต้องดำเนินการให้สถาบันการเงินมีฐานะการเงินที่มั่นคง สามารถที่จะจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้ตลอดเวลา รวมทั้งมีการดำเนินงานที่รอบคอบรัดกุมและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับหลักการ บริหารจัดการที่ดี โดยอาจสรุปได้ดังนี้

(2.1) ดำเนินการให้สถาบันการเงินส่งเสริมการดำเนินนโยบายการเงิน และเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การจัดสรรสินเชื่อให้ภาคธุรกิจที่สำคัญซึ่งทางการส่งเสริมสนับสนุน

(2.2) ดำเนินการให้สถาบันการเงินประกอบการแข่งขันภายในขอบเขตที่จะเสริมสร้างความมั่นคงของระบบและป้องกันมิให้มีการรวมตัวกัน (Cartels) ซึ่งจะทำให้ ประชาชนเสียประโยชน์

(2.3) ส่งเสริมสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของสถาบันการเงินให้ดำเนินการของสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ เช่น ปรับปรุงมิให้มีการควบคุมที่ เข้มงวดและล้าสมัย ที่บั่นทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสถาบันการเงิน

(2.4) สอดส่องดูแล ติดตามและวิเคราะห์ปัญหาของสถาบันการเงินโดยใกล้ชิด ก่อนที่จะเกิดปัญหาประทุขึ้นจนกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาย่างรอบคอบ เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์

(3) มาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

(3.1) ก่อนปี พ.ศ. 2540 การกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทยยังไม่ได้นำมาตรฐานในระดับสากลมาใช้ เช่น ในเรื่องการจัดชั้นสินเชื่อ การรับรู้ดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ และการจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง จัดได้ว่ายังไม่เข้มงวดเพียงพอ วิธีการเปิดเผยข้อมูล (Disclosure) ยังไม่ชัดเจน โปร่งใส และไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจของนักวิเคราะห์ลงทุน การกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหารยังไม่ชัดเจน ตลอดจนยังไม่มีการนำระบบที่บังคับให้มีการแก้ไขปัญหาย่างทันทั่วทั้งที่ (Prompt Corrective Action) มาบังคับใช้ ผลที่เกิดขึ้นคือ เสถียรภาพของสถาบันการเงินไม่ได้ระดับมาตรฐานสากลจึงมีความเสี่ยงต่อการล้มลงของสถาบันการเงิน⁵⁹

แนวคิดด้านการกำกับและตรวจสอบธนาคารตามที่เริ่มตกลงกันรอบใหม่ในสำนักเลขาธิการของ Basel Committee on Banking Supervision กำหนดโครงสร้างออกเป็นสามเสาหลักด้วยกัน คือ เสาที่หนึ่ง กำหนดเงินกองทุนขั้นต่ำต้องพิจารณาตัวเลขเงินกองทุนเป็นสัดส่วนกับความเสี่ยงต่างๆ คือ ความเสี่ยงด้านสินเชื่อ (Credit Risk) ด้านตลาด (Market Risk) และด้านปฏิบัติการ (Operation Risk) ซึ่งแต่ละด้านก็มีวิธีการวัดต่างๆกัน เสาที่สอง กระบวนการกำกับและตรวจสอบ (Supervisory Review Process) ด้านนี้เน้นให้สถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องมีระบบที่จะประเมินความเสี่ยงต่างๆภายในของตนเองที่จะมีผลกระทบต่อเงินกองทุนที่กำหนด ผู้ตรวจสอบจะเป็นฝ่ายประเมินว่าธนาคารต่างๆประเมินความเสี่ยงของเงินกองทุนของตนได้เหมาะสมเพียงใดเทียบกับความเสี่ยงของตนเอง และเสาที่สาม คือ ฝั่งวินัยจาก“ตลาด” (Market Discipline) ด้วยการให้ธนาคารเปิดเผยข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ผู้ที่เป็นคู่ค้าและลูกค้า

⁵⁹ สรสิทธิ์ สุนทรเกศ, “มาตรการของรัฐในการฟื้นฟูเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินจากวิกฤตการณ์ ปี 2540”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2544, น. 49.

ในตลาดได้เข้าใจความเสี่ยงของธนาคารนั้นๆ ด้วยตนเอง แนวคิดในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของ BIS เช่นนี้น่าจะประยุกต์ใช้ได้กับสถาบันการเงินทุกประเภทที่รับเงินฝากจากประชาชน⁶⁰

(3.2) ทางward ได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงทางระบบสถาบันการเงินและวิธีการกำกับดูแลสถาบันการเงินก็มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ประกอบกับ กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ ใช้มาเป็นเวลานานจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขครั้งใหญ่ โดยทางการออกเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 5 ประการ กล่าวคือ

- 1) การบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินต้องมีความระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายแก่เงินฝากของประชาชน (Prudential Measures)
- 2) ความมีประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน (Efficiency)
- 3) การมีธรรมาภิบาลที่ดี (Honesty and good governance)
- 4) ความเป็นธรรมต่อลูกค้า (Fairness)
- 5) การใช้เกณฑ์การกำกับสถาบันการเงินเพื่อดูแลระบบเศรษฐกิจ (Macro Prudential)

(3.3) บทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวช่วยให้ทางการมีเครื่องมือในการกำกับดูแลสถาบันการเงินซึ่งสามารถกำหนดกฎหรือกติกาในการกำกับดูแลสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น

- 1) ตามกฎหมายเดิมให้อำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินไม่เพียงพอตามมาตรฐานสากลและไม่ทันพัฒนาการของตลาด ดังนั้นกฎหมายฉบับใหม่จึงได้เพิ่มเติมอำนาจกำกับดูแลให้สมบูรณ์ขึ้นที่สำคัญ ได้แก่ การกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) กล่าวคือ ให้อำนาจในการกำกับกลุ่มธุรกิจการเงิน เนื่องจากปัจจุบันสถาบันการเงินหลายแห่งดำเนินการในลักษณะกลุ่มธุรกิจโดยแตกแขนงเป็นบริษัทลูกหลายๆ ทอด ซึ่งมีความเสี่ยงที่ความเสียหายของธุรกิจบริษัทในเครือจะส่งผลกระทบต่อฐานะของสถาบันการเงิน กฎหมายฉบับใหม่จึงให้อำนาจ ธปท. กำกับดูแลความเสี่ยงและความพอเพียงของเงินกองทุนในระดับกลุ่มธุรกิจ โดย

⁶⁰ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.), “รายงานผลการศึกษาการสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่ง ปิดทำการถาวร”, น. 129.

กำหนดให้ขออนุญาตจัดตั้งกลุ่ม กำหนดขอบเขตของประเภทธุรกิจ คุณสมบัติผู้บริหาร การกำหนด Single Lending Limit ของกลุ่ม เป็นต้น

2) ตามกฎหมายฉบับใหม่มีการกำหนดมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action) ที่ทางการต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในแต่ละชั้นตตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ที่ลดลงเป็นลำดับ เพื่อป้องกัน Supervisory Forbearance ซึ่งจะทำให้ปัญหาของสถาบันการเงินไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทัน่วงที

3) ตามกฎหมายเดิมรองรับเฉพาะความเสี่ยงด้านเครดิต และไม่มีอำนาจกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนที่แตกต่างกันสำหรับแต่ละสถาบันการเงิน กฎหมายฉบับใหม่จึงได้เพิ่มเติมให้ใช้หลักเกณฑ์ตาม Basel Capital Accord II กล่าวคือ กำหนดมาตรฐานเงินกองทุนที่ครอบคลุมประเภทความเสี่ยงที่กว้างขึ้นเกินกว่าที่กฎหมายเดิมรองรับ รวมทั้งการกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนที่แตกต่างกันสำหรับสถาบันการเงินแต่ละแห่งตามความเสี่ยง (Pillar II, Basle II)

4) ตามกฎหมายเดิมกำหนดคำนิยามของผู้เกี่ยวข้อง (Related Lending) แคบเกินไป กฎหมายฉบับใหม่จึงได้เพิ่มเติมนิยามของผู้เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมกว้างขึ้น เช่น ตัวการ ตัวแทน เนื่องจากการให้สินเชื่อแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องของสถาบันการเงินนั้น หากไม่พิจารณาสินเชื่อโดยใช้มาตรฐานและความระมัดระวังตามปกติที่ย่อมเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้บริหาร และเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาสถาบันการเงิน

5) ตามกฎหมายเดิมผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงิน กฎหมายฉบับใหม่จึงได้กำหนดให้การกำหนดคุณสมบัติกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง ต้องขอความเห็นชอบจาก ธปท. การกำหนดคณะกรรมการชุดย่อยเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล (Corporate Governance) ในด้านต่าง ๆ ของสถาบันการเงิน เช่น คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง คณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน และคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นต้น

6) กฎหมายฉบับใหม่ได้กำหนดมาตรการเชิงป้องกัน (Prompt Preventive Action (PPA)) กล่าวคือ กรณีการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ธปท. มีอำนาจดำเนินการกับสถาบันการเงินและผู้บริหาร ตั้งแต่การตักเตือน สั่งห้ามการกระทำหรือให้แก้ไข จนถึงสั่งถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหารที่รับผิดชอบ กรณีฐานะหรือการดำเนินงาน ธปท. มีอำนาจสั่งแก้ไข สั่งลดทุนเพิ่มทุน ระวังการดำเนินกิจการ ถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหาร ควบคุม และเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อสถาบันการเงิน มีฐานะเข้าเงื่อนไขตามกฎหมาย โดยเหตุที่ถือว่าสถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน เช่น (1) ฝ่าฝืนคำสั่ง

ธปท. ห้ามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (2) ฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องเงินกองทุน การลงทุน การให้สินเชื่อ การกำกับแบบรวมกลุ่ม การจัดชั้นกันสำรอง และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (3) ตกแต่งบัญชี (4) หยุดจ่ายเงิน และ (5) มีผลประกอบการขาดทุน และคาดได้ว่าจะมีปัญหาเงินกองทุน

(3.4) ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งครอบคลุมถึงการบริหารกิจการที่โปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต ตรวจสอบได้ ให้ความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง (Stakeholder) เนื่องจากการดำเนินการของสถาบันการเงินมีความเกี่ยวข้องกับสาธารณชนอย่างกว้างขวาง ทางกรจึงกำหนดหลักการบริหารงานที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว โดยให้สถาบันการเงินถือปฏิบัติ

และมีการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ซึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่ได้กำหนดฐานความผิดและบทกำหนดโทษสถาบันการเงินและผู้บริหารที่เข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนและระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อจะเป็นมาตรการป้องกันให้สถาบันการเงินและผู้บริหารมีความเอาใจใส่และเพิ่มความระมัดระวังในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น

(3.5) ผลักดันให้มีระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งจะช่วยให้สามารถระบุปัญหาที่สำคัญของสถาบันการเงินทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและที่กำลังจะเกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้นและต่อความเชื่อมั่นของระบบสถาบันการเงินโดยรวม และให้แน่ใจว่าปัญหาต่างๆ เหล่านี้ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องเหมาะสม และทันต่อเวลา

ธปท. ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินตามแนวทางการกำกับตรวจสอบแบบความเสี่ยง (Risk-Based Supervision) เพื่อให้การตรวจสอบสามารถสะท้อนฐานะการดำเนินงานและความเสี่ยงที่แท้จริงของสถาบันการเงินได้ดีขึ้น โดยจะให้ความสำคัญกับระบบการบริหารความเสี่ยงและฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินควบคู่กันไป ซึ่งตามหลักการนี้ผู้บริหารสถาบันการเงินต้องมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการจัดให้มีระบบบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การกำหนดลักษณะของความเสียหาย การวัดระดับความเสี่ยง และการควบคุมดูแลความเสี่ยง รวมทั้งการจัดให้มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) ในสถาบันการเงิน ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการประเมินว่าผู้บริหารของสถาบันการเงินมีระบบการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมและเป็นไปอย่างต่อเนื่องหรือไม่ ทั้งด้านการเงินและด้านอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อฐานะความมั่นคงทางการเงินและความ

เชื่อมั่นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของหน่วยงานภาครัฐ ที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นด้วย นอกจากนี้ ธปท.ยังให้ความสำคัญกับเครื่องมือหรือแบบจำลองที่สถาบันการเงินนำมาใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงต่างๆ และการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีของสถาบันการเงิน รวมทั้งการป้องกันและการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเพื่อไม่ให้ลูกกลามจนกระทบต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ โดยจะมีการตรวจสอบ ณ สถานที่ทำการของสถาบันการเงินพร้อมกับการตรวจสอบฐานะการเงินและความเสี่ยง เพื่อประเมินความเสี่ยงในเรื่องดังกล่าวตามระยะเวลาที่เหมาะสม

โดยผู้ตรวจสอบจะเข้าตรวจสอบ ณ ที่ทำการของสถาบันการเงิน (On-site Examination) ตามแผนการตรวจสอบประจำปี เพื่อประเมินฐานะการเงิน การบริหารความเสี่ยง และการดำเนินงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงการทำการทดสอบรายการและตรวจสอบเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การติดตามตรวจสอบสถาบันการเงินจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง (Continuous Supervision) โดยขณะที่ไม่ได้มีการออกตรวจสอบ ณ ที่ทำการของสถาบันการเงิน ผู้ตรวจสอบจะติดตามตรวจสอบจากข้อมูลที่สถาบันการเงินรายงาน (Off-site Examination) ผ่านระบบบริหารข้อมูล (Data Management System) ซึ่งจะช่วยให้ผู้ตรวจสอบสามารถทราบถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของฐานะ การดำเนินงานและระดับความเสี่ยงที่สำคัญ เพื่อกำหนดมาตรการเชิงป้องกัน (Prompt Preventive Action) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงให้มีระบบงานสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) เพื่อให้สะท้อนถึงฐานะและความเสี่ยงของสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงินให้ชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ ทางกระทรวงการคลังยังได้มอบหมายให้ ธปท.ทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่กระทรวงการคลังยังคงทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(4) มาตรการในการแก้ไขปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

มาตรการในการแก้ไขปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน อาจแบ่งออกตามลักษณะความรุนแรงของปัญหา ดังนี้

(4.1) กรณีสถาบันการเงินกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ

ในกรณีที่สถาบันการเงิน กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการได้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน หรือข้อกำหนดหรือประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ธปท. มีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) มีหนังสือเตือนไปยังสถาบันการเงิน
- 2) มีคำสั่งห้ามการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือให้ปฏิบัติ
- 3) มีคำสั่งถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการคนหนึ่งคนใดหรือทุกคน โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมของผู้ถือหุ้น⁶¹

(4.2) กรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

(4.2.1) สิ่งบอกเหตุหรือสัญญาณเตือนว่าฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินเริ่มมีปัญหาอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ได้แก่

1) สถาบันการเงิน กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินหรือข้อกำหนดหรือประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

2) สถาบันการเงิน กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน (มาตรา 30) หลักเกณฑ์การลงทุนในหลักทรัพย์ (มาตรา 33) หลักเกณฑ์การถือหรือมีหุ้นในบริษัท (มาตรา 34) ข้อห้ามการให้สินเชื่อก (มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51) กลุ่มธุรกิจทางการเงิน (มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 59) หลักเกณฑ์การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง (มาตรา 60 และมาตรา 61) หลักเกณฑ์การบริหารสินทรัพย์ (มาตรา 63) หรือหลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (มาตรา 64)

3) สถาบันการเงิน กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ ไม่จัดทำบัญชีเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริงตามหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานการบัญชี (มาตรา 66) หรือลงข้อความเท็จหรือปลอมบัญชี เอกสาร ซึ่งทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าสถาบันการเงินนั้นมีฐานะการเงินและการดำเนินงานที่มั่นคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกองทุน สินทรัพย์ สินทรัพย์สภาพคล่อง การกันเงินสำรอง การจัดชั้นสินทรัพย์ และเรื่องอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน

- 4) สถาบันการเงิน หยุดทำการจ่ายเงินตามที่มีหน้าที่จะต้องชำระคืน
- 5) สถาบันการเงินมีผลประกอบการขาดทุน และ กระทบเหตุอันควรคาดได้ว่าสถาบัน

⁶¹ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

การเงินนั้นไม่อาจดำรงเงินกองทุนได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะป็นกรณีมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงิน (มาตรา 96) หรือไม่⁶²

(4.2.2) ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้ ธปท. มีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน
- 2) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่สถาบันการเงินได้รับแจ้งคำสั่ง ถ้าสถาบันการเงินไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ได้ตามกำหนด ให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นนับแต่วันที่ครบกำหนดในคำสั่ง เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อพยุงฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ธปท. อาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนทันทีได้โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น
- 3) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด
- 4) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการคนใดคนหนึ่งหรือทุกคน และแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนในทันทีตามที่เห็นสมควรโดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น
- 5) มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น⁶³

(4.3) กรณีที่สถาบันการเงินใดมีเงินกองทุนเหลือต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดมีเงินกองทุนเหลือต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต้องดำรงไว้ตามหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน (มาตรา 30) กำหนดให้สถาบันการเงินนั้นเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานต่อ ธปท. เพื่อขอความเห็นชอบ โดยการเสนอโครงการต้องกระทำภายใน 60 วันนับแต่วันที่สถาบันการเงินทราบ ทั้งนี้ เมื่อ ธปท. ได้รับโครงการแล้ว จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับโครงการ และให้แจ้งสถาบันการเงินทราบภายในเวลาดังกล่าว ในการนี้ จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นเวลาไว้ด้วยก็ได้

⁶² มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁶³ มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

ในกรณีที่สถาบันการเงินไม่เสนอโครงการภายในกำหนดเวลาที่กำหนด หรือโครงการที่เสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ดำเนินการตามโครงการ หรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการ ที่ได้รับความเห็นชอบหรือตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ ธปท.กำหนดไว้ ธปท.มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรหรือมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น⁶⁴

(4.4) กรณีที่สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละหกสิบของอัตราที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย

ในกรณีที่สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราตามหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน (มาตรา 30) ให้ ธปท.มีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น เว้นแต่ในกรณีที่ ธปท.เห็นว่า การมีคำสั่งควบคุมดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง หรือสถาบันการเงินนั้นจะดำเนินการเพื่อแก้ไขให้มีเงินกองทุนไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ธปท.อาจยังไม่สั่งควบคุมสถาบันการเงินก็ได้ นอกจากการดำเนินการดังกล่าวแล้ว ธปท. อาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินนั้นเลิกกิจการบริษัทลูกและชำระบัญชี หากปรากฏว่าสินทรัพย์ของบริษัทลูกไม่พอกับหนี้สิน หรือบริษัทลูกไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นปกติติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสามเดือนหรือมีคำสั่งอื่นใดตามที่ ธปท.เห็นสมควร⁶⁵

(4.5) กรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงิน กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(4.5.1) คำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงิน

เมื่อมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินใดแล้ว ให้ ธปท.แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากและสถาบันการเงินนั้นทราบ และในกรณีที่สถาบันการเงินนั้นเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ให้ ธปท.แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือแก่ตลาดหลักทรัพย์ด้วย⁶⁶ และให้ ธปท.ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินนั้น ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่ง

⁶⁴ มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁶⁵ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁶⁶ มาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

คนและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน โดยให้มีกรรมการที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากเสนอชื่ออย่างน้อยหนึ่งคน⁶⁷

(4.5.2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน

เมื่อ ๓ปท.ได้แจ้งคำสั่งควบคุมแก่สถาบันการเงินใดห้ามมิให้กรรมการ พนักงาน และ ลูกจ้าง ของสถาบันการเงินดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้นต่อไปเว้นแต่จะได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน⁶⁸ นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติอำนาจหน้าที่พิเศษให้ คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน เช่น

- 1) ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเห็นว่าเงินฝากของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมมีภาวะดอกเบี้ยสูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรมคณะกรรมการ ควบคุมสถาบันการเงิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจปรับลดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวได้⁶⁹
- 2) ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเห็นว่าความผูกพันตามสัญญาของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมมีภาวะเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้ คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินอาจทำความตกลงกับเจ้าของทรัพย์สิน คู่สัญญา หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อลดภาระดังกล่าวได้⁷⁰
- 3) ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเห็นว่า สัญญาจ้างผู้บริหารของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมมีเงื่อนไขที่ไม่เหมาะสม หรือกำหนดค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์สูงเกินสมควร หรือสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมได้รับความเสียหายจากการบริหารหรือการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้บริหารสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินมีอำนาจ เลิกจ้าง ระบุหรือลดการจ่ายค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ผู้บริหรดังกล่าวได้⁷¹

⁶⁷ มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁶⁸ มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁶⁹ มาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁷⁰ มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁷¹ มาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

(4.5.3) บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

1) ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเห็นสมควรให้มีการควบหรือโอนกิจการของสถาบันการเงิน ในการควบหรือโอนกิจการดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติในส่วนการควบโอน และเลิกกิจการ ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินมาใช้บังคับ โดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้ถือว่ามติของคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินมีอำนาจดำเนินการแทนคณะกรรมการของสถาบันการเงินนั้น⁷²

2) คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานต่อ ธปท. ว่าสมควรจะให้สถาบันการเงินที่ถูกคำสั่งควบคุมดำเนินกิจการต่อไปหรือไม่ พร้อมทั้งข้อมูลทางการเงินและเหตุผลประกอบ ภายใน 120 วันนับแต่วันที่ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน เว้นแต่ได้รับการผ่อนผันจาก ธปท. ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเห็นสมควรให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการต่อไป ให้คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเสนอโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินดังกล่าวต่อ ธปท.⁷³ ทั้งนี้ ธปท. จะต้องมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับรายงานดังกล่าวภายใน 15 วันนับแต่วันที่ ได้รับรายงานจากคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน

ถ้า ธปท. เห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินก็ให้ดำเนินการไปตามโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเสนอ ในการนี้ จะมีคำสั่งเลิกควบคุมก็ได้ แต่ในกรณีที่ ธปท. มีคำสั่งไม่เห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน หรือโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดให้ ธปท. มีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้ เมื่อ ธปท. มีคำสั่งปิดกิจการแล้ว ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้น⁷⁴ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินรายงานว่าสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้ ให้ ธปท. มีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้ เมื่อ ธปท. มีคำสั่งปิดกิจการแล้ว ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้น⁷⁵

⁷² มาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁷³ มาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁷⁴ มาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

⁷⁵ มาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

(4.6) กรณีที่สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละสามสิบห้าของอัตราที่ต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย

ในกรณีที่สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 35 ของอัตราตามหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน (มาตรา 30) ให้ ธปท. มีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น เว้นแต่ในกรณีที่ ธปท. เห็นว่าการมีคำสั่งปิดกิจการจะก่อให้เกิดผลกระทบ หรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง ธปท. อาจยังไม่สั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินก็ได้ เมื่อ ธปท. มีคำสั่งปิดกิจการแล้ว ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้น⁷⁶

3.3.1.3 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีความเป็นมาการดำเนินงาน และมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินดังนี้⁷⁷

(1) ประวัติความเป็นมา

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพโดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน ภายใต้กรอบนโยบายของ ธปท. และรัฐบาล รวมถึงการให้ประกันความเสียหาย และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง การบริหารจัดการทรัพย์สิน หนี้สินและพันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ การกำกับดูแลการจัดการด้านนโยบายบริหารสินทรัพย์ และสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นผู้ถือหุ้น ตลอดจนดำเนินการเพื่อเรียกเก็บหนี้ บังคับชำระหนี้และหลักประกันในส่วนที่บุคคลภายนอกเป็นหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

⁷⁶ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

⁷⁷ สืบค้นจาก http://botweb/index/fr_subdept.htm.

(2) สถานะกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟู มีฐานะทั้งเป็นส่วนหนึ่งและเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก ธปท. ในส่วนของการบริหารงานกองทุนฟื้นฟู เป็นฝ่ายหนึ่งของ ธปท. โดยสายจัดการกองทุนทำหน้าที่ในการบริหารภายใต้กรอบของคณะกรรมการจัดการกองทุน มีการจัดทำบัญชีและงบประมาณเป็นของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู เอง และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นผู้ตรวจบัญชี โดยได้รายงานผลการสอบบัญชีนั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและแจ้ง ธปท. เพื่อทราบ

(3) การบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟู บริหารงานโดยคณะกรรมการจัดการกองทุน ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าการ ธปท.เป็นประธานคณะกรรมการและปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการอื่นแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน ปัจจุบันคณะกรรมการจัดการกองทุนมีกรรมการทั้งสิ้น 9 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจาก ธปท. 3 คน กระทรวงการคลัง 3 คน สำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แห่งละ 1 คน โดยมีผู้ช่วยผู้ว่าการ สายจัดการกองทุน ธปท.ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการ และดำรงตำแหน่งเป็นผู้จัดการกองทุนด้วย

(4) บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู

โดยที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู มีฝ่ายบริหารงานเป็นหน่วยงานหนึ่งใน ธปท. จึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อ ธปท. และในขณะเดียวกันตามข้อกำหนดของกฎหมายกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ก็เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการจัดการกองทุน นอกจากนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ยังมีความรับผิดชอบต่อทาง การ สังคมและประชาชนอีกด้วย ดังนั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟู จึงเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ ในทางปฏิบัติกองทุนเพื่อการฟื้นฟูมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

(4.1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยมีขอบเขตหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงินของ ธปท.

(4.2) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน ตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด

(4.3) บริหารสภาพคล่อง บริหารทรัพย์สิน หนี้สินและพันธบัตรของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูประกันผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินภายใต้กรอบมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 และดำเนินการชำระคืนตามหลักเกณฑ์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู

(4.4) ดำเนินการจัดทำบัญชี การเงิน ระบบข้อมูล ตลอดจนประเมินความเสียหายในการปฏิบัติตามนโยบายของทางการ

(4.5) ดำเนินการในเรื่องคดีความ การเร่งรัดหนี้สินและติดตามรวบรวม ทรัพย์สิน การขายทอดตลาดของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือถูกศาลพิพากษา ล้มละลาย

(4.6) ประเมินผลการดำเนินงาน การบริหารหนี้ด้วยคุณภาพของสถาบัน การเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู เป็นผู้ถือหุ้น การปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุน ตลอดจนพิจารณา คำขอผ่อนผันของสถาบันการเงิน

(4.7) ดำเนินการศึกษาเพื่อเตรียมการลดสัดส่วนการถือหุ้นของกองทุน เพื่อการฟื้นฟู ในสถาบันการเงินในอนาคต

(4.8) ประชาสัมพันธ์งานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูกับสาธารณชนและ หน่วยงานภายนอก ตลอดจนบริหารงานเลขานุการในการประชุมคณะกรรมการจัดการกองทุน

3.3.1.4 สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

(1) ความเป็นมา

(1.1) แนวคิดในการคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย ทางการศึกษาว่า การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะเป็นนโยบายที่ส่งเสริมระบบความเชื่อมั่น ในขณะเดียวกันก็เป็น Moral Hazard โดยเป็นช่องทางที่สถาบันการเงินจะโอนความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจไปให้ทางการและ

ประชาชนผู้เสียภาษี จึงต้องทำการวิเคราะห์ประโยชน์ที่ผู้เกี่ยวข้องได้รับอันประกอบด้วย ประชาชนผู้ฝากเงิน เงินสถาบันการ รัฐบาล เปรียบเทียบกับระบบความเชื่อมั่น⁷⁸

(1.2) สำหรับรูปแบบสถาบันประกันเงินฝากที่เหมาะสมนั้น Financial Stability Forum (FSF) ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานทำการศึกษารวบรวมข้อมูลและประสบการณ์จากประเทศสมาชิกและประเทศอื่น ๆ กว่า 100 ประเทศ เพื่อพิจารณารูปแบบสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่เหมาะสม⁷⁹ โดยสรุป คือ คุณลักษณะความสำคัญและองค์ประกอบของสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นอยู่กับปัจจัยอำนาจหน้าที่ โครงสร้างองค์กร สมาชิกภาพ วงเงินคุ้มครอง เงินทุน และ ควรมีการติดตามประเมินผลเพื่อทบทวนระบบการประกันเงินฝากให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง

(1.3) ข้อควรปฏิบัติของระบบการคุ้มครองเงินฝากนั้น Gillian G.H. Garcia⁸⁰ ได้เสนอข้อควรปฏิบัติของระบบการคุ้มครองเงินฝากในสถานะที่ระบบสถาบันการเงินดำเนินการเป็นปกติ และคุ้มครองเงินฝากในช่วงวิกฤติ โดยนำผลจากการสำรวจการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก 182 ประเทศ มาสรุปได้ดังนี้

(1.3.1) ระบบการคุ้มครองเงินฝากในภาวะปกติ

- 1) การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากควรมีกฎหมายรองรับชัดเจน
- 2) การกำหนดวงเงินคุ้มครองที่เหมาะสมโดยคุ้มครองในวงเงินที่ไม่สูงมากเมื่อเทียบกับเงินฝาก
- 3) การกำหนดประเภทสมาชิกที่อยู่ใต้ระบบความคุ้มครองควรเป็นภาคบังคับ
- 4) ระบบการจ่ายเงินคืนผู้ฝากเมื่อสถาบันการเงินปิดกิจการควรมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

⁷⁸ วิชาญ อมรโรจนาวงศ์, “การคุ้มครองผู้ฝากเงินกับภาวะภาครัฐ”, รายงานวิชาการส่วนบุคคล ประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน สถาบันพระปกเกล้า, น. 11.

⁷⁹ สรุปจาก Financial Stability Forum Working Group on Deposit Insurance. (2001), Guidance on deposit Insurance.

⁸⁰ สรุปจาก Gillian G.H. Garcia, “Deposit Insurance Around The World : Actual and Best Practices in 1998”, (IMF Working paper).

- 5) สถาบันคุ้มครองเงินฝากกำหนดเบี้ยประกันและเงินทุนที่เหมาะสม มีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอและเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงที่ ตลอดจนจนวนวิธีการเรียกเก็บเบี้ยประกันตามลักษณะความเสี่ยง
- 6) สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีความอิสระและเชื่อถือได้
- 7) ควรวางระบบให้มีการประสานงานระหว่างสถาบันคุ้มครองเงินฝากกับองค์กรตรวจสอบสถาบันการเงิน
- 8) ให้อำนาจแก่ผู้กำกับสถาบันการเงินในการกำกับและการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างทั่วถึงที่ และมีการกำหนดกรอบการตัดสินใจที่ชัดเจนหรือสามารถใช้ดุลยพินิจได้
- 9) ผู้กำกับสถาบันการเงินต้องมีระบบข้อมูลที่ดีเพื่อระบบการตรวจสอบ
- 10) ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาให้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

(1.3.2) ระบบการคุ้มครองเงินฝากในภาวะวิกฤติ

ในกรณีที่ระบบสถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติทางการจำเป็นต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากด้วย ทั้งนี้ เพราะสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและเพื่อป้องกันผลกระทบต่อนโยบายทางการเงินและภาวะเศรษฐกิจโดยรวมในภาวะวิกฤติได้ ซึ่งการแก้ไขวิกฤติสถาบันการเงินในประเทศต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) เช่น ในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2552 แต่ประเด็นสำคัญ คือ ต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนนี้ต้องเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวเท่านั้น

(1.4) พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2550 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551

(2) สถานะสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

สถาบันคุ้มครองเงินฝาก มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

- (2.1) คุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน
- (2.2) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
- (2.3) ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินและชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(3) การบริหารสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก กำหนดให้มีคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 4 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทน ธปท. และผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะกรรมการและเลขานุการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 5 คน โดยจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลังและด้านกฎหมายอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน โดยมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยจะต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งรวมถึงอำนาจต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการนำส่งเงินเข้ากองทุนและเงินเพิ่ม การกำหนดรายละเอียดของประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอรับเงิน การใช้สิทธิของผู้ฝากเงิน การจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน เป็นต้น

(4) บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การดำเนินการและติดตามฐานะของสถาบันการเงิน และการจ่ายเงินคืนผู้ฝากเงิน

(4.1) ก่อนสถาบันการเงินถูกควบคุม

กฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากหลายประการ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการติดตามฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เช่น

1) การกำหนดความร่วมมือระหว่าง ธปท. หน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ในการส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินระหว่างกัน

2) การให้สถาบันการเงินยื่นรายงานฉบับ

3) การขอให้ ธปท. หรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทำการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์หนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า สถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินงานที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

4) ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากแจ้งให้ ธปท. หรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากว่า สถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

5) สั่งให้กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงิน ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงิน อดีตกรรมการ พนักงาน ผู้เกี่ยวข้องที่พ้นตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี ผู้รวบรวมหรือประมวลข้อมูลของสถาบันการเงินด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือด้วยเครื่องมืออื่นใด ตลอดจนบุคคลผู้ครอบครอง หรือรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินมาให้ถ้อยคำหรือส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงินที่อยู่ในครอบครองของบุคคลดังกล่าว

(4.2) เมื่อสถาบันการเงินถูกควบคุม

ในกรณีที่ ธปท.มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินใดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินและได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากทราบแล้ว ตามกฎหมายดังกล่าว กำหนดเป็นหน้าที่ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเสนอรายชื่อบุคคลต่อ ธปท.เพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน

(4.3) เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

เมื่อสถาบันการเงินใดถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินตามกฎหมายกำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินที่ยื่นคำขอรับเงิน⁸¹ และเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้น⁸² โดยกฎหมายยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีอีกหลายประการ เช่น ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่สูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรม⁸³ ลดภาระความผูกพันตามสัญญาของสถาบันการเงินที่มีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่พึงจะได้⁸⁴ หรือเลิกจ้าง ระวัง หรือลดการจ่ายค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ผู้บริหารในกรณีที่เห็นว่าสัญญาจ้างผู้บริหารของสถาบันการเงินที่มีการชำระบัญชีมีเงื่อนไขที่ไม่เหมาะสม หรือกำหนดค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์สูงเกินสมควร หรือสถาบันการเงินดังกล่าวได้รับความเสียหายจากการบริหารหรือการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้บริหารสถาบันการเงิน⁸⁵ เป็นต้น

ดังนั้น สถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศไทยมีองค์กรดูแลคุ้มครองผู้ฝากเงินที่ชัดเจนเมื่อสถาบันการเงินถูกปิด

⁸¹ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

⁸² มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

⁸³ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

⁸⁴ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

⁸⁵ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

กิจการ เพื่อให้เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอีกอันหนึ่งของระบบการเงินเช่นเดียวกับนานาประเทศทั่วโลกอีก 98 แห่งที่ได้จัดตั้งสถาบันเช่นนี้แล้ว หลักสำคัญของกฎหมายนี้ คือการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากรายย่อยที่เป็นผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบสถาบันการเงินว่าจะได้รับการจ่ายเงินคืนโดยรวดเร็วตามจำนวนที่คุ้มครองเมื่อสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งมีปัญหาและต้องปิดกิจการและเพื่อไม่ให้ผู้ฝากต้องตระหนกตกใจ จนทำให้ปัญหาขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินหนึ่งลุกลามต่อเนื่องในลักษณะ Domino ถึงสถาบันการเงินอื่น ๆ ซึ่งผู้ฝากทุก ๆ รายก็จะได้รับประโยชน์จากการที่ระบบสถาบันการเงินมีเสถียรภาพนี้ไปพร้อม ๆ กัน และโดยที่มีการกำหนดวงเงินคุ้มครองชัดเจน ผู้ฝากเงินจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยความมั่นคงและผลประกอบการของสถาบันการเงินเพิ่มเติมนอกเหนือจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ซึ่งจะเป็นผลดีให้กลไกตลาดเข้ามาตรวจสอบสถาบันการเงินให้บริหารงานอย่างระมัดระวัง และโปร่งใสมากขึ้น อีกทั้งไม่ทำให้เป็นปัญหาต่อทางการในการจัดสรรงบประมาณมาชดเชยความเสียหายของสถาบันการเงินอย่างที่ผ่านมา

ในการนำระบบคุ้มครองเงินฝากนี้มาใช้กรณีประเทศไทยนั้น ทางกระทรวงการคลังจะทำการปรับเปลี่ยนจากระบบการคุ้มครองแบบเต็มจำนวน ไปสู่การระบบการคุ้มครองแบบกำหนดวงเงินนั้น จำต้องอาศัยเวลาเพื่อให้ประชาชนปรับตัว และสร้างความเข้าใจต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน และทางเลือกในการลงทุนรูปแบบอื่น ๆ มากขึ้น เช่นเดียวกับสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้ระบบคุ้มครองนี้ก็ต้องเร่งพัฒนาธุรกิจและความมั่นคงเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ฝากเช่นกัน ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดช่วงเวลาดำเนินการทยอยลดวงเงินคุ้มครองนานถึง 4 ปี โดยภายในปีแรกที่กฎหมายประกาศใช้ การคุ้มครองผู้ฝากเงินยังคงเต็มจำนวนเหมือนในปัจจุบันและจะค่อย ๆ ทยอยลดวงเงินลงเป็นลำดับจนถึงเป้าหมาย 1,000,000 บาทต่อผู้ฝากต่อสถาบันการเงิน เมื่อเริ่มปีที่ห้าหลังจากกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้

ทั้งนี้ตามหลักปฏิบัติสากล การคุ้มครองผู้ฝากจะกำหนดวงเงินคุ้มครองต่อรายผู้ฝากต่อการเงิน โดยให้คุ้มครองผู้ฝากได้จำนวนมากกว่าราย แต่ก็ต้องอยู่ในระดับวงเงินที่เหมาะสม เพราะการคุ้มครองจำนวนเงินสูงเกินไป จะทำให้เกิดปัญหาพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (Moral Hazard) คือ ผู้ฝากก็จะเน้นเลือกฝากให้ได้ดอกเบี้ยสูง และสถาบันการเงินก็อาจดำเนินการอย่างขาดความระมัดระวังได้

3.3.2 มาตรการทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติของประเทศไทย

ทางการได้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเนื่องจากวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 ผ่านทางกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินโดยมีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินและมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงิน ดังนี้

3.3.2.1 หลักการในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ คือ

- (1) ให้สถาบันการเงินพยายามแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างสุดความสามารถก่อน
- (2) ประเมินเสถียรภาพและผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน
- (3) ประเมินค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือและผลกระทบที่จะมีต่อผู้ฝากเงิน
- (4) พิจารณาวិธีการแก้ไขปัญหาเป็นรายสถาบันการเงินตามความเหมาะสมของสถานการณ์

โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะประเมินความเหมาะสมในการเข้าช่วยเหลือและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยเฉพาะเมื่อเห็นช่องทางที่จะฟื้นฟูฐานะสถาบันการเงินได้โดยต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูต่ำกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากปล่อยให้สถาบันการเงินล้มหรือหากว่าการปล่อยให้ล้มอาจมีผลกระทบและจะก่อความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเงินได้ ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ในการฟื้นฟูฐานะจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้บริหารเดิมที่ก่อให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้มากที่สุด เช่น ให้นำทรัพย์สินเข้ามาชดเชยความเสียหายหรือนำมาเป็นหลักประกัน นอกเหนือจากการลดทุนสถาบันการเงินนั้นลง เพื่อชดเชยความเสียหายและลดบทบาทของผู้ถือหุ้นเดิม

ในขณะเดียวกัน ธปท. จะรีบดำเนินคดีกับผู้บริหารที่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงิน และเมื่อเห็นว่าสถาบันการเงินมีฐานะและผลการดำเนินการมั่นคงแข็งแรง รวมทั้งไม่มีปัญหาแล้ว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็จะถอนการให้ความช่วยเหลือ โดยอาจให้ภาคเอกชนที่เหมาะสมเข้ารับซื้อกิจการไปดำเนินการต่อไป

3.3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้แก่

(1) การฝากเงิน

สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง เมื่อประชาชนได้ถอนเงินอย่างผิดปกติ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ อาจช่วยเสริมสร้างสภาพคล่อง โดยการนำเงินไปฝากสถาบันการเงินนั้น เพื่อให้มีเงินหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายคืนให้แก่เจ้าหนี้และผู้ฝากเงิน เป็นการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนมาโดยเร็วและเพื่อป้องกันมิให้กระทบสถาบันการเงินอื่นๆ ในระบบ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือเพียงชั่วคราว เมื่อสถาบันการเงินแก้ไขปัญหาได้แล้ว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะได้ถอนเงินคืนทันที

(2) การให้กู้ยืมโดยมีหรือไม่มีหลักประกัน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะให้ความช่วยเหลือโดยการให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา มีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก ซึ่งผลกำไรจากการดำเนินงานปกติไม่อาจกันสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นให้เพียงพอตามข้อกำหนดของ ธปท. อันเป็นผลต่อเนื่องให้สถาบันการเงินนั้นขยายปริมาณธุรกิจไม่ได้ โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมในอัตราที่เหมาะสม โดยมีหรือไม่มีหลักประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

(3) การซื้อหุ้นเพิ่มทุน

มาตรการซื้อหุ้นเพิ่มทุนใช้แก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุนในกรณีที่สถาบันการเงินมีผลขาดทุนสะสมสูง อันอาจเกิดจากการบริหารงานผิดพลาด สินทรัพย์เสียหายจำนวนมาก การอาจสั่งให้ลดทุนเพื่อล้างผลขาดทุนโดยถือเป็นความผิดพลาดของผู้ถือหุ้นเดิมก่อน การช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะมีผลให้สถาบันการเงินมีกองทุนเพียงพอและสถาบันการเงินสามารถขยายธุรกิจเพื่อฟื้นฟูกิจการต่อไปได้

นอกจากนั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ อาจเข้าซื้อหุ้นในสถาบันการเงินที่ต้องการเพิ่มทุน เพื่อให้ฐานะของสถาบันการเงินมีความมั่นคง ถือเป็น การป้องกันก่อนที่จะเกิดปัญหาเพราะการซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นในสถาบันการเงินซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินมาตรการแก้ไขและดูแลการบริหารงานในสถาบันการเงินนั้นๆ

(4) การซื้อหุ้นกู้ของสถาบันการเงิน

ในกรณีที่สถาบันการเงินจะต้องระดมเงินทุนในรูปแบบอื่น เช่น การออกหุ้นกู้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ อาจให้ความช่วยเหลือด้วยการเข้าซื้อหุ้นกู้ ซึ่งผู้ถือหุ้นกูดังกล่าวมีสิทธิเปลี่ยนเป็นหุ้นทุนได้ในระยะเวลาที่กำหนด

(5) การโอนสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินรอการขาย

เป็นมาตรการฟื้นฟูฐานะการเงินของสถาบันการเงิน โดยวิธีให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รับโอนสินทรัพย์เสียหายและทรัพย์สินรอการขายของสถาบันการเงินมาดำเนินการติดตามเร่งรัด และจำหน่ายต่อไป การช่วยเหลือวิธีนี้จะทำให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ออกจากบัญชีและบันทึกกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นลูกหนี้แทน โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในฐานะลูกหนี้จะทยอยชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยคืนให้ในเวลาอันควร มาตรการนี้จะช่วยให้ผู้ร่วมทุนในสถาบันการเงินรายใหม่สามารถฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินให้มีรายได้เพียงพอโดยรวดเร็ว ในขณะที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ต้องติดตามเร่งรัดจากลูกหนี้ที่รับโอนและจากผู้บริหารเดิม และรับภาระในการดูแลพัฒนาและจัดจำหน่ายทรัพย์สินที่รับโอนมา รวมถึงภาระในการดำเนินการบังคับคดีให้ถึงที่สุด

(6) การประกันความเสียหายให้แก่ผู้ลงทุน

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติทางการเงินด้วยการเข้าแทรกแซงการดำเนินงาน โดยให้ควมรวมกิจการเข้ากับสถาบันการเงินซึ่งมีระบบบริหารที่ดีกว่า หรือขายกิจการให้แก่ผู้ลงทุนภาคเอกชนเพื่อให้สถาบันการเงินดำเนินการต่อไป รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางในการชดเชยสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ชดเชยรายได้ส่วนที่ขาดไป และร่วมรับผลกำไรขาดทุนจากการบริหารลูกหนี้ด้วยคุณภาพกับสถาบันการเงิน นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้สถาบันการเงินนั้นดำเนินการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อแยกบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทางการจะชดเชยรายจ่ายของบริษัทบริหารสินทรัพย์แทนรายได้ส่วนที่ขาดไป สำหรับการร่วมรับผลกำไรขาดทุนจากการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และสถาบันการเงินจะร่วมกันกำหนดสัดส่วนผลกำไรขาดทุนที่จะร่วมรับผิดชอบ หากสถาบันการเงินเรียกชำระหนี้คืนได้สูงกว่าหรือต่ำกว่ายอดคงค้างสุทธิหลังหักสำรองที่กันไว้แล้ว

นอกจากนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยังเคยใช้วิธีการโอนสินทรัพย์ดี และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไปให้สถาบันการเงินที่มั่นคง ส่วนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพยังคงไว้ที่สถาบันการเงินเดิมเพื่อติดตามเร่งรัดให้ถึงที่สุดต่อไป สำหรับสถาบันการเงินที่รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปก็จะได้รับเงินชดเชยดอกเบี้ยจ่ายของหนี้สินที่สูงกว่าสินทรัพย์ที่รับโอนไป

การช่วยเหลือของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพื่อให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจต่อไปได้นอกจากจะมีผลช่วยผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาแล้ว ยังช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รวมทั้ง

ลูกหนี้ของสถาบันการเงินนั้น มิให้เกิดปัญหาจากการถูกฟ้องร้องติดตามเร่งรัดหนี้ซึ่งกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของบุคคลเหล่านั้น

3.3.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงิน

เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาและในที่สุดถูกเพิกถอนใบอนุญาตผู้ฝากเงินในสถาบันดังกล่าวจะได้รับผลกระทบเนื่องจากไม่อาจถอนเงินที่ฝากไว้ได้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินตามควร แม้ว่าจะไม่มีประกาศประกันเงินฝากแต่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็พิจารณาให้ความช่วยเหลือตามควรแก่กรณี เช่น กรณีธนาคารสยาม จำกัด (มหาชน) ที่ทางการสั่งให้หยุดประกอบธนาคารพาณิชย์แต่ทางผู้ฝากเงินก็มีได้รับผลกระทบเนื่องจากทางการได้ให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) รับโอนเงินฝากทั้งหมดของธนาคารสยาม จำกัด (มหาชน) ส่วนกรณีบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่ประสบวิกฤติถูกเพิกถอนใบอนุญาต กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ให้ความช่วยเหลือผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงิน โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ออกตั๋วสัญญาใช้เงินแลกเปลี่ยนให้กับผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินโดยสุจริต ซึ่งเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินประเภทเปลี่ยนมือไม่ได้และไม่มีดอกเบี้ย และทยอยจ่ายคืนเฉพาะเงินต้น

ในปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินกับระบบสถาบันการเงินโดยประชาชนผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ต้องให้กู้ยืมแก่บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กว่า 58 แห่ง เพื่อนำไปจ่ายคืนเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ แต่ในที่สุดทางการได้ตัดสินใจสั่งให้สถาบันการเงินดังกล่าวหยุดดำเนินกิจการชั่วคราวและถูกปิดกิจการถาวรจำนวน 56 แห่ง โดยรัฐบาลมีนโยบายให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ออกข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 โดยกองทุนฟื้นฟูฯ ประกันการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ยกเว้นผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ที่ไม่สุจริต ผู้ถือตราสารด้อยสิทธิ และผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังนี้

(1) สถาบันการเงินนั้นหยุดทำการจ่ายเงินและได้แจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและ/หรือ ธปท. ทราบแล้ว

(2) สถาบันการเงินนั้นขอเลิกประกอบกิจการ

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน ของสถาบันการเงินนั้นเป็นการชั่วคราว

(4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น

(5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินนั้น

กล่าวโดยสรุป กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นกลไกหนึ่งของรัฐในการฟื้นฟูฐานะสถาบันการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เมื่อสถาบันการเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าช่วยเหลือนั้นสามารถประกอบธุรกิจและให้บริการแก่ประชาชนได้เป็นปกติแล้ว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็จะถอนตัวจากการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินดังกล่าว โดยหาพิจารณาให้ภาคเอกชนที่สนใจเข้าบริหารดำเนินการต่อไป

3.3.2.4 มาตรการเพิ่มเติมในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน ในช่วงวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน เมื่อปี พ.ศ. 2540

ระบบสถาบันการเงินไทยได้เริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤติตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 โดยเริ่มจากการขาดความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินอย่างมากต่อบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รวมไปถึงธนาคารพาณิชย์บางแห่ง การระดมถอนเงินฝากของประชาชน และมีผลกระทบอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในระบบการเงินของไทย ทางกรได้ดำเนินมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมในการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว โดยสรุป คือ

(1) มาตรการแก้ไขสถาบันการเงินที่มีปัญหา ได้แก่

(1.1) การสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราว

เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2540 ทางกรได้สั่งให้บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ รวม 10 แห่ง เพิ่มทุนโดยเปิดเผยชื่อของบริษัทเหล่านั้น ทั้ง 10 แห่ง และต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2540 ธปท.ได้สั่งให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ระงับการดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราว รวม 16 แห่ง และในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 ทางกรได้สั่งให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ระงับการดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราวอีก รวมทั้งสิ้น 42 แห่ง

(1.2) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.)

เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ของ 58 สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว โดยมอบอำนาจเบ็ดเสร็จให้แก่คณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.)

ในการที่จะนำสินทรัพย์ทั้งหมดออกไปจำหน่ายโดยวิธีการประมูล รวมทั้งเป็นผู้พิจารณาแต่ผู้เดียวว่าจะปิดกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ทั้ง 58 แห่งเป็นการถาวรหรือไม่

(1.3) จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ (บปส.)

เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2540 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ (บปส.) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุนและและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ รวมทั้งรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าถือหุ้นและมีอำนาจในการจัดการ⁸⁶ ผลกระทบจากการให้สถาบันการเงินถึง 58 แห่งหยุดดำเนินกิจการ ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 และข่าวลือเกี่ยวกับฐานะการเงินและการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินอ่อนแอที่เหลืออยู่ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายให้รัฐรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 แต่ผู้ฝากเงินก็ยังคงอ่อนไหวต่อข่าวลือและเกรงว่าจะมีการปิดสถาบันการเงินเพิ่ม ส่งผลให้มีการไหลออกของเงินฝากจากระบบสถาบันการเงินและไหลจากสถาบันการเงินขนาดเล็กไปสู่ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่หรือธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศบางแห่ง สถาบันการเงินที่สูญเสียเงินฝากจึงต้องขอความช่วยเหลือสภาพคล่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งในภาวะที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินเหล่านั้น ผลก็คือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีภาระหนี้สินที่ระดมเงินจากแหล่งเงินในระบบสูงมากขึ้นเป็นลำดับ

(2) มาตรการแทรกแซงสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ต่อมาทางการได้ปรับเปลี่ยนวิธีการในแก้ไขปัญหาจากการให้สถาบันการเงินหยุดกิจการชั่วคราวและนำไปสู่ขบวนการแก้ไขปัญหาของ บปส. และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นผู้รับภาระโดยตรงต่อผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ มาเป็นยังคงให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการต่อไปโดยให้มีทุนประกอบการเพียงพอผ่านกระบวนการแทรกแซงสถาบันการเงินที่มีปัญหา คือ โดยการลดทุนเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการและผู้บริหารเพื่อให้เจ้าของและผู้บริหารเดิมรับผิดชอบก่อน แล้วจึงให้

⁸⁶ ธาวิรินทร์ นิยมมานเหมินทร์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐ พันธ์วิชาติกุล, แนวทางการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แสงดาว สร้อยทอง, 2544), น. 65 – 67.

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเข้มแข็งขึ้น วิธีการดังกล่าวนี้ได้ระงับความตื่นตระหนกและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินกลับคืนมา ซึ่งทางการได้ดำเนินการแทรกแซงบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 12 แห่ง ธนาคารพาณิชย์ 7 แห่ง และสำหรับบริษัทเงินทุนฯ ที่มีขนาดเล็กมากได้ให้มีการชำระบัญชีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการ ปรส. อีก 3 แห่ง โดยทางการเริ่มดำเนินการแทรกแซงสถาบันการเงินตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ซึ่งวิธีการแทรกแซงนี้ ทำให้รัฐบาลลดภาระต้นทุนได้มากกว่าการปิดกิจการสถาบันการเงิน ทั้งนี้เนื่องจากการปิดสถาบันการเงินนั้นจะทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้และผู้ฝากในทันทีภายใน 30 วัน อีกทั้งจะส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ที่มีคุณภาพที่ยังเหลืออยู่ โดยทำให้ลูกหนี้เหล่านั้นขาดสินเชื่อเพื่อหล่อเลี้ยงกิจการและกลายเป็นลูกหนี้ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้ หากนำทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดไปประมูลขายในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้น ก็จะทำให้มีการขายทรัพย์สินเป็นแบบขายทอดตลาด (Fire Sale) มากเกินไปในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน และจะส่งผลในเชิงลบต่อราคาทรัพย์สินและมูลค่าของหลักประกันทั้งระบบ⁸⁷

(3) มาตรการสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน

(3.1) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงิน

เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ธปท. ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเกี่ยวกับการระงับการรับรู้รายได้ การกันสำรอง การจัดชั้นสินทรัพย์ให้เข้าสู่มาตรฐานสากลภายในสิ้นปี พ.ศ. 2543

(3.2) การประกาศไม่ให้สถาบันการเงินล้ม กล่าวคือ แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน 14 สิงหาคม พ.ศ. 2541 มีมาตรการหลัก 3 ประการ ซึ่งหนึ่งในสามมาตรการดังกล่าว คือ สร้างหลักประกันว่าระบบสถาบันการเงินไทยจะไม่ล้มลงเพราะมีแหล่งเงินทุนทางการรองรับ

(3.3) การเข้าเพิ่มทุนและให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน กล่าวคือ มาตรการช่วยเพิ่มทุนสถาบันการเงินทั่วไป ซึ่งเป็นหนึ่งในสามมาตรการของแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน 14 สิงหาคม พ.ศ. 2541 โดยการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินนี้ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง ซึ่งรัฐบาลจะช่วยเพิ่มทุนด้วยหุ้นบุริมสิทธิให้กับสถาบัน

⁸⁷ ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐ พันธ์วิชาติกุล, เพิ่งอ้าง, น.

การเงินที่เข้าร่วมโครงการเพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินหาผู้ร่วมลงทุนได้ง่ายขึ้น และโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง เป็นโครงการที่จะช่วยลดผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลจะช่วยเพิ่มเงินกองทุนให้แก่สถาบันการเงินที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามหลักเกณฑ์ของ ธปท. ทั้งนี้ สถาบันการเงินสามารถที่จะเข้าร่วมโครงการใดโครงการหนึ่งหรือทั้งสองโครงการก็ได้ โครงการเพิ่มทุนดังกล่าว มีวงเงินจำนวน 300,000 ล้านบาท และมีระยะเวลาขอรับความช่วยเหลือจนถึงสิ้นปี พ.ศ.2543⁸⁸

นอกจากนี้ เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ทางการได้มีการออกนโยบายที่จะผ่อนคลายให้ผู้ลงทุนต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในสถาบันการเงินไทยและธนาคารพาณิชย์ไทยได้ร้อยละ 100 ได้เป็นเวลา 10 ปีด้วย⁸⁹

(3.4) การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ทางการได้เข้าแทรกแซง กล่าวคือ มาตรการการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ทางการได้เข้าแทรกแซง ซึ่งเป็นหนึ่งในสามมาตรการของแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน 14 สิงหาคม พ.ศ.2541 โดยการดำเนินการแก้ปัญหาของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง ทางการได้ใช้วิธีที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละสถาบันการเงิน ทั้งนี้ สามารถแบ่งวิธีการแก้ไขตามกลุ่มของสถาบันการเงินได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 สถาบันการเงินที่มีความอ่อนแอ และไม่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการต่อไปได้ รวมทั้งมีโอกาสที่จะหาผู้ร่วมลงทุนได้น้อย ทางการจึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการเลิกกิจการ และมีกระบวนการจัดการทรัพย์สินอย่างเป็นระบบเพื่อรักษาประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องโดยรวม ซึ่งสถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่

1) ธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) เนื่องจากมีสินเชื่อด้อยคุณภาพอยู่ในสัดส่วนที่สูงมาก การฟื้นฟูกิจการจะต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก มีโอกาสที่จะหาผู้ร่วมลงทุนได้น้อย จึงได้ดำเนินการแก้ปัญหาเพื่อรักษาประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องโดยรวม โดยการโอนสินทรัพย์ที่ดี เงินฝาก และหนี้สินไปยังธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) แล้วตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด ขึ้นเพื่อบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ

⁸⁸ ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐุ์ พันธวิชาติกุล, เพิ่งอ้าง, น. 74 - 75.

⁸⁹ ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐุ์ พันธวิชาติกุล, เพิ่งอ้าง, น. 65 - 67.

2) ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน) เนื่องจากมีจำนวนสาขาส่งออกจำนวนมากอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะช่วยขยายขอบข่ายสาขาของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในต่างจังหวัด และมีลูกค้าที่เป็นผู้นำเข้าส่งออกจำนวนมาก จึงได้โอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดรวมทั้งเงินฝากไปยังธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โดยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ขึ้นเพื่อบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ

3) สถาบันการเงินขนาดเล็ก ได้แก่ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์แอลพีเอ็นจำกัด บริษัทเงินทุนมหาสมุทร จำกัด และบริษัทเงินทุนไทยแคปปิตอล จำกัด ซึ่งได้ถูกสั่งปิดกิจการลงในช่วงปี พ.ศ.2542 และ พ.ศ.2543 และได้ทำการชำระเงินคืนผู้ฝากและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเหล่านี้ผ่านทางกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

กลุ่มที่ 2 สถาบันการเงินที่มีศักยภาพพอที่จะดำเนินการต่อไปได้ ทางกรมได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินการโดยได้สั่งให้ลดทุนเพื่อให้เจ้าของเดิมเป็นผู้รับภาระความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนมีการแทรกแซงและให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ กลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของสถาบันการเงินนั้น รวมทั้งให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารด้วย อย่างไรก็ตาม การที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่มีผลทำให้สถาบันการเงินนั้นกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็มีจุดด้อยในเรื่องความคล่องตัวในการบริหารอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความสามารถในการแข่งขันในเชิงพาณิชย์กับธนาคารเอกชน ซึ่งมีการแข่งขันสูงมากในปัจจุบัน นอกจากนี้การที่รัฐบาลจะเข้าบริหารสถาบันการเงินเองนั้น จะทำให้อำนาจการตัดสินใจลดหนี้และประណอมหนี้ทำได้ลำบาก และรัฐบาลจะต้องรับภาระหนักในการจัดหาเงินมาเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินในทันที ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายในการหาผู้ร่วมลงทุนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาร่วมลงทุนในสถาบันการเงินเหล่านี้ในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1) เพื่อหยุดยั้งผลขาดทุนที่อาจจะเกิดเพิ่มขึ้นและเป็นภาระของประเทศในอนาคต รวมทั้งเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินโดยรวม

2) เพิ่มความแข็งแกร่งให้สถาบันการเงิน เพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อสถาบันการเงินเองในสภาวะที่มีการแข่งขันอย่างมากในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ที่ปัจจุบันได้เปิดกว้างมากขึ้น

3) เพื่อให้มีการจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยลดภาระของทางการลงได้และจะเร่งสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ

4) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะมีรายได้บางส่วนกลับคืนมาจากการขายหุ้นของสถาบันการเงินดังกล่าวโดยทันที ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการลดภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นอกจากนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะมีรายได้เพิ่มเติมจากการขายหุ้นที่ถืออยู่ในสถาบันการเงินเหล่านี้ในอนาคตสถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่

1) ธนาคารนครธน จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้จำหน่ายหุ้นร้อยละ 75 ให้แก่ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ ประเทศไทย ต่อมาธนาคารดังกล่าวได้ซื้อหุ้นธนาคารนครธน จำกัด (มหาชน) ในส่วนที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถืออยู่ทั้งหมด และได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ (ไทย) จำกัด (มหาชน)

2) ธนาคารแหลมทอง จำกัด (มหาชน) ได้ควบรวมกับธนาคารรัตนสิน จำกัด (มหาชน) และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้จำหน่ายหุ้นธนาคารรัตนสิน จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 75. ให้แก่ธนาคาร ยูไนเต็ทโอเวอร์ซีส์ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารยูโอบีรัตนสิน จำกัด (มหาชน) และต่อมากองทุนยูไนเต็ทโอเวอร์ซีส์ ได้ซื้อหุ้นธนาคารดังกล่าว ในส่วนที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถืออยู่ทั้งหมด และได้ควบรวมกับธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) และภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารยูโอบี (ไทย) จำกัด (มหาชน)

3) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) เนื่องจากกระบวนการคัดเลือกในรอบแรกยังไม่มีผู้ร่วมลงทุนที่มีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อทางการมากเพียงพอ จึงทำให้ยังไม่สามารถหาผู้ร่วมลงทุนที่เหมาะสมได้ โดยในขณะนั้นกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ อยู่ระหว่างพิจารณาแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมให้กระทรวงการคลังพิจารณา

4) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากกระบวนการคัดเลือกในรอบแรกยังไม่มีผู้ร่วมลงทุนที่มีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อทางการมากเพียงพอ จึงทำให้ยังไม่สามารถหาผู้ร่วมลงทุนที่เหมาะสมได้ โดยในขณะนั้นกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ อยู่ระหว่างพิจารณาแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมให้กระทรวงการคลังพิจารณา ต่อมากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของธนาคารทั้งสองแห่ง ได้มีนโยบายให้ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) เข้าควบรวมกับธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) และต่อมาในปี 2553 ทางกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ขายหุ้นธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ให้กับกลุ่มทุนต่างชาติ ขณะนี้อยู่ในกระบวนการเพื่อควบรวมกับธนาคารธนาชาติ จำกัด (มหาชน) ต่อไป

5) ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ได้ควบรวมกิจการกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนอีก 12 แห่งที่ถูกทางการแทรกแซงแล้วเปลี่ยนชื่อ

เป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)⁹⁰ ต่อมาในปี 2551 ทางกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ขายหุ้นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ให้กับธนาคารซีไอเอ็มบี ประเทศมาเลเซีย และได้เปลี่ยนชื่อธนาคารดังกล่าวเป็นธนาคารซีไอเอ็มบี (ไทย) จำกัด (มหาชน)

การปรับเปลี่ยนวิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาดังกล่าวข้างต้น สามารถบรรเทาความตื่นตระหนก และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินให้กลับคืนมา เนื่องจากผู้ฝากเงินไม่ได้รับผลกระทบกระเทือน และธุรกิจที่เป็นผู้กู้เงินก็สามารถได้รับบริการทางการเงินต่อไปในขณะเดียวกัน สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาบางแห่งก็สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยไม่ต้องถูกระงับกิจการ ซึ่งหากมีการระงับกิจการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะต้องชำระคืนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วันนับจากวันที่มีการขอรับเงิน ซึ่งจะตกเป็นภาระแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการจัดหาเงินดังกล่าว

(4) มาตรการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน

ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ทางกรได้สั่งให้สถาบันการเงินบางแห่งหยุดดำเนินกิจการชั่วคราวและมีข่าวลือเกี่ยวกับฐานะการเงินและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ได้ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินอ่อนแอที่เหลืออยู่ และอ่อนไหวต่อข่าวลือและเกรงว่าจะมีการปิดสถาบันการเงินเพิ่ม ส่งผลให้มีการไหลออกของเงินฝากจากระบบสถาบันการเงิน รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายให้รัฐรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เพื่อประกันความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน

(4.1) คณะกรรมการจัดการกองทุนได้ออกข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ คือ ถ้าหากมีการระงับกิจการของสถาบันการเงินเพิ่มเติมไปจากเดิม 58 บริษัท กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะต้องชำระคืนเงินให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการขอรับชำระเงิน

(4.2) เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 คณะกรรมการจัดการกองทุน ได้ออกข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการนำส่งเงินเข้ากองทุน

⁹⁰ ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐุ์ พันธวิชาติกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 86, น. 72-73.

พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเพิ่มอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งจากเดิมนั้นกำหนดให้มีอัตราเงินนำส่งเงินร้อยละ 0.1 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนต่อปี ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 0.15 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2540 และร้อยละ 0.2 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในช่วงทุกรอบระยะเวลา 6 เดือนตั้งแต่ พ.ศ.ปี 2541 เป็นต้นไป

(5) มาตรการเพิ่มสภาพคล่องและฟื้นฟูตลาดการเงิน

ระบบสถาบันการเงินไทยได้เริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤติตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 โดยเริ่มจากการขาดความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินอย่างมากต่อบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รวมไปถึงธนาคารพาณิชย์บางแห่งการระดมถอนเงินฝากของประชาชน โดยสถาบันการเงินเหล่านั้นได้ส่งผลบิดเบือนต่อระบบสถาบันการเงินเป็นอย่างมาก และมีผลกระทบอย่างกว้างขวางอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในระบบการเงินของไทย สำหรับสถาบันการเงินที่ประชาชนเข้าใจว่ามีความไม่มั่นคงและมีการระดมถอนเงินฝากเป็นอย่างมาก ภาระหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ออมได้กลายเป็นภาระหน้าที่ของรัฐไปโดยปริยาย กล่าวคือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องเพื่อให้ระบบสถาบันการเงินสามารถชำระคืนแก่ผู้ฝากเงินได้ ส่งผลให้ยอดหนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในช่วงระยะเวลาที่ประชาชนผู้ออมขาดความมั่นใจในสถาบันการเงิน สถาบันการเงินที่อ่อนแอเหล่านี้ นอกจากจะหยุดการให้บริการทางด้านสินเชื่อด้วยความจำเป็นเพื่อรักษาสภาพคล่อง ซึ่งทำให้ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงในส่วนที่เป็นลูกค้าอยู่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงแล้ว ยังได้ปรับดอกเบี้ยเงินฝากสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้มีการบิดเบือนในลักษณะที่มีโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยสูงโดยไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น ในส่วนของสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ที่ประชาชนเห็นว่ายังมีความมั่นคงอยู่นั้น ได้มีประชาชนฝากเงินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่สถาบันการเงินที่ฐานะมั่นคงเหล่านั้นกลับมีพฤติกรรมเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากตามสถาบันการเงินที่อ่อนแอไปด้วยเป็นการซ้ำเติมปัญหาโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยสูงเกินความเหมาะสมอีก ในสถานการณ์ดังกล่าว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นตัวผันสภาพคล่องทั้งระบบ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเงินจากตลาดการเงินระยะสั้น โดยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในตลาดซื้อคืนประเภท 1 วัน ได้ปรับตัวขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 23.3 เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2540 ส่งผลให้สถาบันการเงินที่มีสภาพคล่องส่วนเกินมุ่งให้กู้ยืมแต่เฉพาะกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพื่อหวังผลประโยชน์ระยะสั้นที่ไม่มีความเสี่ยงและได้อัตราผลตอบแทนสูง การบิดเบือนโครงสร้างอัตรา

ดอกเบี้ยนี้เองไม่เป็นการสนับสนุนสภาพคล่องให้กับภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงตามปกติวิสัย ทำให้ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงได้รับผลกระทบซ้ำเติมไปในอีกทางหนึ่งด้วย

ในขณะเดียวกัน สถาบันการเงินต่างประเทศซึ่งโดยปกติจะสนับสนุนสถาบันการเงินไทยในระบบการค้า การลงทุนระหว่างประเทศก็ได้เริ่มขาดความมั่นใจในระบบการเงินไทย ได้เริ่มตัดวงเงินสินเชื่อสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญ และได้เริ่มมีการถอนเงินกู้ต่างประเทศที่สนับสนุนภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงซึ่งเป็นการซ้ำเติมสภาพคล่องของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงอีกด้วย⁹¹ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการอย่างเร่งด่วนเพื่อหยุดยั้งการระดมถอนเงินจากระบบการเงิน หยุดยั้งไม่ให้ภาระหนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เติบโตอย่างไม่มีการสิ้นสุด และดำเนินมาตรการสร้างความมั่นคงให้กับระบบการเงินไทย⁹²

(5.1) เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2540 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยพุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญคือ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ สามารถให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินโดยไม่มีหลักประกันได้ และหากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประสบผลเสียหายรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

(5.2) รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 โดยรัฐบาลทำการออกพันธบัตรวงเงิน 500,000 ล้านบาทให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นำไปทยอยประมูลขายเพื่อลดหนี้สินจากการกู้ยืมเงินจากตลาดการเงินระยะสั้น และลดการบิดเบือนของตลาดเงิน โดยเริ่มออกพันธบัตรครั้งแรกในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541 เพื่อนำมาชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยการแปลงหนี้ระยะสั้นของกองทุนเพื่อ

⁹¹ ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐุ์ พันธวิชาติกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 86, น. 63-64.

⁹² ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐุ์ พันธวิชาติกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 86, น. 3.

การฟื้นฟูฯ เป็นหนี้ระยะยาวของรัฐบาลเพื่อแก้ไขความบิดเบือนของตลาดเงิน และลดภาระหนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ⁹³

(6) มาตรการส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

เพื่อสนับสนุนให้มีการประนีประนอมหนี้ระหว่างสถาบันการเงินกับผู้ประกอบการที่มีคุณภาพและมีศักยภาพที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และเร่งแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในสถาบันการเงินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินกิจการต่อไปของทั้งลูกหนี้และสถาบันการเงินเจ้าหนี้ ทำให้หนี้ด้อยคุณภาพกลับมาเป็นหนี้ที่ก่อให้เกิดรายได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากลูกหนี้ได้รับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และทำให้หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ลดลงแล้ว สถาบันการเงินเจ้าหนี้ก็จะสามารถลดภาระการกันสำรองสำหรับหนี้ด้อยคุณภาพได้จำนวนหนึ่งอันจะส่งผลต่อเนื่องให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพิ่มขึ้นสามารถนำไปใช้เป็นฐานในการขยายสินเชื่อให้กับผู้ประกอบการรายอื่นเพิ่มเติมได้มากขึ้นซึ่งจะส่งผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมต่อไป โดยมีมาตรการ คือ

(6.1) รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการทางการเงินแบบผ่อนคลายหลังจากเศรษฐกิจมีเสถียรภาพมากขึ้นระดับหนึ่ง เพื่อช่วยเหลือภาคการผลิตมิให้ต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยในระดับสูงในภาวะเศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้อันจะส่งผลให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้เป็นไปด้วยความยากลำบากต่อไป การดำเนินมาตรการทางการเงินแบบผ่อนคลายดังกล่าว ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดลดลง เศรษฐกิจเริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้น ซึ่งระดับอัตราดอกเบี้ยที่ลดลงและความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจนี้เองส่งผลเอื้ออำนวยต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจอันจะทำให้การประนีประนอมหนี้เป็นไปได้ง่ายขึ้น สถาบันการเงินเจ้าหนี้มีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และยินยอมปล่อยกู้ต่อให้แก่ลูกหนี้เพิ่มขึ้น

(6.2) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) ขึ้น เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2541 โดยรัฐบาลร่วมกับคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ประกอบด้วยผู้แทนจากสภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม สมาคมธนาคารไทย สมาคมบริษัทเงินทุนและสมาคมธนาคารต่างชาติ เพื่อเป็นการสนับสนุนการประนีประนอมหนี้และทำให้การปรับปรุง

⁹³ ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิสิฐ ลิ้อาธรรม และพิเชษฐ์ พันธวิชาติกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 86, น.68 และ 76.

โครงสร้างนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งติดตามความคืบหน้าของการปรับปรุงโครงสร้างนี้ด้วย⁹⁴

(6.3) มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างนี้โดยรัฐบาล ได้มีมาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างนี้ต่างๆ โดยได้ตราพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 360) ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับรายได้ที่ลูกหนี้ได้รับจากการที่เจ้าหนี้ปลดหนี้ให้ และยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ให้แก่ลูกหนี้และสถาบันการเงินสำหรับเงินที่ได้รับจากธุรกรรมการโอนทรัพย์สินระหว่างลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา หรือบริษัทห้างหุ้นส่วน นิติบุคคลกับเจ้าหนี้ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ทั้งสถาบันการเงินและลูกหนี้เร่งดำเนินการประนอมหนี้ โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จะใช้บังคับแต่เฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ได้กระทำระหว่างวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2541 ถึง 31 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท.กำหนด เป็นต้น⁹⁵

(6.4) การออกกฎหมายและปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีการพิจารณา พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีการจัดตั้งศาลล้มละลายเป็นศาลชำนาญพิเศษ และให้มีผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายล้มละลายเป็นผู้พิพากษาเฉพาะประจำ เนื่องจากคดีล้มละลายเป็นคดีที่ซับซ้อน การจัดตั้งศาลล้มละลายและมีผู้พิพากษาเฉพาะจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว การตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลายเดิมให้มีความเหมาะสมต่อสภาพการณ์และเอื้อต่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้มากขึ้น ดังเช่น แก้ไขมาตรา 94(2) เพื่อให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้กู้ยืมเงินต่อในการทำกิจการสามารถขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้ การปรับปรุงวิธีการยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้โดยแบ่งเจ้าหนี้เป็นกลุ่ม ซึ่งจะทำ ให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้หันมาเจรจาประนอมหนี้กันมากขึ้น

⁹⁴ ธารินทร์ นิมมานเหมินทร์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐุ์ พันธวิชาติกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 86*, น. 80-81.

⁹⁵ ธารินทร์ นิมมานเหมินทร์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐุ์ พันธวิชาติกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 86*, น. 85-86.

เนื่องจากเจ้าหน้าที่แต่ละกลุ่มไม่มีอำนาจต่อรองที่เด็ดขาดหรือเหนือกว่าคนอื่น และทำให้แผนฟื้นฟูกิจการได้รับความเห็นชอบง่ายขึ้น ลูกหนี้สามารถรักษากิจการของตนไว้ได้ เป็นต้น⁹⁶

(7) มาตรการแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้อีก

รัฐบาลได้ออกมาตรการในการแก้ปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้อีกได้แก่

(7.1) การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพบรรลุผลสำเร็จโดยเร็ว และมีการขยายกรอบการให้สิทธิประโยชน์ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้ครอบคลุมถึงบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยรัฐบาลได้มีการออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 เพื่อรองรับการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มารับซื้อหรือโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินมาบริหารได้คล่องตัวและสะดวกขึ้น เช่น มีการให้สิทธิประโยชน์ด้านค่าธรรมเนียมและภาษีที่เกิดจากการขายหรือโอนสินทรัพย์มาให้นิติบุคคล

(7.2) รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีต่อสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านั้นได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้อีกแก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป สถานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ ดังนั้น เพื่อเร่งแก้ไขปัญหารักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาราคาชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้

⁹⁶ ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชษฐุ์ พันธุ์วิชาติกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 86*, น. 85-86.

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติของต่างประเทศ

การให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานในแต่ละประเทศนั้น แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประสบการณ์และสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศที่เกิดปัญหาขึ้น ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมี 2 ประการ กล่าวคือ (1) กฎหมายและระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน และ (2) หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน

3.4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

มีสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงิน เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2476 กล่าวคือ กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสถาบันประกันเงินฝากและการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการในสหรัฐอเมริกา คือ Banking Act of 1933 กำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) เป็นการชั่วคราว โดยต่อมา Banking Act of 1935 ได้กำหนดให้ FDIC เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่ถาวร และในปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) ได้มีกฎหมายเฉพาะสำหรับสถาบันประกันเงินฝากอย่างเป็นทางการหรือเรียกว่า Federal Deposit Insurance Act of 1950 ทั้งนี้ ก่อนปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) กฎหมายได้ให้อำนาจ FDIC ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินด้วยวิธีการปิดสถาบันการเงินและจ่ายเงินประกันแก่ผู้ฝากเงิน หรือการโอนกิจการ (Acquisition) เท่านั้น แต่ในปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) FDIC ได้เสนอแก้ไขกฎหมายโดยให้ FDIC สามารถให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินเพื่อป้องกันสถาบันการเงินล้มเหลว (Prevent Failure) ได้ทั้งนี้ เนื่องจากทาง FDIC กังวลว่าธนาคารกลาง (Fed) อาจล้มลงที่จะให้สถาบันการเงินที่มีปัญหากู้เงิน (Funding) ชั่วคราวโดยเฉพาะสถาบันการเงินที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ Fed แต่สถาบันการเงินนั้นอาจอยู่ในการกำกับดูแลของ FDIC ซึ่งท้ายที่สุด รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้อนุมัติให้ FDIC สามารถให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินตามที่ FDIC เสนอได้ แม้ Fed จะได้คัดค้านเพราะเห็นว่าเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจในฐานะแหล่งให้กู้ยืม

แหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้จำกัดขอบเขตที่จะให้ความช่วยเหลือดังกล่าวตาม 12 U.S.C 1823 (c)(1)⁹⁷

หลังจากนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการอีกหลายฉบับ เช่น Competitive Equality Banking Act (CEBA) 1987 ว่าด้วยเรื่องของการให้ FDIC มีอำนาจดำเนินการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี หรือจนกว่าจะมีผู้ซื้อเข้าซื้อกิจการ รวมถึงการจัดตั้ง Bridge Bank และในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ.1991) เงินกองทุนประกันเงินฝากของ FDIC ได้ลดต่ำลงมากจนกระทั่งติดลบ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากเรียกว่า Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991 หรือ FDICIA ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การเพิ่มอำนาจให้ FDIC ในเรื่องการเพิ่มทุนให้กับกองทุนประกันเงินฝาก โดย FDIC สามารถกู้ยืมเงินจากกระทรวงการคลังได้ นอกจากนี้ กฎหมายได้กล่าวถึงการให้ FDIC ใช้วิธีการเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยวิธีการใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุดและวิธีการเข้าช่วยเหลืออย่างทันที่รวมทั้งการจัดทำหลักเกณฑ์ใหม่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน ดังนั้น FDIC จึงมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินยาวนานถึง 77 ปี นับได้ว่าเป็นต้นแบบของการดำเนินงานของสถาบันประกันเงินฝากในอีกหลายประเทศ นอกจากนี้ FDIC ยังเป็นสถาบันประกันเงินฝากแห่งแรกที่เรียกเก็บเบี้ยประกันจากธนาคารสมาชิกมากขึ้นตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน โดยเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 ทั้งนี้ FDIC พิจารณาความเสี่ยงของสถาบันการเงินจากอัตราส่วนเงินกองทุนต่างๆ และผลการประเมินของผู้ตรวจสอบ สำหรับวิธีการในการแก้ไขปัญหาธนาคารพาณิชย์ในประเทศสหรัฐอเมริกามี 3 วิธีที่สำคัญ คือ

(1) การขายกิจการ (Purchase and Assumption (P & A)) คือ การขายกิจการโดยให้สถาบันการเงินที่ตีประมูลซื้อทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาซึ่งส่วนใหญ่ คือ สินเชื่อและรับโอนเงินฝากไป ซึ่งการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงินของ FDIC มีทางปฏิบัติอยู่ 3 วิธี ได้แก่ การขายทรัพย์สินโดยการลดราคาต่ำกว่าราคาตามบัญชี การชดเชยเงินให้แก่ผู้ซื้อในกรณีสินเชื่อที่รับโอนไปกลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และการที่ FDIC รับประกันที่จะจ่ายเงินบางส่วน (Loss – Sharing) ให้แก่ผู้ซื้อสำหรับสินเชื่อที่มีปัญหาที่รับโอนไป

⁹⁷ Federal Deposit Insurance Corporation, “The FDIC and RTC Experience; Managing the Crisis”, 1998, p. 152.

(2) การจ่ายคืนเงินฝาก (Deposit Payoff) คือ วิธีการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินโดยตรงและนำทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาขายให้แก่สถาบันการเงินอื่น และ FDIC จ่ายคืนเงินให้แก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการภายในวงเงินที่ประกัน

(3) การให้ความช่วยเหลือเพื่อพยุงฐานะ (Bail Out) เป็นอีกทางเลือกที่ FDIC นำมาใช้ ได้แก่ การที่ FDIC ให้ความช่วยเหลือโดยการเข้าไปพยุงฐานะของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาให้ดำเนินการต่อไปได้ แต่วิธีนี้มีต้นทุนในการแก้ปัญหาสูง ดังนั้นจึงมีเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสถาบันการเงินนั้นต้องเป็นสถาบันการเงินหลักในการให้บริการด้านการธนาคารที่จำเป็นต่อท้องถิ่น และเป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ซึ่งหากปล่อยให้ล้มจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน หรือที่เรียกว่า Too Big to Fail นั้นเอง เช่น กรณี Continental Illinois Bank และ New England Bank เป็นต้น⁹⁸

การดำเนินการของสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) กล่าวคือ เมื่อสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FDIC ประสบปัญหาจนถูกปิดกิจการ FDIC จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์และดำเนินการกับสถาบันการเงินดังกล่าว โดยที่ผ่านมาส่วนใหญ่ FDIC จะดำเนินการทำข้อตกลงในการซื้อและครอบครองสินทรัพย์ (Purchase and Assumption Agreement) กับสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ โดยลูกค้าของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการจะกลายมาเป็นลูกค้าของสถาบันการเงินที่เป็นผู้เข้าครอบครองกิจการโดยอัตโนมัติ ซึ่งสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) จะทำการรับประกันเงินฝากให้สถาบันการเงินผู้ซื้อกิจการดังกล่าวตามปกติต่อไป ดังนั้น FDIC จึงไม่ต้องจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ เช่น กรณีของ Washington Mutual Bank (WAMU) ซึ่งก่อนถูกปิดกิจการ WAMU นับว่าเป็นสถาบันการเงินที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในบรรดาสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการไป กล่าวคือ มีเงินฝาก 188,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีสาขา 2,200 สาขา แต่เมื่อ WAMU ถูกปิดกิจการเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ.2551 ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ต้องดำเนินการจัดการกับทรัพย์สินของ WAMU โดย FDIC ได้จัดทำประมูลทรัพย์สินของ WAMU และในที่สุด JP Morgan Chase Bank เป็นผู้ให้ราคาสูงที่สุด โดย FDIC ใช้วิธีการแก้ปัญหาที่ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด ดังนั้น ทรัพย์สินของ WAMU จะถูกโอนเป็นทรัพย์สินของ JP Morgan Chase Bank กล่าวคือ ลูกค้าของ WAMU จะกลายเป็นลูกค้าของ JP Morgan

⁹⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 1, น. 88-90.

Chase Bank โดยอัตโนมัติ ทำให้ JP Morgan Chase Bank เป็นสถาบันการเงินที่มีเงินฝากมากที่สุดในโลก

ในบางกรณี หากไม่มีผู้ซื้อใดมาทำข้อตกลงในการซื้อและครอบครองสินทรัพย์ (Purchase and Assumption Agreement) กับ FDIC เพื่อเข้าครอบครองสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการแล้ว ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกับสถาบันการเงินได้ให้สามารถจัดตั้ง Bridge Bank ขึ้นมาเป็นการชั่วคราว เพื่อดำเนินการกับเงินฝากและหนี้สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดไปได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้ Bridge Bank มีอำนาจ ดังนี้ (1) เข้าครอบครองเงินฝาก (2) เข้าครอบครองหนี้สิน (3) เข้าครอบครองสินทรัพย์ และ (4) ดำเนินการอื่นๆ เป็นการชั่วคราวตามที่ Federal Deposit Insurance Act กำหนด โดยล่าสุดเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2552 FDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ของ Silverton Bank ได้จัดตั้ง Bridge Bank ขึ้นภายใต้ชื่อ Silverton Bridge Bank เพื่อดำเนินกิจการ ซึ่งลูกค้าของ Silverton Bank สามารถใช้บริการที่ Silverton Bridge Bank ได้ตามปกติ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) จะมีหน้าที่รับประกันเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกปิดกิจการแล้ว สถาบันประกันเงินฝากยังมีหน้าที่ช่วยสนับสนุนสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกให้มีความปลอดภัยและน่าเชื่อถือโดยการกำกับและติดตามฐานะการดำเนินการของสถาบันการเงินสมาชิก ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่ได้มาตามกฎหมายทำให้ FDIC มีอำนาจที่จะเข้าช่วยเหลือและดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ โดย FDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ของสถาบันการเงินสมาชิกที่ถูกปิดกิจการ FDIC สามารถขายกิจการดังกล่าวออกไปได้ หรือในบางกรณี หากไม่มีผู้ซื้อใดมาทำข้อตกลง P&A กับ FDIC ก็สามารถจัดตั้ง Bridge Bank ขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการของสถาบันการเงินสมาชิกที่ถูกปิดการต่อ หรือนอกเหนือจาก 2 กรณีดังกล่าวแล้ว FDIC ต้องดำเนินการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินสมาชิกที่ถูกปิดกิจการ⁹⁹

ในช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2551-2552 การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหาฐานะของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) อาศัยอำนาจตาม Section 13 ของ Federal Deposit Insurance Act ซึ่งมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ (1) การให้ความช่วยเหลือต้องเป็นแนวทางที่เป็นภาระต่อกองทุนประกันเงิน

⁹⁹ จรัสวิชัย สายธารทอง, “บทความเรื่องอเมริกาจัดการกับสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการอย่างไร”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2542).

ฝักน้อยที่สุด (Least Cost Resolution) และ (2) การให้ความช่วยเหลือต้องไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ถือหุ้นเดิมของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณีกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน (Systemic Risk) โดยในการใช้ข้อยกเว้นนี้ กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยการรักษากับประธานาธิบดี โดยอาศัยคำแนะนำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ Broad of Director of Federal Reserve System (Fed) และ Broad of Director of Federal Deposit Insurance (FDIC) ส่วนวิธีการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินนั้น FDIC สามารถทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การให้เงินกู้ การรับประกันหนี้ การซื้อสินทรัพย์ การซื้อหลักทรัพย์ของสถาบันการเงิน การช่วยการควบรวมกิจการระหว่างสถาบันการเงินที่มีปัญหา กับสถาบันการเงินหรือบริษัทอื่น หรือการค้ำประกันความเสียหายที่เกิดจากการควบรวมกิจการ เป็นต้น โดยเงินที่นำมาช่วยเหลือมาจากกองทุนประกันเงินฝาก ซึ่ง FDICเรียกเก็บเงินนำส่งจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกและดอกเบี้ยที่ได้จากการลงทุนของเงินในกองทุนประกันเงินฝาก ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งต่อมาลุกลามกลายเป็นวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552 รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย Emergency Economic Stabilization Act of 2008 เพื่อแก้ปัญหาได้โดยตรงและรวดเร็วขึ้น โดยการก่อตั้งคณะกรรมการและโครงการให้ความช่วยเหลือต่างๆ เพื่อส่งเสริมสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจโดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การออกกฎหมายหรือมาตรการพิเศษเพื่อรองรับวิกฤติ พ.ศ. 2551-2552 (ค.ศ. 2008-2009) มีรายละเอียด ดังนี้

(1) การให้ความช่วยเหลือสภาพคล่อง

นอกจากการให้ความช่วยเหลือตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หน่วยงานต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ผ่อนผันมาตรการในการช่วยเหลือ รวมทั้งออกมาตรการพิเศษเพิ่มเติมหลายอย่าง เพื่อให้ตอบสนองกับสภาพเศรษฐกิจ ทั้งนี้ อาจสรุปมาตรการสำคัญได้ 2 มาตรการ คือ

(1.1) การผ่อนผันการให้ความช่วยเหลือทาง Discount Window โดยธนาคารกลาง (Fed)

(1.2) Liquidity Program โดยสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC)¹⁰⁰

¹⁰⁰ 12 C.F.R. Part 370 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

Board of Director ของ FDIC ได้ประกาศให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน โดยการ บังคับใช้ Temporary Liquidity Guarantee Program ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) การประกันหนี้ และ (2) การประกันบัญชีเงินฝาก ซึ่งทั้งสองกรณีจะเป็นการประกันเพียงชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น

(1.2.1) โครงการประกันหนี้ (Debt Guarantee Program)

โครงการนี้ FDIC มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนสถาบันการเงินในการหาเงินทุนมาสนับสนุนการดำเนินงาน โดย FDIC จะค้ำประกันเต็มจำนวนสำหรับตราสารหนี้ที่สถาบันการเงินออกในช่วงวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2551 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2552 โดยตราสารหนี้ดังกล่าว ต้องมีอายุไม่เกิน 3 ปี สถาบันการเงินจะได้รับการค้ำประกันดังกล่าวโดยไม่ต้องสมัครเข้าร่วมโครงการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากสถาบันการเงินไม่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการดังกล่าว สถาบันการเงินสามารถแจ้งไม่เข้าร่วมโครงการได้ สำหรับตราสารหนี้ที่ออกภายหลังวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2552 หากสถาบันการเงินประสงค์จะได้รับการค้ำประกัน สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่ FDIC ประกาศต่อไป

(1.2.2) โครงการประกันบัญชีเงินฝากประเภทไม่มีดอกเบีย (Transaction Account) โดยไม่จำกัดวงเงินประกัน

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ธุรกิจซึ่งเป็นเจ้าของบัญชีที่เปิดเพื่อการจ่ายเงินเดือน และมักมีเงินเกินกว่าวงเงินประกันปกติที่ให้ประกัน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา การให้ประกันแบบไม่จำกัดจำนวนจะช่วยให้ธุรกิจมั่นใจว่าจะไม่สูญเสียเงินและไม่ถอนเงินออกจากสถาบันการเงินขนาดเล็กที่มีฐานะมั่นคงออกไปฝากในสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่กว่า จนอาจทำให้สถาบันการเงินขนาดเล็กดังกล่าวต้องปิดกิจการ การค้ำประกันนี้จะสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2553¹⁰¹

(2) การให้ความช่วยเหลืออื่นๆ โดยธนาคารกลาง (Fed) ตาม Federal Reserve Act Section 13 (3)

¹⁰¹ ระยะเวลาสิ้นสุดแก้ไขเพิ่มเติมโดย 12 CFR Part 370: RIN 3064-AD37.

เพื่อการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ Fed ได้ใช้อำนาจตาม Section 13(3) Powers of Federal Reserve Banks¹⁰² ในการออกโครงการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินต่างๆ เป็นการทั่วไป และเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินเฉพาะสถาบัน ดังนี้

(2.1) โครงการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องเป็นการทั่วไป

โครงการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องฯ ได้แก่ (1) โครงการ Asset Backed Commercial Paper Money Market Mutual Fund Liquidity Facility (2) โครงการ Commercial Paper Funding Facility (3) โครงการ Money Market Investor Funding Facility และ (4) โครงการ Term Asset Backed Securities Loan Facility โดยหลักแล้ว รูปแบบจะเป็นการสนับสนุนเงินทุนให้แก่ตัวกลาง เช่น สถาบันการเงิน หรือ บริษัทจัดตั้งขึ้นเฉพาะ (Limited Liability Company : LLC) เป็นต้น เพื่อไปลงทุนโดยการซื้อตราสาร เช่น High-Quality Asset-Backed Commercial Paper (ABCP) และ Unsecured and Asset-Backed Commercial Paper ระยะเวลา 3 เดือน เป็นต้น ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในแต่ละโครงการ เช่น ต้องนำตราสารที่ซื้อมาเป็นประกันการให้กู้ยืมเงิน ผู้ออกตราสารต้องประสบปัญหาเงินทุนไหลออก (Material Outflow) ถึงระดับตามที่โครงการกำหนด เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มปริมาณสภาพคล่องในตลาดตราสารดังกล่าว

(2.2) การให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่ผู้ประกอบการธุรกิจเฉพาะราย

ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่ Bear Sterns, American International Group (AIG), Citigroup และ Bank of America ทั้งนี้ ในการให้ความช่วยเหลือ Bear Sterns และ American International Group (AIG) นั้น Federal Reserve Bank of New York (FRB NY) เป็นผู้รับผิดชอบ โดยได้ให้ความช่วยเหลือผ่านบริษัท Maiden Lane Limited Liability Company (ML.LLC.) ซึ่งมี 3 บริษัท คือ ML.LLC. I, II, และ III เช่น ในกรณีของ Bear Sterns นั้น FRB NY ด้วยอำนาจตาม Section 13(3) Federal Reserve Act ได้ให้กู้แก่บริษัท ML.LLC.I ร่วมกับ JP Morgan Chase Bank เป็นจำนวน 29,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ตามลำดับ ML.LLC.I จะเข้าจัดการสินทรัพย์ต่างๆ ของ Bear Sterns เพื่อให้สามารถชำระคืนหนี้สินได้มากที่สุด และอำนวยความสะดวกให้แก่การควมรวมกันระหว่าง

¹⁰² Federal Reserve Act, Section 13(3) [12 USC 343. As added by act of July 21, 1932 (47 Stat. 715); and amended by acts of Aug. 23, 1935 (49 Stat. 714) and Dec. 19, 1991 (105 Stat. 2386.)]

Bear Sterns และ JP Morgan Chase Bank โดยตามข้อตกลงจะมีการกำหนดชัดเจนให้หนี้ของ FRBNY นั้นมีบุริมสิทธิเหนือกว่าหนี้ของ JP Morgan Chase Bank เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิทรัพย์สินใดๆ ก็ตามของบริษัท ML.LLC. I, II, และ III จะถือเป็นส่วนหนึ่งในงบดุลของ FRB NY ด้วย

สำหรับการให้ความช่วยเหลือแก่ Citigroup และ Bank of America นั้นจะเป็นในลักษณะของความตกลงร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) Fed และ FDIC ทั้งนี้ ในขั้นแรกกระทรวงการคลังและ FDIC จะให้กู้แก่สถาบันการเงินทั้งสองแห่ง โดยมีสินทรัพย์ เช่น Residential และ Commercial Real Estate loans ของสถาบันการเงินทั้งสองแห่งเป็นหลักประกัน และสถาบันการเงินทั้งสองแห่งจะต้องออกหุ้นบุริมสิทธิซึ่งจ่ายปันผลในอัตราร้อยละ 8 ให้แก่กระทรวงการคลังและ FDIC หากปรากฏว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวไม่เพียงพอ Fed จึงจะอนุมัติเงินกู้แบบ Non-Recourse Loan เพื่อป้องกันความเสียหายต่อไป อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน Fed ยังไม่มีการอนุมัติเงินกู้ลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด

(3) การช่วยเหลือตาม Emergency Economic Stabilization Act of 2008

รัฐสภาประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ผ่านกฎหมาย Emergency Economic Stabilization Act of 2008 (EESA) เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) ในการฟื้นฟูเสถียรภาพ และสภาพคล่องในระบบการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา ผ่านโครงการ Troubled Asset Relief Program (TARP) ซึ่งจะประกอบด้วยโครงการย่อยต่างๆ โดยใช้เงินจากงบประมาณของรัฐบาลจำนวน 700,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 250,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาแรกที่กระทรวงการคลังสามารถใช้ได้ทันที 100,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อมา ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากประธานาธิบดี และ 350,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาสุดท้าย ซึ่งต้องได้รับมติเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อพิจารณา และบริหารโครงการ TARP ได้แก่

(3.1) Office of Financial Stability ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง เพื่อให้ทำหน้าที่บริหารโครงการ TARP โดยให้มีการได้รับคำแนะนำจาก Fed, FDIC, OCC, OTS และ the Housing and Urban Development ด้วย

(3.2) Financial Stability Oversight Board ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบ และให้คำแนะนำในการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว โดย Board ประกอบด้วยธนาคารกลาง (Fed) กระทรวงการคลัง The Federal Home Finance Agency The Securities and Exchange Commission และ The Housing and Urban Development ทั้งนี้ เงื่อนไขในการสมัครเข้าขอความช่วยเหลือในแต่ละโครงการย่อยจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่วัตถุประสงค์

โดยสถาบันการเงินหรือผู้ที่มีสิทธิสมัครตามแต่ประเภทโครงการย่อยอาจไม่ต้องประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องหรือปัญหาฐานะแต่อย่างใด ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ออกโครงการ TARP แล้วรวม 8 โครงการ เช่น Consumer and Business Lending Initiative เพื่อกระตุ้นให้เกิดปริมาณธุรกรรมมากขึ้นในตลาดสินเชื่อรอง Asset Guarantee Program เพื่อค้ำประกันสินทรัพย์ที่เกิดก่อนวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2551 และครอบคลุมโดยสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูงจากการขาดความเชื่อมั่นต่อตลาด เนื่องจากสินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์ที่ขาดสภาพคล่อง เป็นต้น ทั้งนี้ โครงการย่อยที่ถือได้ว่าเป็นการช่วยเหลือฐานะและสภาพคล่องของสถาบันการเงิน ได้แก่

(3.2.1) Capital Purchase Program

มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นใจว่าสถาบันการเงินจะมีเงินทุนที่เพียงพอต่อการให้สินเชื่อโดยกระทรวงการคลังจะอัดฉีดเงินให้แก่สถาบันการเงินทุกขนาดที่อยู่ในเกณฑ์ดี ด้วยการซื้อ Senior Preferred Stock และ Warrant สำหรับ Common Stock โดยจำกัดจำนวนขั้นต่ำที่ร้อยละ 1 ของ Risk-Weighted asset แต่ไม่เกินร้อยละ 3 หรือ 25,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพื่อรองรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจ และกระตุ้นให้ปล่อยสินเชื่อมากขึ้น

(3.2.2) Capital Assistance Program

มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นใจว่าสถาบันการเงินจะมีเงินทุนที่เพียงพอต่อการให้สินเชื่อเช่นเดียวกับ Capital Purchase Program แต่เน้นให้แก่สถาบันการเงินขนาดใหญ่ และจะเป็นการซื้อ Mandatory Convertible Preferred Stock และ Warrant สำหรับ Common Stock โดยจำกัดจำนวนขั้นต่ำที่ร้อยละ 1 ของ Risk-Weighted Asset แต่ไม่เกินร้อยละ 2 หรือ เท่าที่จำเป็นเพื่อซื้อหุ้นโครงการ Capital Purchase Program หรือ โครงการ Targeted Investment Program ค่ะ

(3.2.3) Public-Private Investment Program

เป็นโครงการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินภายใต้โครงการ Financial Stability Plan ที่ประกาศเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 ซึ่งเป็นโครงการที่ร่วมมือกันระหว่างกระทรวงการคลัง FDIC และ Fed เพื่อตัดสินเชื่อที่มีอยู่เดิมที่เป็นปัญหา (Legacy Asset) ออกจากงบดุลของสถาบันการเงิน และเพื่อให้มีการให้สินเชื่อสู่ระบบ โดยให้มีการก่อตั้งกองทุน Public-Private Investment Funds (“PPIFs”) เพื่อมาซื้อ Legacy Asset ของสถาบันการเงิน โครงการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะให้ใช้เงิน 750,000 -1,000,000 ล้านดอลลาร์จาก TARP และเงินทุนจากภาคเอกชน เพื่อสร้างกำลังซื้อ Legacy Assets จำนวน 500,000 ล้านดอลลาร์ และอาจขยายไปถึง 1,000,000 ล้านดอลลาร์ โดยมีหลักการสำคัญ คือ จะต้องใช้เงินภาษีอากรให้เกิดประโยชน์

สูงสุดและกระจายความเสี่ยงและกำไรไปยังภาคเอกชนโดยให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการกำหนดราคา ซึ่งโครงการนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1) Legacy Loan Program

เป็นโครงการที่ให้ FDIC คำประกันหนี้ที่ผู้ลงทุนเอกชนกู้เพื่อซื้อ Legacy Loan โดยได้รับเงินลงทุนจากกระทรวงการคลังร่วมด้วย หนี้เงินกู้ที่ FDIC จะเป็นผู้ค้ำประกันให้หนี้ จะต้อง มี Debt to Equity Ratio ในอัตราส่วน 6:1 ซึ่งเมื่อการซื้อขายสำเร็จ ผู้จัดการทุนเอกชนเป็นผู้ควบคุมและจัดการสินทรัพย์ภายใต้การกำกับดูแลของ FDIC

2) Legacy Securities Program

เป็นโครงการที่สนับสนุนให้มีการซื้อสินทรัพย์ที่มีอสังหาริมทรัพย์หนุนหลัง และเป็น การสร้างตลาดสำหรับหลักทรัพย์ดังกล่าว เพื่อเสริมสภาพคล่อง เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ระบบได้ โดยหลักการจะมีผู้จัดการทุนประมาณ 5 คน เพื่อระดมทุนส่วนที่เป็นเจ้าของจากภาคเอกชน เพื่อรวมกับเงินลงทุนจากกระทรวงการคลัง และอาจได้รับเงินสนับสนุนเงินกู้จากกระทรวงการคลังเพิ่มเติมและจาก Fed ตามโครงการ Term Asset-Backed Securities Loan Facility (TALF)¹⁰³ ด้วย โดยกองทุนที่ตั้งขึ้นต้องไปซื้อสินทรัพย์ที่เป็น Eligible Assets ได้แก่ สินทรัพย์ที่มีอสังหาริมทรัพย์หนุนหลังที่ออกก่อน ปี พ.ศ.2552 ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด และต้องเป็นสินทรัพย์ที่เมื่อสถาบันการเงินซื้อไปแล้ว กระทรวงการคลังสามารถซื้อได้ตาม Emergency Economic Stabilization Act 2008 (EESA) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้เสียภาษี ทั้งนี้ การบริหารกองทุนเป็นไปตามดุลยพินิจของผู้จัดการทุนที่กระทรวงการคลังได้กำหนดกลยุทธ์ให้ซื้อและถือครองหลักทรัพย์ไว้ระยะยาว (A Long-Term Buy and Hold Strategy)

3.4.2 ประเทศอังกฤษ

(1) ประเทศอังกฤษมี Deposit Protection Scheme เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการแก้ปัญหาของสถาบันการเงินในประเทศอังกฤษ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2522 ภายใต้

¹⁰³ TALF คือโครงการซึ่ง Fed จะให้สินเชื่อแก่นักลงทุนและสถาบันการเงินที่นำตราสารหนี้ที่มีสินทรัพย์หนุนหลังเป็นสินเชื่อสำหรับนักศึกษา สินเชื่อรถยนต์ สินเชื่อบัตรเครดิต หรือสินเชื่อสำหรับธุรกิจขนาดเล็กที่ได้รับการค้ำประกันจากสำนักงานธุรกิจขนาดเล็กของรัฐบาลมาวางค้ำประกันกับ Fed สาขาเมลเบิร์นนิวยอร์ก

Banking Act 1979 บริหารงานโดยคณะกรรมการ และทุนในการดำเนินงานเรียกเก็บจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกโดยมีได้รับเงินสมทบจากรัฐบาล ในกรณีที่เงินกองทุนไม่เพียงพอสามารถเรียกเก็บเพิ่มเติมจากสมาชิกได้ ซึ่งวิธีการที่ใช้ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในประเทศไทย ในชวงนั้น มี 2 แนวทาง ได้แก่

(1.1) Liquidation คือ การเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อให้สถาบันเลิกกิจการ เนื่องจากฐานะของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาอยู่ในขั้นรุนแรงมีหนี้สินล้นพ้นตัว และจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินตามวงเงินที่ได้ประกาศประกันเงินฝาก

(1.2) Administrations ได้แก่ การมอบอำนาจบริหารตามกฎหมายให้แก่ผู้บริหารใหม่เป็นการชั่วคราวและจัดการทางการเงินใหม่เพื่อให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาสามารถแก้ไขปัญหาและดำเนินการต่อไปได้ หากคณะกรรมการของ Deposit Protection Scheme มีความเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาชั่วคราวที่มีแนวโน้มที่จะสามารถแก้ไขปัญหาให้กลับสู่ภาวะปกติได้ จึงใช้วิธีการนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเข้าฟ้องล้มละลายสถาบันการเงินดังกล่าวในช่วงที่กำลังแก้ไขปัญหาอยู่ ต่อมาเมื่อสถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติ สถาบันประกันเงินฝากจะได้รับชำระหนี้จากการให้ความช่วยเหลือคืน แต่ในบางกรณีสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่สามารถฟื้นฟูฐานะการเงินให้ดีขึ้นได้และต้องปิดกิจการไปในที่สุด ก็คือแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธี Liquidation

เช่น กรณีปัญหาของ Barings Bank เมื่อปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเกิดจากการเก็งกำไรของพนักงานระดับผู้จัดการทั่วไป (นายนิโคลัส ลีสัน/ Nick Leeson) ของบริษัทลูกที่จดทะเบียนและทำธุรกิจที่ประเทศสิงคโปร์ ได้เข้าทำสัญญาซื้อขายตราสารอนุพันธ์ล่วงหน้าจำนวนมากและประสบปัญหาภาวะขาดทุนจนธนาคารกลาง (Bank of England (BOE)) สั่งปิดกิจการ และต่อมาแก้ปัญหาโดย ABN Amro Bank แห่งประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ซื้อกิจการด้านวานิชธนกิจ นอกจากนี้ Merrill Lynch Co., และ Dresdner เข้าซื้อกิจการในส่วนที่เหลือของธนาคารดังกล่าว¹⁰⁴

(2) ต่อมารัฐบาลประเทศไทยได้มีการตรากฎหมาย The Financial Services and Market Act 2000 (FSMA) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2543 (ค.ศ.2000) ได้

¹⁰⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อั่งแล้ว เริงอรรถที่ 1*, น. 88 – 90.

กำหนดให้ Financial Services Agency (FSA) ทำหน้าที่เป็น Single Regulator ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงินด้านต่าง ๆ โดย FSA มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และการบังคับใช้ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย FSMA¹⁰⁵ 4 ประการ อันได้แก่ การรักษาความเชื่อมั่นในระบบการเงินของอังกฤษ การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบบการเงินแก่สาธารณชน การคุ้มครองผู้บริโภค และการลดอาชญากรรมทางการเงิน ทั้งนี้ FSA เป็นองค์กรอิสระที่แยกต่างหากจากรัฐบาลและธนาคารกลาง (Bank of England (BOE)) และมีรายได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการกำกับดูแลจากสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ FSA และ FSA ต้องรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งจะเป็นผู้เสนอรายงานต่อรัฐสภาอีกทอดหนึ่ง¹⁰⁶

(3) ตาม FSMA, Section 213 กำหนดให้ FSA เป็นผู้จัดตั้งโครงการประกันเงินฝาก (The Financial Services Compensation Scheme (FSCS)) เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกค้าของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FSA ในกรณีที่สถาบันการเงินดังกล่าวไม่สามารถหรือมีแนวโน้มว่าจะไม่สามารถจ่ายคืนเงินให้แก่ลูกค้าได้ตามหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองของ FSCS ซึ่งกำหนดโดย FSA¹⁰⁷ ซึ่งโดยทั่วไป คือ กรณีที่สถาบันการเงินหยุดประกอบธุรกิจและไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ ได้จัดตั้งโครงการ FSCS และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2544 (ค.ศ.2001) โดยให้ความคุ้มครองแก่ลูกค้าของสถาบันการเงินที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น (Pay Box System) ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้วย โดยหลักการแล้วโครงการ FSCS ให้คุ้มครองแบบจำกัดเพดานขั้นสูง (Maximum Limit) เว้นแต่รัฐบาลหรือ Authority อื่นจะให้ความคุ้มครองเต็มจำนวน (FSMA section 214 (6)) ทั้งนี้ FSCS มีฐานะเป็นองค์กรอิสระแยกต่างหากจาก FSA โดยอย่างน้อยปีละครั้ง FSCS มีหน้าที่ต้องรายงานผลการดำเนินงานโดยตรงต่อ FSA ซึ่ง FSA จะรายงานต่อไปยังกระทรวงการคลัง (Her Majesty's Treasury (HMT)) อีกทอดหนึ่ง

¹⁰⁵ FSMA, Part 1 the regulatory objectives, sections 3-6.

¹⁰⁶ สืบค้นจาก

<http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Accountability/Relations/index.shtml>.

¹⁰⁷ FSA, Handbook, Redress, COMP Compensation

การเก็บเงินสมทบจากสมาชิกนั้น FSCS จะเก็บเป็นรายปี แต่อาจเรียกเก็บเงินสมทบเพิ่มเติมระหว่างปีก็ได้ โดยการเรียกเก็บใช้เกณฑ์ “Pay as You Go Basis” กล่าวคือ หากสถาบันการเงินประกอบธุรกิจหลายประเภทก็ต้องนำส่งเงินสมทบมากขึ้นตามประเภทธุรกิจ ทั้งนี้ เงินสมทบที่เรียกเก็บจากสมาชิกประกอบด้วยเงิน 2 จำนวน คือ (1) ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ (Management Expenses) ของ FSCS เงินสมทบส่วนนี้ทุกสถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องนำส่งทุกปี และ (2) ค่าชดเชยความเสียหาย (Compensation Payments) คือ ค่าชดเชยความเสียหายที่บริษัท FSCS ต้องจ่ายหรือคาดว่าจะต้องจ่ายให้แก่ผู้ที่ได้รับการประกัน สำหรับระยะเวลา 1 ปี หลังจากวันที่เรียกเก็บเงินสมทบส่วนนี้ FSCS จะเรียกเก็บจากสถาบันการเงินเฉพาะที่อยู่ในประเภทที่คาดว่าจะเกิดภาวะต้องจ่ายเงินในแต่ละปี หากไม่ใช่สถาบันการเงินประเภทที่มีภาวะต้องจ่ายเงินเพื่อชดเชยความเสียหายก็ว่าจะไม่ถูกเรียกเก็บเงินสมทบส่วนนี้ ตัวอย่างเช่น ก่อนเกิดวิกฤตการเงินในปี พ.ศ.2550 (ค.ศ. 2007) ยังไม่มีสถาบันการเงินประเภทที่รับฝากเงิน (Deposits) ใดประสบปัญหา ทาง FSCS จึงไม่ได้เรียกเก็บเงินสมทบประเภท Compensation Payment จากสถาบันการเงินประเภทที่รับฝากเงิน เมื่อเกิดปัญหาขึ้นกับธนาคารพาณิชย์ FSCS ก็จะถูกยืมเงินจากธนาคารกลาง (BOE) หรือกระทรวงการคลัง (HMT) มาจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินของธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาก่อน แล้วจึงเรียกเก็บ Compensation Payment จากสถาบันการเงินประเภทที่รับฝากเงิน (Deposits) ในภายหลัง¹⁰⁸ กล่าวโดยสรุปการนำส่งเงินสมทบตามระบบประกันเงินฝากของประเทศอังกฤษเป็นแบบ Ex-Post Funding กล่าวคือ เรียกเก็บเงินสมทบหลังจากที่เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ยกเว้นเงินสมทบที่เป็นค่าบริหารจัดการของ FSCS ที่จะเรียกเก็บทุกปี ซึ่งต่างจากแบบ Ex-Ante Funding ที่เรียกเก็บเงินสมทบทุกปีเพื่อสะสมเป็นเงินกองทุนสำหรับใช้จ่ายเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น

(4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินของประเทศอังกฤษนั้น ตามกรอบอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของ 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง (HMT) ธนาคารกลาง (BOE) และ ผู้กำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSA) หรือโดยหน่วยงานทั้ง 3 แห่ง (The Tripartite Authorities) ได้มีการทำบันทึกความตกลงร่วมกัน (Memorandum of Understanding (MOU)) เพื่อกำหนดขอบเขตและบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการประสานงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเพื่อให้การดูแลเสถียรภาพ

¹⁰⁸ สืบค้นจาก

การเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการจัดการในกรณีเกิดวิกฤติการเงิน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ คือ HMT รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงสร้างกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับระบบการเงิน BOE รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพระบบการเงินในภาพรวมด้วยการให้สภาพคล่อง (Supplying Liquidity) และ FSA รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและตลาดการเงิน อย่างไรก็ตาม การที่ Authorities จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าเป็นกรณีอันจำเป็น และเพื่อรักษาเสถียรภาพการเงิน (Financial Stability) ของประเทศด้วย หากไม่ใช่แล้วการแก้ปัญหา ก็จะเป็นไปตามกระบวนการทั่วไป กล่าวคือ หากสถาบันการเงินดังกล่าวไม่สามารถดำรงเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจภายใต้การอนุญาตของ FSA ได้ ก็จะถูกเพิกถอนใบอนุญาต และเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี หรือกระบวนการล้มละลายต่อไป สำหรับผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินดังกล่าวจะได้รับ ความคุ้มครองจาก FSCS หากปรากฏว่าสถาบันการเงินดังกล่าวอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากได้

(5) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาของประเทศ อังกฤษในปัจจุบันอยู่ภายใต้กรอบอำนาจและเครื่องมือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

(5.1) MOU ระหว่าง HMT, BOE และ FSA ฉบับปี พ.ศ.2540 (ค.ศ. 1997) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ.2549 (ค.ศ.2006)¹⁰⁹ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และการประสานงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพการเงิน โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน คือ HMT และ BOE

¹⁰⁹ การหารือและตัดสินใจดำเนินการของ Tripartite Authority อยู่ในรูปของ คณะกรรมการ Tripartite Standing Committee ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละหน่วยงาน

(5.2) กฎหมาย The Banking Act 2009¹¹⁰ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การให้อำนาจและเครื่องมืออย่างถาวรแก่ Tripartite Authorities ในการจัดการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้อย่างรวดเร็ว (Special Resolution Regime- SRR) โดยการยกเว้นข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินในภาวะปกติภายใต้กฎหมาย FSMA โดย FSA จะเป็นผู้พิจารณาว่าสถาบันการเงินใดเข้าข่ายประสบปัญหาหรือไม่สามารถดำรงเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจได้ (Triggering SRR) หลังจากนั้น BOE จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินดังกล่าวด้วยการโอนกิจการ หุ้น สิทธิทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่เอกชน¹¹¹ หรือโอนให้แก่ Bridge Bank¹¹² ซึ่งจัดตั้งโดย BOE ในกรณีเป็นทรัพย์สินที่มีคุณภาพแต่ยังไม่สามารถหาผู้รับโอนเอกชนที่เหมาะสมได้ ทั้งนี้ ไม่รวมการโอนหุ้น และสุดท้ายในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม HMT จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการโอนกิจการ หุ้น สิทธิทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาให้เป็นของรัฐชั่วคราว¹¹³ (Nationalization)

¹¹⁰ ก่อนปี ค.ศ.2008 ประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจและเครื่องมือแก่รัฐ หรือ Authorities อย่างชัดเจนและถาวรในการจัดการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา (The Banking Act 2009, Explanatory notes, Part 1 SRR) ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาขึ้นกับธนาคาร Northern Rock Bank ในปลายปี 2007 ซึ่งหากปล่อยให้ Northern Rock Bank ล้มอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการเงินของอังกฤษ รัฐสภาในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2008 จึงได้ออกกฎหมาย The Banking Act (Special Resolution) 2008 เพื่อให้อำนาจ HMT โอนกิจการ หุ้น สิทธิทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาให้เป็นของรัฐชั่วคราว (temporary public ownership) แต่กฎหมาย The Banking Act (Special Resolution) 2008 มีผลใช้บังคับเพียง 1 ปี และสิ้นสุดลงในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 รัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายฉบับใหม่มาใช้บังคับแทนอย่างถาวร คือ The Banking Act 2009 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 เป็นต้นไป

¹¹¹ The Banking Act 2009, มาตรา 11

¹¹² The Banking Act 2009, มาตรา 12

¹¹³ The Banking Act 2009, มาตรา 13

สำหรับการเลือกที่จะใช้วิธีการใดก่อนหน้านั้น Code of Practice¹¹⁴ ที่ออกโดย HMT ภายใต้ The Banking Act 2009 ได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาว่าการโอนให้เอกชนเป็นวิธีที่ต้องจัดการเป็นลำดับแรก หากไม่สามารถหาผู้รับโอนเอกชนได้ จึงโอนให้ Bridge Bank และลำดับสุดท้ายคือโอนเป็นของรัฐชั่วคราว¹¹⁵ เพื่อรอขายต่อให้เอกชนหรือชำระบัญชี ล้มละลายต่อไป

(5.3) MOU ระหว่าง Authorities ของประเทศอังกฤษกับ Authorities ของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปเพื่อความร่วมมือในการจัดการกับวิกฤติการเงินระหว่างประเทศ¹¹⁶

(5.4) State Aid Rules ภายใต้ EC Treaty ซึ่งห้ามไม่ให้รัฐให้การสนับสนุนเพื่อช่วยเหลือการดำเนินธุรกิจของเอกชนอันทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นกรณีเป็นการอันจำเป็นเพื่อแก้ไขภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจการเงิน โดยก่อนที่รัฐจะให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินจะต้องได้รับอนุมัติจาก The European Commission (EC) ก่อนโดยอาจขอภายหลังได้แต่ถ้าไม่ได้รับการอนุมัติจาก EC รัฐจะต้องเพิกถอนการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว

(6) แม้ว่าการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินของประเทศอังกฤษ จะเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน 3 แห่ง หรือ The Tripartite Authorities แต่ผู้ที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาตามกรอบอำนาจและกฎหมายที่กล่าวแล้วข้างต้น คือ HMT และ BOE ส่วน FSA จะทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแลสถาบันการเงิน และพิจารณาฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินเพื่อประเมิน Trigger การเข้าสู่ระบบการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน (SRR) ตาม the Banking Act 2009 เท่านั้น ในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นเนื่องจาก FSA มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการขัดแย้งทางผลประ

¹¹⁴ HMT เป็นผู้ออก Code of Practice เกี่ยวกับการ (a) ใช้อำนาจ stabilization powers , (b) ดำเนินกระบวนการล้มละลาย, และ (c) ดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการ โดยก่อน HMT ออก Code of Practice จะต้องหารือกับ FSA, BOE และ FSCS ด้วย (มาตรา 5 และ 6 ของ the Banking Act 2009)

¹¹⁵ The Banking Act 2009 (SRR) Code of Practice, ข้อ 5.19 – 5.21

¹¹⁶ Memorandum of Understanding on Cooperation between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministers of the European Union on Cross-Border Financial Stability on 1 June 2008.

ประโยชน์ (Conflict of Interest) ระหว่างการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน กับ การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ผลสะท้อนความล้มเหลวในการกำกับดูแลด้วย ซึ่งอาจทำให้การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินไม่สามารถทำได้อย่างเด็ดขาด

(7) กรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาฐานะ ผู้ที่มีอำนาจและบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินดังกล่าวได้แก่ BOE และ HMT โดย BOE มีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องเพียงอย่างเดียวตามกรอบอำนาจที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น (ไม่ได้เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุน) ส่วน HMT ในฐานะผู้ดูแลโครงสร้างระบบการเงินทั้งหมดมีอำนาจทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องด้วยการให้กู้ยืมเงิน และการให้ความช่วยเหลือด้านฐานะด้วยการเข้าเพิ่มทุนให้สถาบันการเงิน รวมถึงการให้ความช่วยเหลืออื่นเพื่อแก้ไขปัญหา เช่น การค้ำประกันความเสียหายให้แก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน (Blanket Guarantee) หรือการค้ำประกันให้แก่สถาบันการเงิน เป็นต้น โดยการให้ความช่วยเหลือของ HMT ดังกล่าวอาจเป็นกรณีที่อาศัยอำนาจตาม The Banking Act 2009 (SRR) หรือกรณีที่อาศัยอำนาจของกระทรวงการคลังเองซึ่งต้องอยู่ภายใต้การให้ความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย กล่าวคือ (1) กรณีใช้อำนาจตาม The Banking Act 2009 (SRR) ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเฉพาะรายด้วยการใช้อำนาจสั่งการให้โอนกิจการเอกชนเป็นของรัฐชั่วคราว ซึ่งมีลักษณะเป็นการเวนคืนทรัพย์สินเอกชนให้เป็นของรัฐ (Nationalization) และ (2) กรณีออกมาตรการพิเศษตามอำนาจของ HMT เพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินทั้งระบบ เช่น การเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 ให้แก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ซึ่งมีลักษณะเป็นการลงทุนในกิจการเอกชนของรัฐโดยความสมัครใจของเอกชน

(8) ในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ลุกลามเป็นวิกฤตการณ์การเงินโลกเมื่อปี พ.ศ. 2551 - 2552 นั้น ประเทศอังกฤษได้ออกกฎหมายและมาตรการพิเศษ เพื่อรองรับวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศ ในช่วง พ.ศ. 2551 - 2552 (ค.ศ. 2008-2009)

(8.1) กฎหมายพิเศษ

(8.1.1) The Banking Act (Special Resolution) 2008 มีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 (ค.ศ.2008) – 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้อำนาจแก่ HMT ในการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาเป็นของรัฐชั่วคราว

(8.1.2) The Banking Act 2009 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 (ค.ศ.2009) เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้อำนาจและเครื่องมืออย่างถาวร

แก่ HMT BOE และ FSA ในการจัดการปัญหากรณีเกิดวิกฤตการเงินแก่สถาบันการเงิน (Banks และ Building Societies) โดยเฉพาะ

(8.2) มาตรการพิเศษ (UK Bank Rescue Package 2008 and 2009)

เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ.2551 (ค.ศ.2008) และวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) รัฐบาลโดย HMT หลังจากที่มีการหารือกับ BOE และ FSA ได้ออกมาตรการพิเศษเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้น ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหา 3 ด้าน คือ (1) การขาดสภาพคล่อง (Liquidity) ด้วยการเพิ่มช่องทางในการปล่อยสภาพคล่องของ BOE (2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของเงินกองทุน (Capital) ด้วยการที่ HMT เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสถาบันการเงิน (Banks และ Building Societies) ที่เข้าร่วมโครงการ และ (3) การสร้างความเชื่อมั่นในการปล่อยกู้ระหว่างธนาคารในตลาดเงินด้วยการที่ HMT เข้าค้ำประกันการออกตราสารหนี้ของสถาบันการเงินดังกล่าว ผลจากการออกมาตรการดังกล่าวทำให้สถาบันการเงินมีความเข้มแข็งขึ้นและเรียกความเชื่อมั่นในตลาดเงินกลับคืนมา ทำให้สถาบันการเงินสามารถปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคเศรษฐกิจและครัวเรือนได้ต่อไป¹¹⁷ โดยสรุปมาตรการที่ออกมาได้ 2 ส่วน ดังนี้

(8.2.1) มาตรการที่ออกโดย HMT เพื่อสร้างความมั่นคงแก่สถาบันการเงิน และความเชื่อมั่นในตลาดเงิน ได้แก่ (1) โครงการค้ำประกันการออกตราสารหนี้ของสถาบันการเงิน (The Credit Guarantee Scheme (CGS)) (2) โครงการค้ำประกันการออกตราสารหนี้ของสถาบันการเงินที่มีสินเชื่อกับที่อยู่อาศัยเป็นประกัน (Asset-Backed Securities Guarantee Scheme (ABS)) ซึ่งเป็นส่วนเสริม CGS (3) โครงการเพิ่มเงินกองทุนขั้นที่ 1 (The Bank Recapitalization Scheme) ให้แก่สถาบันการเงินที่ต้องการออกตราสารหนี้ภายใต้โครงการ CGS และ (4) โครงการค้ำประกันความเสียหายใน Port สินเชื่อของสถาบันการเงิน (Asset Protection Scheme) โดยสถาบันการเงิน รับภาระความเสียหายส่วนแรกร้อยละ 10 และรัฐรับภาระในส่วนร้อยละ 90 ที่เหลือ

(8.2.2) มาตรการที่ออกโดย BOE เพื่อเพิ่มช่องทางในการให้สภาพคล่องแก่สถาบันการเงิน ได้แก่ (1) โครงการชั่วคราว The Special Liquidity Scheme (SLS) โดยให้สถาบันการเงินนำทรัพย์สินคุณภาพดีที่ขาดสภาพคล่องมาทำ Swap กับตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) (2) โครงการถาวร The Discount Window Facility (DWF) โดยให้สถาบันการเงินนำทรัพย์สินคุณภาพดีที่ขาดสภาพคล่องมาทำ Swap กับพันธบัตรรัฐบาล และ (3) The

¹¹⁷ 2008 Pre-Budget Report, pp. 54-55.

Asset Purchase Facility (APF) การรับซื้อสินทรัพย์จากภาคเอกชน ได้แก่ ตราสารการค้ำ, พันธบัตรเอกชน Syndicated Loans และ ตราสารที่ออกภายใต้โครงการ CGS/ABS โดย HMT ได้อนุมัติให้ BOE สามารถใช้ APF เป็นช่องทางในการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อปล่อยสภาพคล่อง (Supply of Money) ได้ด้วย

(9) การช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในช่วงเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน พ.ศ.2550 – 2552 (ค.ศ. 2007 – 2009)

(9.1) Northern Rock plc (ค.ศ.2007 – 2008)¹¹⁸

Northern Rock plc (NR) เป็นธนาคารให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย (Mortgage Bank) ที่ใหญ่เป็นอันดับ 5 ของประเทศอังกฤษ ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของ Building societies 2 แห่ง คือ The Northern Counties และ The Rock ในปี พ.ศ.2508 (ค.ศ.1965) ต่อมาในปี พ.ศ.2540 (ค.ศ. 1997) ได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นธนาคารพาณิชย์ โดยการให้สินเชื่อหลักของ Northern Rock plc คือสินเชื่อที่อยู่อาศัย เนื่องจาก Northern Rock plc ได้พึ่งพาการระดมทุนจากตลาดเงิน (Wholesale Funding) โดยเฉพาะการระดมทุนด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) เป็นหลัก สินเชื่อที่อยู่อาศัยระยะยาวของ Northern Rock plc กว่าร้อยละ 70 ได้มาจากการระดมทุนด้วยวิธีดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ของประเทศอังกฤษที่สัดส่วนจะอยู่ที่ร้อยละ 50¹¹⁹ ในปี พ.ศ.2550 (ค.ศ. 2007) เมื่อเกิดวิกฤติซับไพร์ม (Sub-prime Mortgages) ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา และส่งผลกระทบต่อมายังตลาด Mortgage Securitization ในประเทศอังกฤษ ด้วยทำให้ Northern Rock plc ไม่สามารถพึ่งพาการระดมเงินจากตลาดการเงินได้และประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง ในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2550 (ค.ศ. 2007) Northern Rock plc ได้ยื่นขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารกลาง (BOE) ในฐานะที่เป็นแหล่งให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) แต่ปรากฏว่าข่าวได้รั่วไปถึงประชาชนโดยการรายงานข่าวของ BBC ทำให้ผู้ฝากเงินรายย่อยเกิดความตื่นตระหนกและได้แห่ไปถอนเงินที่สาขาของ Northern Rock plc ในวันที่ 14 กันยายน พ.ศ.2550 (ค.ศ. 2007) BOE โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงได้แถลงเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องแก่ Northern Rock

¹¹⁸ State aid NN 70/2007 (ex CP 269/07) – United Kingdom Rescue aid to Northern Rock และ State aid C 14/2008 (ex NN 1/2008) – United Kingdom Restructuring aid to Northern Rock

¹¹⁹ The Bank of England Financial Report of October 2007.

plc อย่างเป็นทางการ และในวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2550 (ค.ศ. 2007) HMT ได้ประกาศให้ ความคุ้มครองผู้ฝากเงินของ Northern Rock plc เต็มจำนวน (Blanket Guarantee) เพื่อหยุดยั้ง การถอนเงิน และเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดต่อระบบธนาคารพาณิชย์ของประเทศอังกฤษ

การให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องในช่วงแรกทำโดย BOE นั้น ด้วยการให้กู้ยืม เงินโดยมีสินเชื่อกู้ยืมเป็นประกันและการทำ Repurchase โดยมีหลักทรัพย์ที่ซื้อขายเป็น ประกัน การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นแบบไม่ผูกพัน อัตราดอกเบี้ยสูง และจ่ายคืนเมื่อทวง ถาม ต่อมาในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) BOE ได้ขยายการให้ความช่วยเหลือแก่ Northern Rock plc ตามที่ HMT ร้องขอ โดย HMT จะจ่ายชดเชยความเสียหายให้แก่ BOE การ ให้ความช่วยเหลือที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ วงเงินกู้ยืมเงินและวงเงินเบิกเกินบัญชีเพื่อเป็นทุนหมุนเวียน ให้แก่ Northern Rock plc

หลังจากให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่ Northern Rock plc แล้ว ทางการได้ พยายามที่จะหาเอกชนมาซื้อกิจการ Northern Rock plc แต่ก็ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกับผู้ซื้อ รายใดได้ ในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 (ค.ศ. 2008) รัฐบาลจึงได้ประกาศว่าจะโอน Northern Rock plc เป็นของรัฐชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้เสียหาย เมื่อรัฐสภาได้ผ่านกฎหมาย The Banking (Special Provision) Act 2008 ที่ให้อำนาจ HMT โอนกิจการธนาคารพาณิชย์ที่ ประสบปัญหาเป็นของรัฐแล้ว ในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2551 (ค.ศ. 2008) Northern Rock plc ก็ถูกโอนเป็นของรัฐ¹²⁰ โดยผู้ถือหุ้นเดิมได้รับการชดเชยค่าหุ้นจากการ ประเมินราคาบนพื้นฐานว่ารัฐได้ถอนคืนการให้ความช่วยเหลือและไม่ได้ให้ความช่วยเหลือได้อีกใน อนาคต

ในวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) EC ได้อนุมัติให้ความเห็นชอบแผนการ ปรับปรุงโครงสร้างของ Northern Rock plc โดยการแยกสินทรัพย์ดีและสินทรัพย์เสียออกเป็น “Good Bank” และ “Bad Bank” กล่าวคือ สินทรัพย์ดี เช่น สินเชื่อจำนอง และ เงินฝากอยู่กับ Northern Rock plc เพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจได้ต่อไป ส่วนสินทรัพย์เสียที่มีปัญหาโอนไปให้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้น (Asset Management Company) เพื่อดำเนินการต่อไป¹²¹

¹²⁰ The Northern Rock plc Transfer Order 2008.

¹²¹ State aid: Commission approves restructuring package for Northern Rock, 28/10/2009.

(9.2) Bradford & Bingley (2008)¹²²

Bradford & Bingley (B&B) เป็นธนาคารที่ให้บริการผลิตภัณฑ์ทางการเงินด้านการออมและสินเชื่อที่มีการจำนองโดยเฉพาะ วิกฤตการเงินในเดือน กันยายน พ.ศ.2551 (ค.ศ. 2008) ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของ B&B อย่างรุนแรง ทำให้ B&B ถูก Moody's, Standard & Poor และ Fitch ปรับลดอันดับเครดิตทั้งตราสารหนี้ระยะสั้นและระยะยาวของธนาคารดังกล่าว ในวันที่ 26 กันยายน พ.ศ.2551 Credit Default Swap Spread ของ B&B มีค่าสูงกว่าสถาบันการเงินอื่นในประเทศอังกฤษ และมูลค่าหุ้นของ B&B ได้ลดลงเหลือต่ำกว่า 20 pence ในวันเดียว ในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2551 (ค.ศ. 2008) FSA ได้มีหนังสือแจ้งว่า B&B ไม่สามารถดำรงเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจภายใต้ FSMA ได้ และให้ระงับการรับเงินฝากจากประชาชนตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2551 ค.ศ. 2008) เป็นต้นไป จากการพิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหาพร้อมกันของ The Tripartite Authorities เห็นว่าควรขายธุรกิจรับฝากเงินของ B&B ให้แก่เอกชนรายอื่น ส่วนธุรกิจที่เหลือของ B&B ให้โอนเป็นของรัฐ ในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีคำสั่งโอนกิจการ (Transfer Order) ภายใต้ The Banking (Special Provision) Act 2008 ให้โอนธุรกิจรับฝากเงินรายย่อยของ B&B แก่ Abbey National plc. ส่วนธุรกิจที่เหลือให้โอนเป็นของรัฐชั่วคราว

(9.3) Royal Bank of Scotland (RBS), Halifax Bank of Scotland (HBOS), Lloyd TSB (2009)

สถาบันการเงิน 3 แห่ง ได้แก่ (1) Royal Bank of Scotland (RBS) (2) Halifax Bank of Scotland (HBOS) และ (3) Lloyd TSB ได้เข้าโครงการให้ความช่วยเหลือของ HMT ในการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 โดยได้ออกหุ้นบุริมสิทธิ หุ้นสามัญ ให้กับ HMT เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการได้รับเงินทุน

3.4.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสถาบันประกันเงินฝาก คือ Deposit Insurance Corporation of Japan จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2514 (ค.ศ.1971) โดยตราเป็นกฎหมาย Deposit Insurance Act มีสถานะเป็นกึ่งหน่วยงานของรัฐ (a semi government organization) เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับระบบประกันเงินฝากของประเทศญี่ปุ่น ภายใต้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน the Deposit

¹²² State aid NN 41/2008 – United Kingdom Rescue aid to Bradford & Bingley

Insurance Act: Article 1 คือ เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรวมถึงจัดตั้งระบบการจัดการเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่เหมาะสมแก่สถาบันการเงินที่ล้มเหลว รวมถึงการรับประกันเมื่อสถาบันการเงินแห่งใดไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินอีกต่อไป¹²³ หรือให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและสนับสนุนให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาควบกิจการกับสถาบันการเงินที่ดี

โดยสถาบันประกันเงินฝาก (DICJ) มีอำนาจหน้าที่ คือ (1) ทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยการเก็บเบี้ยประกัน (Deposit Insurance Premiums) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับการประกัน รวมถึงการตรวจสอบสถาบันการเงิน (2) บริหารจัดการสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ล้มเหลว โดยประสานกับ Financial Administrators (3) แก้ไขและรวบรวมหนี้เสีย (NPLs) ของสถาบันการเงิน (Resolution and Collection of Non-Performing loans) (4) อัดฉีดเงินทุนให้กับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา DICJ จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันดังกล่าวด้วยวิธีต่างๆ เช่น การปล่อยกู้โดยตรง การช่วยเหลือในการควบรวมกิจการ การซื้อสินทรัพย์ (Capital Injection to Financial Institutions) และ (5) ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งและอาญาของผู้บริหารสถาบันการเงินที่ล้มเหลว (Pursuit of Civil and/or Criminal Liability)

แนวทางการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา ทางกรประเทศญี่ปุ่นพยายามที่จะให้สถาบันการเงินซึ่งมีฐานะดีซึ่งอาจเป็นสถาบันการเงินแห่งเดียวหรือหลายแห่งร่วมกันเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยการรวมกิจการ (Merger) ครอบครองกิจการ (Take Over) หรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา หลังจากนั้น สถาบันประกันเงินฝากจะทำสัญญากับสถาบันการเงินที่มีฐานะดีดังกล่าว เพื่อให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการให้

¹²³ **Article 1. Purpose**

“The purpose of the Deposit Insurance Law (hereinafter “the Law”) is to protect depositors and other parties as well as maintain an orderly financial system, by providing for the payment of deposit insurance claims and the purchase of deposits and other claims in the event that repayment of said deposits, etc. or other resolutions of failed financial institutions, providing for financial administrators for failed financial institutions, providing for the succession of business of failed financial institutions, and establishing a system for appropriate measures in response to financial crises.”

เงินชดเชย การให้สินเชื่อ การฝากเงิน การซื้อทรัพย์สิน การค้าประกันนี้ หรือการรับประกันนี้เป็น การตอบแทน เป็นต้น

เช่น ในปี พ.ศ. 2535 สถาบันการเงินในประเทศญี่ปุ่นเริ่มประสบปัญหาหลังจาก ที่ไม่เคยมีปัญหาเลยในอดีต เนื่องจากการให้กู้ยืมอย่างไม่รอบคอบโดยเฉพาะการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์หรือมือสังหาริมทรัพย์ใหม่เป็นประกันระหว่างเศรษฐกิจเฟื่องฟูแบบฟองสบู่ ทางการญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือแก่ Toho Sogo Bank ซึ่งประสบปัญหาในปี พ.ศ.2535 และ ในปีต่อมาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ Toyo Shinkin Bank และ Kamaishi Shin Bank ในปี พ.ศ. 2538 มีสถาบันการเงินประเภท Credit Corporative 5 แห่ง ประสบปัญหารุนแรง และทางการ ญี่ปุ่นต้องเข้าช่วยเหลือทั้งในด้านผู้ฝากเงินและการให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา พร้อมทั้งจัดหาสถาบันการเงินดีเข้าให้การช่วยเหลือ นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อรับซื้อ สินทรัพย์จากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในทำนองเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่ตั้ง Resolution Trust Corporation ในปี พ.ศ. 2532 เพื่อแก้ไขปัญหากรณีสถาบันการเงินประเภทออมทรัพย์ (Saving and Loans) ที่เสียหายอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2525 – 2532

แต่ในปี พ.ศ.2540 (ค.ศ.1997) ธนาคาร Nippon Credit Bank (NCB) ซึ่งประสบ ปัญหาการดำเนินงานในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ธนาคารกลาง (BOJ) ร่วมกับสถาบันการเงินเอกชน อื่นๆ จึงได้ทำการอัดฉีดเงินทุน (Capital Injection) ให้กับ NCB จำนวน 290 ล้านเยน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ NCB ก็ไม่ดีขึ้น ดังนั้น ในปี พ.ศ.2541 (ค.ศ.1998) ซึ่ง Financial service Agency (FSA) ได้เข้าตรวจสอบธนาคารดังกล่าวด้วยมาตรฐานที่เข้มข้น NCB จึงถูกประกาศว่ามี ฐานะล้มละลายและถูกโอนกิจการมาเป็นของรัฐ (Nationalized) ภายใต้ the Financial Reconstruction Law ในที่สุด อย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวของ NCB ในครั้งนั้น ทำให้ BOJ ต้อง รับภาระในเงินที่ใช้เพื่อการช่วยเหลือการดำเนินงานของ NCB ด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. พ.ศ.2543 (ค.ศ.2000) ได้มีการแก้ไข The Deposit Insurance Act กำหนดระบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อแก้ไขความล้มเหลวโดยปรับใช้ประกอบกับ บทบัญญัติของ The Act on Strengthening Financial Functions ซึ่งได้กำหนดให้สถาบันประกัน เงินฝาก (DICJ) ทำหน้าที่อัดฉีดเงินทุนเพื่อช่วยเหลือฐานะเงินกองทุนของสถาบันการเงินต่างๆ ได้ ทั้งนี้ การช่วยเหลือสถาบันการเงินสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ (1) กรณีการให้ความช่วยเหลือ แก่สถาบันการเงินที่ล้มเหลว (Failed Financial Institutions) และ (2) กรณีการให้ความช่วยเหลือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพของสถาบันการเงินโดยการอัดฉีดเงินทุนเมื่อเกิดวิกฤติ (Capital Injection)

เมื่อสถาบันการเงินมีสถานะที่จะต้องสร้างความมั่นคงต่อเงินกองทุน (Capital) ตาม The Deposit Insurance Law (Chapter 7. Measures Against Financial Crisis)¹²⁴ ได้กำหนดให้ DICJ เป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือกรณีเกิดวิกฤติสถาบันการเงินโดยลักษณะการให้ความช่วยเหลือแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ (1) การช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ ในแง่ของการเพิ่มเงินกองทุน (2) การช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ล้มเหลวหรือประสบปัญหาที่มีสินทรัพย์ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ และ (3) การช่วยเหลือสถาบันการเงินประเภทธนาคารที่ล้มเหลวหรือประสบปัญหาที่มีสินทรัพย์ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ ภายใต้ Chapter 7 ได้กำหนดรายละเอียดมาตรการสำหรับแก้ไขวิกฤติสถาบันการเงินในหลายลักษณะตามหลักการ Least Cost Assumption¹²⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่สถาบันการเงินล้มเหลว หากเป็นไปได้ควรเลือกที่ใช้วิธี

¹²⁴ **Article 102. Confirmation of Necessity of Measures Taken Against Financial Crises**

“...the Prime Minister may confirm the necessity for the respective measures to be taken as stipulated in this article (hereinafter in this chapter “confirmation”) following discussion by the Council for Financial Crises (hereinafter in this chapter “CFC”)

(1) Financial institutions (excluding financial institutions as stipulated in the following item): Subscription of shares, etc., by the DIC for the purpose of strengthening the equity capital of said financial institution (hereinafter in this chapter “measures under Item (1)”)

(2) Failed financial institutions or financial institutions whose assets are insufficient to honor their financial obligations: Financial assistance to the amount which is expected to exceed the estimated cost in case payment is made to depositors, etc., concerning an insurable contingency affecting the said financial institution (hereinafter in this chapter “measures under Item (2)”)

(3) Banks, etc., under the category of the failed institution whose assets are insufficient to honor their financial obligations: Measures stipulated in Article 111 to Article 119 of this law (hereinafter in this chapter “measures under Item (3)”)...”

¹²⁵ The Financial System Council Report of 1999: If a financial institution fails, it is necessary to select the resolution method which the prospect of having the lowest

ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Assistance Method) มากกว่าการจ่ายเงินประกัน (Insurance Pay-Out)

รูปแบบการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินของประเทศญี่ปุ่น สามารถแยกได้ 2 กรณี ได้แก่

(1) กรณีการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ล้มเหลว (Failed Financial Institutions) คือ

(1.1) DICJ อาจพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการโอน Insured Deposits จากสถาบันการเงินที่ล้มเหลวไปยัง Assuming Financial Institution ได้ หรือ การโอนบางส่วนของธุรกิจ (Partial Transfer of Business) ทั้งนี้ สำหรับกรณีการโอนบางส่วน ของธุรกิจนั้น สินทรัพย์และหนี้สินที่ไม่ถูกโอนจะยังคงเป็นของสถาบันการเงินที่ล้มเหลว ซึ่งเพื่อการ ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมต่อเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้น DICJ อาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินได้

(1.2) DICJ อาจเข้าซื้อหุ้นบุริมสิทธิ (Preferred Shares) หรืออื่นใดจาก สถาบันการเงินผู้รับโอน (Assuming Financial Institutions) โดยการอนุมัติของ Commissioner of FSA และ Ministry of Finance ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินผู้รับโอน ขาดเงินกองทุน (Fall in Capital Adequacy Ratio) อันเนื่องมาจากการโอนธุรกิจ การควบรวม กิจการ ซึ่งหากเป็นการช่วยเหลือลักษณะนี้ สถาบันการเงินจะต้องส่งแผนเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อ ความมั่นคงต่อสถานะทางการเงินให้แก่ DICJ

(1.3) กรณีหนี้ที่รับมาจากสถาบันการเงินที่ล้มเหลวมีลักษณะเสื่อมลง เนื่องมาจากลูกหนี้ไม่มีความสามารถในการชำระคืนหนี้บางส่วนหรือทั้งหมด และส่งผลให้สถาบัน การเงินผู้รับโอน (Assuming Financial Institutions) เกิดความเสียหายสถาบันประกันเงินฝาก (DICJ) อาจทำสัญญาเพื่อชดเชยความเสียหายบางส่วน (Loss Sharing) กับสถาบันการเงินผู้รับ โอนดังกล่าวได้

cost required for resolving the failure, as well as to make every effort to minimize the confusion accompanying the failure. As a method for treating the failure of a financial institution, the choice of the financial assistance method is favorable and insurance payout should be avoid as much as possible.

(1.4) เมื่อมีการให้ความช่วยเหลือผ่านทาง Share Acquisition บริษัทที่ทำธุรกิจปกติก็สามารถเข้ามาเป็นผู้ซื้อ (Share Purchaser/ Assuming Body) ของสถาบันการเงินที่ล้มเหลวได้

(2) กรณีการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพของสถาบันการเงินโดยการอัดฉีดเงินทุนเมื่อเกิดวิกฤติ (Capital Injection) ภายใต้ The Act on Strengthening Financial Functions และ The Deposit Insurance Act ได้กำหนดให้สถาบันประกันเงินฝาก (DICJ) ทำหน้าที่อัดฉีดเงินทุนเพื่อช่วยเหลือฐานะเงินกองทุนของสถาบันการเงินต่างๆ ได้ โดยแหล่งเงินในการดำเนินการดังกล่าวจะมาจาก Public Fund¹²⁶ เช่น การเข้าซื้อหุ้นของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ทั้งนี้ หากจำเป็นนายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินที่เกิดวิกฤติลดจำนวนทุนก่อนที่จะมีการเข้าซื้อหุ้นก็ได้

อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่อมากลางกลายเป็นวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552 รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาของประเทศญี่ปุ่นโดยกำหนดมาตรการชั่วคราวตามกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อรักษาระบบการเงินที่ดีของประเทศและเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างเหมาะสมของระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยมีกรอบระยะเวลาดำเนินการไปจนถึงปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกรอบในการใช้ Public Fund รวมถึงการออกมาตรการพิเศษของ BOJ ในฐานะธนาคารกลาง ซึ่งในด้านของมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพระบบการเงินนั้น (Measures to Secure The Stability of The Financial System) มี 2 มาตรการ ดังนี้

(2.1) Stock Purchasing Plan

เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับหุ้นของสถาบันการเงินต่างๆ ในประเทศญี่ปุ่นที่ BOJ ถือครองอยู่ เช่น การเลื่อนระยะเวลาการขายหุ้นที่อยู่ในความครอบครองของ BOJ หรือการ Resume หุ้นที่ซื้อโดย BOJ ไว้ เพื่อวัตถุประสงค์ช่วยให้สถาบันการเงินลดความเสี่ยงด้านตลาดที่เกี่ยวข้องกับหุ้นได้ในช่วงวิกฤติ

(2.2) Provision of Subordinated Loans to Banks

เป็นการให้ Subordinated Loan แก่สถาบันการเงินเพื่อช่วยเหลือให้มีการดำรงเงินกองทุนตามมาตรฐานสากล

¹²⁶ สืบค้นจาก http://www.dic.go.jp/english/e_katsudou/e_katsudou3.html.

3.4.4 ประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย

ระหว่างปี พ.ศ. 2532– 2535 ทางکارของประเทศฟินแลนด์ ประเทศนอร์เวย์ และประเทศสวีเดนได้ใช้เงินรวมกันถึง 16,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงิน ซึ่งสาเหตุของปัญหาเกิดจากมาตรการผ่อนคลายการควบคุมอันเป็นผลให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อโดยขาดความระมัดระวัง และการถดถอยของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทำให้เกิดหนี้เสียจำนวนมาก สรุปได้ดังนี้

(1) ประเทศฟินแลนด์

การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินของประเทศฟินแลนด์กระทำผ่าน Deposit Insurance Scheme ซึ่งได้ตั้งกองทุน 4 ประเภท คือ Commercial Banks Fund ให้ความช่วยเหลือแก่ธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหา Saving Banks Fund ให้ความช่วยเหลือแก่ธนาคารออมสิน Cooperative Banks Fund ให้ความช่วยเหลือแก่ Cooperative และ Government Guarantee Fund ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ทางکارไม่มีนโยบายเข้าครอบครองกิจการ (Take Over) แต่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ส่วนการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงิน Deposit Insurance Scheme จะชดเชยเงินฝากให้เต็มจำนวน

(2) ประเทศนอร์เวย์

Deposit Insurance Fund เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยผ่าน Government Bank Insurance Fund ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2534 ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยการให้กู้ยืมและเข้าครอบครองกิจการ (Take Over) สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา และมีนโยบายที่จะขายสถาบันการเงินเหล่านั้นเมื่อการดำเนินงานดีขึ้น ทางکارจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้เงินฝากในสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเต็มจำนวน

(3) ประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศเดียวในกลุ่มสแกนดิเนเวียที่ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหามากที่สุด และไม่มีข้อจำกัดใดๆ เกี่ยวกับจำนวนเงินรวมทั้งกำหนดเวลาในการค้ำประกันที่ทางکارจะใช้ในการให้ความช่วยเหลือ โดยทางکارประเทศสวีเดนไม่เพียงแต่จะสนับสนุนการช่วยเหลือผู้เงินฝาก แต่ให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ด้วย เนื่องจากไม่มีการจัดตั้งกองทุนประกันเงินฝากทางการใช้วิธีการโอนหนี้เสียของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไปให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นต่างหาก โดยทางکارอัดฉีดเงินให้บริษัทดังกล่าว นอกจากนี้

ทางการยังได้ให้กู้ยืมเงิน ช่วยค้ำประกันเงินกู้และเข้าควบคุมสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้วยในบางกรณี

ซึ่งเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในต่างประเทศที่มีลักษณะแตกต่างกันไป ทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาโดยตรงและวิธีการแก้ไขปัญหาดังนั้น จึงไม่มีวิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินวิธีหนึ่งวิธีใดที่ดีที่สุด ทั้งนี้ทุกประเทศมีหลักการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่สำคัญ คือ พยายามให้ปัญหายุติโดยเร็วเพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงสถาบันการเงินอื่น อันจะก่อให้เกิดผลกระทบถึงเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินของประเทศ ตลอดจนความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงิน อย่างไรก็ตาม พอสรุปรูปแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา ทางการของประเทศจะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้สถาบันการเงินดังกล่าวดำเนินการต่อไปหรือปิดกิจการโดยคำนึงถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายในแต่ละทางเลือกรวมทั้งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน ทุกประเทศจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง และกรณีปิดกิจการเกือบทุกประเทศจะให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินโดยเฉพาะผู้ฝากเงินรายย่อยซึ่งแสดงถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแล

3.5 มาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในต่างประเทศในช่วงวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2551

ปัญหาวิกฤตการณ์การเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งต่อมาได้ลุกลามกลายเป็นวิกฤตการณ์การเงินโลกนั้น มีต้นตอจากปัญหานี้โดยคุณภาพของภาคอสังหาริมทรัพย์ที่พบว่า

มีสาเหตุที่สำคัญมาจากการใช้จ่ายและการก่อหนี้เกินตัวของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาในตลาดที่อยู่อาศัยในช่วงปี พ.ศ. 2548 -2549 ตลอดจนการเก็งกำไร การลงทุนและการให้สินเชื่อที่มีความเสี่ยงสูง ก่อนก่อตัวเป็นปัญหาวิกฤตการณ์ซัพไพรม์ในตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยในปี พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นจำนวนมากเป็นเวลาดำเนินหลายปี ขณะที่ภูมิภาคเอเชียเป็นฝ่ายเกินดุลจำนวนมาก โดยประเทศเหล่านั้นได้นำเงินดังกล่าวไปลงทุนในประเทศสหรัฐอเมริกา กอปรการดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลายของธนาคารกลาง (Fed) เป็นระยะเวลาต่อเนื่องส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำ แม้ว่าการก่อหนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก็ตาม นอกจากนี้ การขาดระบบการตรวจสอบและควบคุมความเสี่ยงของภาคการเงินที่เหมาะสมได้จูงใจให้

ภาคเอกชนจัดสรรเงินทุนไปในกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนและความเสี่ยงสูง เช่น ผลิตภัณฑ์การเงินประเภท CDOs (Collateralised Debts Obligations) หรือตราสารทางการเงินที่แปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์และนำมาขายต่อในตลาดรอง (Secondary Market) โดยผลตอบแทนของหลักทรัพย์จะอิงกับความสามารถในการชำระหนี้ของกลุ่มสินทรัพย์ที่ใช้อ้างอิง นำไปสู่การขยายตัวแบบฟองสบู่ ราคาสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกับไปกับภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ ภาวะดังกล่าวได้เกิดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อและความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาฟองสบู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาส่งผลให้ธนาคารกลาง(Fed) ได้ปรับเพิ่มอัตราดอกเบี้ยนโยบายอย่างต่อเนื่อง ในช่วงนี้เศรษฐกิจได้เริ่มชะลอตัว ส่งผลให้รายได้และขีดความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าโดยเฉพาะตลาดซับไพรม์ลดลงและการผิมนัดชำระหนี้เพิ่มขึ้น และเกิดเป็นวิกฤตสินเชื่อด้วยคุณภาพส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินที่ปล่อยกู้และนักลงทุนที่ลงทุนในตราสารหนี้ที่เกี่ยวข้องที่อยู่อาศัย¹²⁷

สัญญาณความรุนแรงของปัญหาสถาบันการเงินเกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550(ค.ศ.2007) เมื่อ HSBC ของประเทศอังกฤษ ปรับลดมูลค่าทรัพย์สินลง 10,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา อันเนื่องมาจากปัญหาสินเชื่อซับไพรม์ ในต้นเดือนเมษายน พ.ศ.2550 New Century Financial Corporation ซึ่งเป็นบริษัทสินเชื่อซับไพรม์ใหญ่เป็นอันดับ 2 ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยื่นล้มละลาย ในเดือนกันยายน พ.ศ.2550 Northern Rock Plc. ของประเทศอังกฤษได้ถูกแปรรูปไปอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล และต่อมาสถาบันการเงินหลายแห่งในประเทศ สหรัฐอเมริกา ได้แก่ Wachovia Bank , Merrill Lynch , Morgan Stanley และ Citigroup รวมทั้งสถาบันการเงินอื่นในอีกหลายประเทศ เช่น Mitshubishi UFS Bank ของประเทศญี่ปุ่น UBS Bank ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ก็ได้ปรับลดมูลค่าทรัพย์สินเป็นจำนวนหลายหมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

ปัญหาในสถาบันการเงินที่ความรุนแรงอย่างรวดเร็ว เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 J.P. Morgan & Chase Bank ได้เข้าซื้อกิจการของ Bear Stearns ซึ่งเป็นบริษัทหลักทรัพย์ที่ก่อตั้งมากกว่า 85 ปี และมีส่วนแบ่งตลาดในการทำธุรกิจตราสารหนี้ สูงเป็นอันดับ 2 และในวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2551 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เข้ายึดกิจการของ Federal National Mortgage

¹²⁷ ดอน นาครทรรพ และคณะ, “เรื่องความท้าทายทางเศรษฐกิจและการเงินในโลกยุคหลังวิกฤต”, บทความในการสัมมนาทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทย, เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2552.

Association / Fannie Mae ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ.2481 (ค.ศ.1938) และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ Fannie Mae มีหน้าที่หลัก คือ การสนับสนุนด้านสินเชื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสซื้อบ้านเป็นของตัวเอง โดยปล่อยกู้ให้กับคนซื้อบ้านโดยตรงและการค้าประกันสินเชื่อสังหาริมทรัพย์ของสถาบันการเงินอื่นๆ ส่วน Federal Home Loan Mortgage Corporation / Freddie Mac ซึ่งจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ.2513 (ค.ศ.1970) มีลักษณะคล้ายคลึงกับ Fannie Mae โดยปัญหาของสถาบันการเงินทั้งสองแห่ง คือราคาบ้านโดยรวมปรับตัวลงอย่างต่อเนื่อง หลังจากฟองสบู่จากการเก็งกำไรในตลาดอสังหาริมทรัพย์ล่มสลายเป็นผลให้หนี้เสียของ Fannie Mae และ Freddie Mac และในอีกสัปดาห์ต่อมา Lehman Brothers ซึ่งเป็นวาณิชธนกิจที่ใหญ่เป็นอันดับ 4 ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศขายกิจการและยื่นล้มละลาย เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2551 (ค.ศ.2008) ซึ่งธนาคารกลาง (Fed) ได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะไม่ให้ความช่วยเหลือใดๆ แก่ Lehman Brothers ซึ่งการประกาศดังกล่าวได้สร้างความกังวลและส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่อตลาดการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากผลกระทบอย่างรุนแรงของการล้มละลายของ Lehman Brothers ต่อตลาดทุนของประเทศสหรัฐอเมริกา ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2551 ธนาคารกลางและกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกาได้เข้าช่วยเหลือ American International Group (AIG) ซึ่งเป็นบริษัทประกันรายใหญ่ที่สุดของโลกด้วยการปล่อยกู้ให้เป็นเงินจำนวน 85,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาโดยได้ให้เหตุผลว่าปัญหาการขาดสภาพคล่องของ AIG อาจซ้ำเติมตลาดการเงินที่เปราะบางอยู่แล้วให้แย่ลงไปอีก อีกทั้งจะยิ่งจุดรั้งเศรษฐกิจให้ชะลอลงตัวลงมากกว่าเดิม การปล่อยวงเงินกู้ฉุกเฉินจะช่วยให้ AIG มีสภาพคล่องทางการเงินจนสามารถดำเนินการตามภาระผูกพันเมื่อถึงกำหนดเวลา หากไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ จะทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรงต่อระบบการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาและระบบการเงินโลก¹²⁸

วิกฤตการณ์การเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินเป็นวงกว้าง ปัญหาดังกล่าวได้ขยายขอบเขตเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลก และ IMF คาดว่าวิกฤตการณ์ครั้งนี้จะมีความรุนแรงมากที่สุดนับแต่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกปี พ.ศ.2472 (ค.ศ. 1929) (The Great Depression 1929) เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีการเชื่อมโยงทางการเงินสูง การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับ

¹²⁸เวทวงศ์ พวงทรัพย์ และกุลวีร์ วรรณพานิช, “สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)”, วารสารการเงินการคลัง, ฉบับที่ 61, น. 15 - 17 (2552).

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางทางการเงินโลก นักลงทุนซึ่งเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศทั่วโลกได้มีการลงทุนในตราสารการเงินที่ออกโดยสถาบันการเงินของสหรัฐอเมริกา เมื่อสถาบันการเงินเหล่านี้ประสบปัญหาขาดทุนจากตลาดที่อยู่อาศัยและปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงจึงทำให้ปัญหาสถาบันการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ลุกลามไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกอย่างรวดเร็ว

ยุโรปเป็นกลุ่มประเทศแรกที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์การเงินในครั้งนี้นี้ เนื่องจากตลาดเงินในยุโรปมีการพัฒนาและมีธุรกรรมทางการเงินที่เชื่อมโยงกับสหรัฐอเมริกาสูง โดยรัฐบาลประเทศอังกฤษได้เข้าควบคุมกิจการของ Bradford & Bingley ในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2551 ซึ่งนับเป็นสถาบันการเงินแห่งที่สองที่ถูกโอนกิจการเป็นของรัฐถัดจาก Northern Rock plc. ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ทำธุรกิจให้สินเชื่อทางด้านอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกโอนกิจการไปอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในเดือนกันยายน พ.ศ. 2550

ในช่วงปลายไตรมาสที่สามของปี พ.ศ. 2551 ความเปราะบางของสถาบันการเงินซึ่งนำไปสู่ภาวะขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินอย่างรุนแรงและลุกลามไปยังระบบเศรษฐกิจจริง รัฐบาลและธนาคารกลางในหลายประเทศจึงได้เข้าแทรกแซงเศรษฐกิจด้วยจำนวนเงินมหาศาลผ่านมาตรการต่างๆที่ไม่เคยปรากฏมาเพื่อบรรเทาความปั่นป่วนในตลาดเงินและเรียกความเชื่อมั่นของนักลงทุนให้กลับมาโดยเร็วที่สุด สำหรับประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย แม้ผลกระทบโดยตรงหรือผลกระทบต่อสถาบันการเงินนั้นยังมีไม่มากแต่ผลกระทบทางอ้อมที่มาจาก การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศและผลกระทบที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นเป็นสิ่งที่ต้องปรับตัวหาทางรับมือเพื่อบรรเทาผลกระทบทางอ้อมที่มีต่อเศรษฐกิจในประเทศ

มาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโลก เมื่อปี พ.ศ. 2551 ได้แก่

(1) มาตรการลดอัตราดอกเบี้ย

การลดอัตราดอกเบี้ยเป็นแนวทางสำคัญที่ทุกประเทศได้มีการดำเนินการเพื่อเป็นการเพิ่มสภาพคล่อง ลดปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) รวมทั้งลดต้นทุนทั้งระบบของสถาบันการเงินและภาคการผลิต ในขณะเดียวกันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มชะลอตัวลงจากผลกระทบของระบบสถาบันการเงิน โดยการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายลงมากอย่างรวดเร็วจนทำให้อัตราดอกเบี้ยนโยบายของประเทศต่างๆ ลดลงต่ำสุดเป็นประวัติการณ์ เช่นประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการปรับลดลงจากอัตรา เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2550 เหลือร้อยละ 0 - 0.25 ในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2551 และประเทศอื่นๆทั้งในสหภาพยุโรป อังกฤษ ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงมากในเดือนกันยายน พ.ศ. 2551 ในส่วนของประเทศไทยก็ได้มีการปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3.75 เป็นร้อยละ 2.75 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2551

(2) มาตรการสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน

ถือเป็นมาตรการสำคัญที่ดำเนินการเพื่อรักษาความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน คือ

(2.1) การประกาศไม่ให้อำนาจสถาบันการเงินขนาดใหญ่ล้ม

เช่น การประกาศเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ของกลุ่มประเทศ G7 ที่ประกาศไม่ให้อำนาจสถาบันการเงินขนาดใหญ่ล้ม

(2.2) การเข้าเงินทุนและให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน

เช่น การให้ความช่วยเหลือโดยลงทุนในรูปแบบหุ้นบุริมสิทธิ์และการให้กู้ยืมเงิน ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีแผนการให้เงินเข้าซื้อหุ้นบุริมสิทธิ์ของสถาบันการเงินเป็นเงินจำนวน 250,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษมีแผนการให้เงินเข้าซื้อหุ้นบุริมสิทธิ์ของสถาบันการเงินเป็นเงินจำนวน 50,000 ล้านปอนด์ และประเทศฝรั่งเศสมีแผนการให้เงินเข้าซื้อหุ้นบุริมสิทธิ์ของสถาบันการเงินเป็นเงินจำนวน 40,000 ล้านยูโร

นอกจากนี้ ภาครัฐยังได้มีการเข้ายึดกิจการสถาบันการเงิน ตลอดจนการเข้าช่วยเหลือสนับสนุนการเพิ่มทุนและการควบรวมของสถาบันการเงิน ทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรป เช่น การเข้ายึดกิจการ Indy Mac Bank Fannie Mae & Freddie Mac โดยธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา การเข้ายึดกิจการ Bradford & Bingley Bank โดยกระทรวงการคลังประเทศอังกฤษ และการธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาช่วย Citi Group เข้าซื้อกิจการ Wachovia Bank

(2.3) การค้ำประกันการกู้ยืมเงินระหว่างธนาคาร

เช่น การค้ำประกันการกู้ยืมทุกประเภทของธนาคารในประเทศออสเตรเลีย

การค้ำประกันการกู้ยืมระหว่างธนาคาร โดยในประเทศเยอรมันจำนวน 400,000 ล้านยูโร และประเทศเนเธอร์แลนด์ จำนวน 200,000 ล้านยูโร

(2.4) การค้ำประกันหนี้และตราสารหนี้ของสถาบันการเงิน

เช่น การค้ำประกันตราสารหนี้ที่ออกโดยสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา การค้ำประกันตราสารหนี้ของสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน

(2.5) การผ่อนคลายกฎระเบียบของสถาบันการเงิน

เช่น การประกาศของกลุ่มประเทศยุโรป 15 ประเทศ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2551
ผ่อนคลายมาตรฐานการบัญชีสำหรับสถาบันการเงิน

(3) มาตรการเพิ่มสภาพคล่องและฟื้นฟูตลาดการเงิน

เป็นมาตรการที่ดำเนินการเพื่อเพิ่มสภาพคล่องตลาดการเงิน โดยมีรูปแบบที่สำคัญ คือ

(3.1) การเพิ่มสภาพคล่องโดยธนาคารกลาง

ธนาคารกลางในประเทศต่างๆ ได้ทำการเพิ่มสภาพคล่องในระบบการเงินโดยการอัดฉีดสภาพคล่องให้แก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา ทั้งในรูปการซื้อพันธบัตรรัฐบาล ตราสารทางการเงินของสถาบันการเงิน ตลอดจนของสถาบันสินเชื่อที่อยู่อาศัย การเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน การปล่อยกู้ให้สถาบันการเงิน การรับซื้อสินทรัพย์ที่มีปัญหา รวมทั้งการปล่อยให้กับรัฐบาลเพื่อใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้งบดุลของธนาคารกลางและปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ธนาคารกลาง (Fed) เพิ่มสภาพคล่องในตลาดการเงินจาก 300,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เป็น 600,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และ Swap Facilities กับธนาคารกลางประเทศอื่นจาก 290,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เป็น 620,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

(3.2) การเพิ่มสภาพคล่องโดยรัฐบาล

รัฐบาลในประเทศต่างๆ มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเพิ่มสภาพคล่องและทำการซื้อตราสารทางการเงินคุณภาพดี ตลอดจนตราสารการเงินของสถาบันการเงิน เช่น การซื้อ Mortgage Related Securities จากสถาบันการเงินตาม TARP และการรับแลก Mortgage Related Securities เป็นตราสารการเงินรัฐบาลของประเทศอังกฤษเป็นการชั่วคราว เพื่อเป็นการเพิ่มสภาพคล่องในตลาดการเงิน

(4) มาตรการเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝาก

เป็นมาตรการที่สำคัญเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้ระบบการเงินโดยการปรับเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝากได้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศโดยส่วนใหญ่ได้ทำการปรับเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝากเป็นแบบเต็มจำนวน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝากจาก 100,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เป็น 250,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เป็นการชั่วคราวถึงสิ้นปี พ.ศ. 2552 ประเทศอังกฤษเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝากจาก 33,000 ปอนด์สเตอร์ลิง เป็น 50,000 ปอนด์สเตอร์ลิง ประเทศฟิลิปปินส์เพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝากจาก 250,000 เปโซ เป็น 500,000 เปโซ ประเทศอินโดนีเซียเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝากจาก 100 ล้านรูเปียเป็น 2,000 ล้านรูเปีย สำหรับประเทศเดนมาร์ก เยอรมัน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย

และไอร์แลนด์ เปลี่ยนเป็นคูปองเงินฝากแบบเต็มจำนวน ส่วนประเทศไทย เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2551 กระทรวงการคลังได้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตราพระราชกฤษฎีกาขยายเวลา คูปองเงินฝากแบบเต็มจำนวนเป็นระยะเวลา 3 ปี

(5) การใช้มาตรการอื่น

นอกจากนี้ ประเทศต่างๆ ได้ใช้มาตรการในการสร้างความเชื่อมั่น รวมทั้งการกระตุ้นเศรษฐกิจและช่วยเหลือภาคการผลิต เช่น การเพิ่มงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจ การสร้างงาน การเร่งการลงทุนของภาครัฐ การลดภาษีและการให้สินเชื่อก่อต่อภาคการผลิต อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีแผนการลดภาษี 150,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และประเทศต่างๆ ได้มีการใช้นโยบายการคลังในระดับสูงเกินปกติ โดยการออกมาตรการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ การอัดฉีดเงินจำนวนมากเข้าสู่ระบบเพื่อพยุงเศรษฐกิจที่เข้าสู่ภาวะถดถอย ส่งผลให้รัฐต้องกู้ยืมเงินมากขึ้น ในขณะที่รายได้รัฐหดตัวลงตามภาวะเศรษฐกิจ