

#### บทที่ 4

### ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือ แก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤติ

เนื่องจากในระบบเศรษฐกิจเป็นเศรษฐกิจเสรีและเปิดเชื่อมกับเศรษฐกิจของต่างประเทศ ความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ดังนั้น หากจะต้องแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่แท้จริง เช่น ปัญหาระบบสถาบันการเงินในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 เริ่มจากการขาดความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินอย่างมากต่อบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ รวมไปถึงธนาคารพาณิชย์บางแห่ง การระดมถอนเงินฝากของประชาชนจากสถาบันการเงินมีผลกระทบอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในระบบการเงินของไทย นอกจากนี้เมื่อได้เกิดปัญหาในแง่ความมั่นคงของสถาบันการเงินในประเทศ สถาบันการเงินในต่างประเทศก็ได้เริ่มขาดความมั่นใจในระบบการเงินไทยโดยเริ่มตัดวงเงินสินเชื่อสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญด้วย

หรือในกรณีวิกฤตซับไพรม์ (Sub-prime) ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งต่อได้ลุกลามกลายเป็นวิกฤตการณ์การเงินโลกเมื่อปี พ.ศ. 2551 – 2552 กลไกตลาดในวิกฤตซับไพรม์ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและต้องอาศัยการเข้าพยุงช่วยเหลือจากทางการเพราะตลาดตราสารหนี้ได้พากันยุติการซื้อมีแต่การพยายามขาย เนื่องจากสถาบันการเงินต่างๆ พยายามเก็บเงินสดเอาไว้เพราะไม่แน่ใจว่าในคุณภาพที่แท้จริงของตราสารหนี้เหล่านั้น ส่วนสถาบันการเงินที่ถือตราสารหนี้ดังกล่าวเป็นจำนวนมากก็ต้องมีการปรับราคาของตราสารหนี้ตามราคาตลาด (Mark to Market) ที่มีการเทขายในราคาที่ต่ำมากจึงทำให้เกิดผลขาดทุนแม้จะยังไม่ได้ขายออกไปจาก Portfolio ก็ตาม สำหรับตราสารหนี้ที่ไม่มีขายเพราะไม่มีผู้เสนอซื้อก็ได้มีการปรับราคาตามการคำนวณทางคณิตศาสตร์ (Mark to Model) ซึ่งในช่วงภาวะวิกฤตซับไพรม์ ธนาคารกลางของประเทศใหญ่ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรปได้ระดมกันเร่งปล่อยเงินและลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อช่วยเหลือระบบเศรษฐกิจในขณะที่ภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 กลับต้องปฏิบัติตามข้อเสนอของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ให้มีการขึ้นอัตราดอกเบี้ยและลดการปล่อยสินเชื่อจากธนาคารกลางที่ยังผลให้ธุรกิจเอกชนขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนและต้องแบกรับภาระอัตราดอกเบี้ยสูงจนเป็นผลให้เศรษฐกิจมหภาคเข้าสู่ภาวะถดถอย

อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ดังนั้น การดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงเป็นการทั่วไป

ระบบสถาบันการเงินไทยในปัจจุบันกำลังเผชิญกับสภาพแวดล้อมทางการเงินโลกที่เปลี่ยนแปลงมากและรวดเร็ว ตลาดการเงินมีการเปิดกว้างและเสรีมากขึ้น มีความเชื่อมโยงระหว่างประเทศและมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ๆ เกิดขึ้น ความเปลี่ยนแปลงนี้เป็นทั้งโอกาสในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องสถาบันการเงินเผชิญกับความผันผวนและการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นตลอดจนมีความเสี่ยงทางการเงินที่สลับซับซ้อนมากขึ้น สถาบันการเงินจึงจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารโดยเฉพาะการบริหารความเสี่ยงและปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การศึกษาถึงข้อบกพร่องด้านนโยบายสถาบันการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะปัจจัยที่อาจเป็นความเสี่ยงต่อการกำกับดูแลสถาบันการเงินไทยในอนาคต เช่น ความเสี่ยงของระบบสถาบันการเงินโดยรวม (Systemic Risk) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคการเงินและภาคเศรษฐกิจจริง การจัดการทางด้านนโยบายสถาบันการเงินที่เหมาะสมและการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน เป็นต้น ซึ่งการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเพื่อพัฒนาระบบธรรมาภิบาลและสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสเป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญ นอกจากนี้ การสร้างความสมดุลระหว่างการส่งเสริมพัฒนาและการกำกับดูแลนวัตกรรมด้านการเงิน การกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยใช้มาตรฐานเดียวกันและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้ดูแลและวางนโยบายทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อป้องกันปัญหาความเสี่ยงต่อศีลธรรมหรือจริยธรรม (Moral Hazard)<sup>1</sup> และการศึกษาถึงมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤตทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อนำมาพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยหากสถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติในอนาคต

หลักการสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติที่ทางการควรพิจารณา 2 ประการ คือ (1) ควรคำนึงถึงหลักการที่ให้สถาบันการเงินพยายามแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างสุดความสามารถก่อน และจะพิจารณาวិธีการแก้ไขปัญหาเป็นรายสถาบันการเงินตามความเหมาะสมของสถานการณ์ โดยทางการจะประเมินว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะเข้าช่วยเหลือและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยพิจารณาเสถียรภาพของ

---

<sup>1</sup> ยรรยง ไทยเจริญ และคณะ, “เรื่องการพัฒนาระบบการเงินที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทย : บทเรียนจากวิกฤตและความท้าทายในอนาคต”, บทความในการสัมมนาทางวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทย, เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2552.

ระบบสถาบันการเงินโดยรวม ความเป็นไปได้ที่จะฟื้นฟูฐานะ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ และผลกระทบที่จะมีต่อผู้ฝากเงิน และ (2) ในกรณีที่ทางการเห็นว่ามิใช่ช่องทางที่จะฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินโดยต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูต่ำกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม หรือหากเห็นว่าการปล่อยให้ล้มอาจมีผลกระทบในวงกว้างและจะก่อความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเลขได้ เช่น ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงความเชื่อมั่นของต่างประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ<sup>2</sup> ทั้งนี้ มาตรการในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในแต่ละประเทศแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประสบการณ์และสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศที่เกิดปัญหาขึ้น แต่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมี 2 ประการ คือ (1) กฎหมายและระบบการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และ (2) หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน

ในส่วนของประเทศไทย ผู้เขียนได้พิจารณาตามกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน 3 ฉบับ ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2551 ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 (2) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันเงิน พ.ศ.2551 และ (3) พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามิพบบัญญัติบางประการในกฎหมายดังกล่าวที่เป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดยังมีความไม่ชัดเจนของขั้นตอนปฏิบัติในการที่หน่วยงานจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ

สำหรับปัญหาของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ จำแนกได้ 2 กรณี คือ (1) กรณีสถาบันการเงินมีปัญหาการขาดสภาพคล่อง เช่น มีสาเหตุจากข่าวลือเกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้น และ (2) กรณีสถาบันการเงินมีปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน เช่น สถาบันการเงินประสบปัญหาผลการดำเนินงานขาดทุนเนื่องจากมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากที่ต้องตัดบัญชีหรือกันเงินสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ หรือ การมีเงินกองทุนไม่เพียงพอ

<sup>2</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 2528-2538, (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2539),

#### 4.1 กรณีสถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง

##### 4.1.1 หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง

ในช่วงก่อนที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.2551 นั้น มี 2 หน่วยงาน ได้แก่

##### 4.1.1.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ยังคงบัญญัติให้ ธปท.มีบทบาทหน้าที่เป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน คือ เป็นแหล่งกู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

(1) ในกรณีสถาบันการเงินที่ขาดสภาพคล่องในการดำเนินงานตามปกติ

ธปท.เป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน มีอำนาจหน้าที่ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน และต้องมีสินทรัพย์หลักประกันชั้นหนึ่งตามที่ ธปท. กำหนดเป็นประกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เช่น หลักทรัพย์รัฐบาล หรือ หลักทรัพย์ที่รัฐบาลค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ย ทองคำ ตัวแลกเงินหรือตัวสัญญาใช้เงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หุ้นกู้ พันธบัตร หรือตราสารอื่นใดที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ หลักทรัพย์ของรัฐบาลต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ การให้กู้ยืมเงินดังกล่าวให้หมายความรวมถึงการซื้อสินทรัพย์หลักประกันชั้นหนึ่งจากสถาบันการเงินโดยมีสัญญาขายคืนแก่สถาบันการเงินนั้นด้วย<sup>3</sup>

(2) กรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาสภาพคล่องอันอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดประสบปัญหาสภาพคล่องอันอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินเป็นส่วนรวม และ ธปท.เห็นว่าการให้กู้ยืมเงินหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินนั้น อาจช่วยรักษา

<sup>3</sup> มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินได้ ธปท. โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จะให้กู้ยืมเงินหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะอื่นใดแก่สถาบันการเงินดังกล่าวก็ได้<sup>4</sup>

#### 4.1.1.2 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ในปี พ.ศ. 2528 ทางกรมได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 โดยเพิ่มเติมหมวดกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้นอีกหนึ่งหมวด มีจุดประสงค์เพื่อให้ ธปท. สามารถให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพโดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงในระบบสถาบันการเงิน<sup>5</sup> โดย ธปท. สามารถให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้อย่างคล่องตัว ซึ่งกองทุนเพื่อฟื้นฟูฯ สามารถเข้าช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงินได้ในขอบเขตที่กว้างขวางตราบที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในอันที่จะฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ ในขณะที่ ธปท. เองจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อปริมาณเงินในระบบ นอกจากนี้ในการเข้าแก้ไขปัญหบางกรณีจำเป็นต้องควบคุมดูแลการบริหารงานของสถาบันการเงินในลักษณะการเข้าถือหุ้น แต่ ธปท. ไม่สามารถเข้าไปถือหุ้นในสถาบันการเงินได้ นอกจากนี้ ธปท. สามารถให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินได้เฉพาะเมื่อมีทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนดเป็นประกันเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 เมื่อปี พ.ศ. 2551 ทางกรมมีแนวคิดที่ลดบทบาทกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน โดยมีบทบัญญัติว่าเมื่อกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีผลใช้บังคับแล้ว กำหนดให้ยกเลิกอำนาจของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบวิกฤตทางการเงินอย่างร้ายแรง เพื่อให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยุติบทบาทหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว โดยยังคงให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ทำหน้าที่ในการบริหารสินทรัพย์ต่อไป

<sup>4</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

<sup>5</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายจัดการกองทุน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 28.

เพื่อชำระหนี้สินและภาระผูกพันที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เสร็จสิ้น ดังนั้น ปัจจุบันนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงไม่สามารถทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องได้อีก

แต่ตามพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2551 มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติจากปัญหาการขาดสภาพคล่องหรือปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน คงมีบทบาทหน้าที่จำกัดเพียงการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินเมื่อสถาบันการเงินใดถูกเพิกถอนใบอนุญาต และการทำหน้าที่ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินเท่านั้น

#### 4.1.2 ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง

สืบเนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน 3 ฉบับข้างต้น เมื่อปี พ.ศ.2551 ได้กำหนดหลักการว่า ในกรณีสถาบันการเงินใดประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในกรณีดังกล่าว คือ ธปท. เนื่องจากเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีบทบัญญัติกฎหมายให้มีอำนาจไว้ ทั้งนี้ ในการทำหน้าที่ของ ธปท. เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินนั้น สรุปได้ดังนี้

##### 4.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในเรื่องหลักประกัน กรอบระยะเวลา และเงื่อนไขในการกู้ยืมจาก ธปท.

ในกรณีที่สถาบันการเงินมีปัญหาการขาดสภาพคล่องตามปกติสถาบันการเงินนั้นพยายามแก้ไขปัญหาของตนเองโดยการหาแหล่งเงินเพิ่มเติม เช่น ระดมเงินฝากเพิ่มขึ้น กู้ยืมเงินจากตลาดการเงิน กู้ยืมเงินระหว่างธนาคาร เป็นต้น แต่หากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง โดยเลือกใช้ช่องทางการกู้ยืมเงินจาก ธปท. ซึ่งทำหน้าที่เป็นนายธนาคารของสถาบันการเงินคือ เป็นแหล่งกู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) ทางสถาบันการเงินดังกล่าวจะต้องมีสินทรัพย์ซึ่งมีคุณสมบัติที่จะใช้เป็นหลักประกันชั้นหนึ่งตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท. กำหนดมาเป็นประกันในการกู้ยืมเงินด้วย นอกจากนี้ การให้กู้ยืมเงินดังกล่าวมีกรอบระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือนด้วย ในทางปฏิบัติเมื่อสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาวะวิกฤติ เช่น เกิดข่าวลือ

เกี่ยวกับสถาบันการเงินเป็นเหตุประชาชนผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเกิดความไม่มั่นใจ จนเกิดการถอนเงินหรือเรียกหนี้คืน หากสถาบันการเงินนั้นได้นำสินทรัพย์หลักประกันชั้นหนึ่งมาวางเป็นหลักประกันเงินกู้จนหมดแล้วแล้ว แต่สถานการณ์เกี่ยวกับความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไป หากกรณีปัญหาการขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินดังกล่าวยังไม่เข้าข่ายเป็นกรณีอันอาจมีผลกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินเป็นส่วนรวมแล้ว ธปท. ก็ไม่สามารถให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินนั้นเพิ่มเติมได้อีก เนื่องจากการกู้ยืมเงินตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าสถาบันการเงินจะต้องมีสินทรัพย์หลักประกันชั้นหนึ่งมาเป็นประกันเงินกู้ยืม ซึ่งในภาวะวิกฤติที่สถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นอย่างรุนแรงและมีการเบิกถอนเงินสดเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าสถาบันการเงินนั้นจะยังคงมีฐานะมั่นคง แต่ก็อาจมีสินทรัพย์หลักประกันชั้นหนึ่งไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นประกันในการกู้ยืมเงินจาก ธปท. เพื่อเสริมสภาพคล่องรองรับการเบิกถอนเงินของประชาชน ถึงแม้ว่าสถาบันการเงินจะต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่ต้องดำรงตามกฎหมายก็ตาม หากเกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบ สถาบันการเงินอาจถูกเร่งเบิกถอนสูงกว่าสินทรัพย์สภาพคล่องที่มีดังกล่าวภายในระยะเวลาอันรวดเร็วได้

อันอาจเป็นเหตุให้สถาบันการเงินนั้น หยุดทำการจ่ายเงินตามหน้าที่จะต้องชำระคืน ซึ่งถือว่าเข้าข่ายเป็นกรณีสถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน<sup>6</sup> อาจเป็นเหตุให้ ธปท. มีคำสั่งให้สถาบันการเงินดังกล่าวแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน คำสั่งให้ลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนในเวลาที่กำหนด คำสั่งให้สถาบันการเงินนั้นระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว คำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น<sup>7</sup> แล้วแต่กรณี หากสถาบันการเงินดังกล่าวต้องถูกทางการสั่งปิดกิจการและเพิกถอนใบอนุญาต ก็จะมีผลกระทบต่อผู้ฝากเงิน เจ้าหน้าที่และลูกหนี้ของสถาบันการเงินนั้นโดยตรง และส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินด้วย ทั้งๆ ที่สถานการณ์ดังกล่าวยังอยู่ในวิสัยที่ทางการสามารถเข้าให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินดังกล่าวได้

<sup>6</sup> มาตรา 92(4) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

<sup>7</sup> มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

ในอดีตทางการก็ได้เคยประสบปัญหาในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในกรณีดังที่กล่าวมาข้างต้น และได้เสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟู เพื่อให้ทางการมีกลไกในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน เช่น การนำเงินไปฝาก หรือการให้กู้ยืมโดยมีหรือไม่มีหลักประกันแก่สถาบันการเงินนั้น เพื่อให้มีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายคืนให้แก่เจ้าหนี้และผู้ฝากเงิน เป็นการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนมาโดยเร็วและเพื่อป้องกันมิให้กระทบสถาบันการเงินอื่นๆ ในระบบ ซึ่งในต่างประเทศก็มีการบางกรณีที่ธนาคารกลางจำเป็นต้องให้กู้ยืมแบบไม่มีหลักประกันชั่วคราวในกรณีที่เกิดภาวะคนแห่ไปถอนเงิน (Bank run) เช่น ประเทศญี่ปุ่นได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินที่เกิดวิกฤติของธนาคารกลาง (BOJ) โดยมีหลักการดังนี้

(1) ธนาคารกลาง (BOJ) มีบทบาทในการให้บริการเชื่อมโยงและหักกลบการชำระเงินของประเทศ (Payment and Settlement Services) ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งหน้าที่สำคัญของการเป็นธนาคารกลางของประเทศญี่ปุ่น โดย BOJ จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงระบบการชำระเงินระหว่างสถาบันการเงินทั้งหลายในประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกในระบบ และเนื่องจาก BOJ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางที่สำคัญในการโอนและชำระเงินของสถาบันการเงินทั้งหลาย ดังนั้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน BOJ จึงมีหน้าที่บางประการที่สืบเนื่องมาจากบทบาทข้างต้นในการดำเนินการเมื่อสถาบันการเงินเกิดปัญหา กล่าวคือ ในแต่ละวันความต้องการโอนเงินและหลักทรัพย์มีปริมาณสูงและมีจำนวนรายการมากและถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ หากสถาบันการเงินใดที่อยู่ในระบบโอนชำระเงินดังกล่าวเกิดความล้มเหลวในการโอนเงินหรือหลักทรัพย์ไม่ว่าจะด้วยเหตุทางเทคนิคหรือเหตุทางด้านสภาพคล่อง ย่อมมีความเป็นไปได้ว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบเป็นระบบได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันความเสี่ยงดังกล่าว หากเมื่อใดก็ตามที่เกิดมีเหตุการณ์ที่อาจกระทบกับต่อระบบดังกล่าว BOJ จะทำหน้าที่เป็นแหล่งกู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) ในการจัดสรรเงินทุนให้กับสถาบันการเงิน เพื่อช่วยให้ระบบการโอนชำระเงินเป็นไปอย่างราบรื่น ซึ่งตามกฎหมาย The Bank of Japan Law<sup>8</sup> ได้กำหนดถึงบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลาง (BOJ) ในการทำหน้าที่

<sup>8</sup> Article 37 (Temporary Loans to Financial Institutions, etc.)

“ (1) Irrespective of the provisions of Article 33, paragraph 1, the Bank of Japan may provide financial institutions (banks and other institutions engaged in the business of taking deposits, etc. [deposits and others prescribed in Article 2, paragraph

เป็นแหล่งกู้ยืมแหล่งสุดท้ายของสถาบันการเงิน กล่าวคือ เมื่อสถาบันการเงินแห่งใดประสบภาวะขาดแคลนเงินเป็นการชั่วคราวอันจำเป็นต้องชำระหนี้ ซึ่งอาจจะกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินอย่างร้ายแรงและ BOJ เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือจะทำให้ระบบการชำระเงินระหว่างสถาบันการเงินเป็นไปอย่างราบรื่น BOJ อาจให้กู้โดยไม่มีหลักประกันแก่สถาบันการเงินดังกล่าวได้ในจำนวนเงินที่ขาดนั้น โดยต้องแจ้งให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบโดยไม่ชักช้า

(2) นอกจากการทำหน้าที่ในการเป็นแหล่งกู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) เพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาแล้ว BOJ อาจดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการให้กู้แก่สถาบันการเงินเพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินได้ หากนายกรัฐมนตรีพร้อมด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังร้องขอ เนื่องจากเห็นว่าอาจเกิดปัญหาร้ายแรงขึ้นกับเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน (Business Contributing to the Maintenance of Stability of the Financial System) โดยมีเงื่อนไขดังนี้

---

2 of the Deposit Insurance Act {Act No. 34 of 1971} and other deposits for savings] and in funds transfer in the course of trade; the same shall apply hereinafter) and other financial business entities specified by a Cabinet Order (hereinafter collectively referred to as “financial institutions, etc.”) with uncollateralized loans the amount of which is equivalent to the shortage of funds for a period no longer than the length of time prescribed by a Cabinet Order , when the relevant financial institutions, etc. unexpectedly experience a temporary shortage of funds necessary for payment due to accidental causes, including failures in electronic data processing systems, whereby their business operations may be seriously hampered if the shortage is not recovered swiftly, provided that the Bank finds that the advance is necessary to secure smooth settlement of funds among financial institutions.

(2) The Bank of Japan shall, when having provided loans as prescribed in the preceding paragraph, report to that effect to the Prime Minister and Minister of Finance without delay.”

(2.1) เมื่อสถาบันการเงินแห่งใดประสบภาวะขาดแคลนเงินเป็นการชั่วคราวอันจำเป็นต่อการชำระหนี้ ซึ่งอาจจะกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินอย่างร้ายแรงและ BOJ เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือจะทำให้ระบบการชำระหนี้ระหว่างสถาบันการเงินเป็นไปอย่างราบรื่น<sup>9</sup>

(2.2) กรณีที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นควรมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบการเงิน อาจขอให้ BOJ ดำเนินการใดๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินได้ เช่น การให้กู้โดยมีเงื่อนไขต่อสถาบันการเงิน<sup>10</sup> โดยรูปแบบการให้ความช่วยเหลือเป็นการให้กู้โดยไม่มีหลักประกัน (Uncollateralized

---

<sup>9</sup> Article 37 (Temporary Loans to Financial Institutions, etc.)

(1) Irrespective of the provisions of Article 33, paragraph 1, the Bank of Japan may provide financial institutions (banks and other institutions engaged in the business of taking deposits, etc. [deposits and others prescribed in Article 2, paragraph 2 of the Deposit Insurance Act {Act No. 34 of 1971} and other deposits for savings] and in funds transfers in the course of trade; the same shall apply hereinafter) and other financial business entities specified by a Cabinet Order (hereinafter collectively referred to as "financial institutions, etc.") with uncollateralized loans the amount of which is equivalent to the shortage of funds for a period no longer than the length of time prescribed by a Cabinet Order, when the relevant financial institutions, etc. unexpectedly experience a temporary shortage of funds necessary for payment due to accidental causes, including failures in electronic data processing systems, whereby their business operations may be seriously hampered if the shortage is not recovered swiftly, provided that the Bank finds the advance is necessary to secure smooth settlement of funds among financial institutions.

(2) The Bank of Japan shall, when having provided loans as prescribed in the preceding paragraph, report to that effect to the Prime Minister and the Minister of Finance without delay.

<sup>10</sup> Article 38 (Business Contributing to the Maintenance of Stability of the Financial System)

loan) แก่สถาบันการเงินดังกล่าวได้ในจำนวนเงินที่ขาดแคลน โดยต้องแจ้งให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบโดยไม่ชักช้า โดยถือว่าเป็นรูปแบบของเงินกู้พิเศษ (Special loan)

หรือในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา การให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง คือ ธนาคารกลาง (Fed) เป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือ โดยกระทำผ่าน Federal Reserve Bank ทั้ง 12 สาขา ทั้งนี้ เป็นไปตาม Federal Reserve Act<sup>11</sup> Section 10B และ Section 13(3) ซึ่งกำหนดให้ธนาคารกลาง (Fed) สามารถให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่รับเงินฝากได้ ไม่ว่าสถาบันการเงินดังกล่าวจะเป็นสมาชิกธนาคารกลาง (Fed) หรือไม่ โดยจะช่วยเหลือในรูปแบบของการให้สินเชื่อ (Advances) ผ่านกลไกเฉพาะเรียกว่า “Discount Window” ซึ่งเป็นกลไกที่แยกออกจาก Open Market Operations ที่ธนาคารกลาง (Fed) ใช้เป็นหลักในการดำเนินงานนโยบายทางการเงิน นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นที่อาจให้ความช่วยเหลือสภาพคล่อง คือ สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจช่วยเหลือ

(1) The Prime Minister and the Minister of Finance may, when they find it especially necessary for the maintenance of stability of the financial system, such as in the case where they find that serious problems may arise in the maintenance of stability of the financial system based on the consultation pursuant to Article 57-5 of the Banking Act (Act No. 59 of 1981) or other laws and regulations, request the Bank of Japan to conduct the business necessary to maintain stability of the financial system, such as to provide loans to the financial institution pertaining to the said consultation.

(2) When a request has been made from the Prime Minister and the Minister of Finance as prescribed in the preceding paragraph, the Bank of Japan may conduct the business necessary to maintain stability of the financial system, including the provision of loans under special conditions, responding to the said request, in addition to the business prescribed in Article 33, paragraph 1.

<sup>11</sup> 12 U.S.C. Chapter 3 Federal Reserve System.

สถาบันการเงินที่มีปัญหาสภาพคล่องได้<sup>12</sup> โดยมีหลักการสำคัญคือปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงินอาจกระทบต่อระบบ ทั้งนี้ วิธีการในการให้ความช่วยเหลือของ FDIC ต้องเป็นวิธีการตามหลักเรื่อง Least-Cost Resolution เช่นเดียวกับการให้ความช่วยเหลือกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องและปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานในภาวะวิกฤติ โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน กระบวนการตัดสินใจ และวิธีปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในกรณีข้างต้นให้มีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในรูปการให้กู้ยืมโดยมีหรือไม่มีหลักประกันแก่สถาบันการเงินเป็นสิ่งที่ยังจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้สถาบันการเงินมีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายคืนให้แก่เจ้าหนี้และผู้ฝากเงินเป็นการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนมาโดยเร็วและเพื่อป้องกันมิให้กระทบสถาบันการเงินอื่นๆ ในระบบสถาบันการเงินนั้น ซึ่งในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ประชาชนผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินเป็นเหตุสถาบันการเงินหลายแห่งประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยพุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญคือ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู สามารถให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินโดยไม่มีหลักประกันได้ และหากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูประสบผลเสียหายรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู

---

<sup>12</sup> เป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลาย หรือเมื่อ Board of Director ของ FDIC ตัดสินว่า สถาบันการเงินตกอยู่ในภาวะที่อาจผิดนัด (in danger of default) ซึ่งกฎหมายกำหนดความหมายของภาวะดังกล่าวไว้ว่า 1) เป็นภาวะที่หน่วยงานที่มีอำนาจมีความเห็นว่าสถาบันการเงินหรือสาขาของสถาบันการเงินมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถจ่ายเงินฝากคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือจ่ายหนี้ได้ในกรณีดำเนินธุรกิจปกติ และไม่อาจคาดหมายได้ว่าสถาบันการเงินหรือสาขาจะสามารถชำระหนี้ดังกล่าวได้โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากทางการ หรือ 2) สถาบันการเงินหรือสาขาได้เกิดความสูญเสียซึ่งจะทำให้ส่วนทุนของสถาบันการเงินหมดหรือลดลงในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ และไม่มีเหตุที่จะเชื่อได้ว่าเงินทุนดังกล่าวจะได้รับการชดเชยหากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากทางการ (12 U.S.C 1813 (x))

#### 4.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนด เงื่อนไข และขั้นตอนในการให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ

ในกรณีสถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาวะวิกฤติ และ ธปท.พิจารณาเห็นว่าควรให้กู้ยืมเงินหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินนั้น อาจช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินได้ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดขั้นตอนให้ ธปท.เสนอให้ขอคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินพิจารณาให้ความเห็นชอบและต้องนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะสามารถให้กู้ยืมเงินหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะอื่นใดแก่สถาบันการเงินดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาถึงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโลกครั้งล่าสุด คือ วิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งลุกลามเป็นวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่ถือว่ารุนแรงมากที่สุดและครอบคลุมวงกว้างที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถานการณ์ของระบบการเงินโลกในปัจจุบันมีความผันผวนสูง มีสถาบันการเงินในต่างประเทศหลายแห่งประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน และปัญหาการขาดสภาพคล่องจนถึงขั้นล้มละลาย แต่เมื่อพิจารณาตามกรอบกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2551 นั้น ได้กำหนดกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาวะวิกฤติค่อนข้างมีขั้นตอนดำเนินการที่จะต้องใช้เวลาพอสมควร ซึ่งอาจทำให้การปล่อยสภาพคล่องล่าช้าไม่ทันกาลและอาจกระทบถึงความเชื่อมั่นของประชาชนต่อเสถียรภาพของสถาบันการเงินในภาวะวิกฤติ บทเรียนและประสบการณ์ในอดีตของประเทศไทยที่ได้รับในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 รวมถึงวิธีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องของธนาคารกลางในต่างประเทศในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจโลก เมื่อปี พ.ศ.2551-2552 ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของความสำเร็จในการให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤติ ได้แก่

(1) ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาและความยืดหยุ่นในการเลือกใช้นโยบายการแก้ปัญหาให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์

(2) ความเพียงพอของหลักประกันในการขอกู้ยืมจากธนาคารกลาง

(3) การรักษาความลับเพื่อมิให้การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินใดๆ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น เพราะมิฉะนั้นอาจจะทำให้เกิดปัญหาลุกลามในที่สุด

ปัญหาในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาวะวิกฤติ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย

พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามกรอบการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติหลายขั้นตอน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องได้ทันกาล รวมทั้งเป็นการยากในการรักษาความลับเพื่อป้องกันการตื่นตระหนกของประชาชน เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากหลายฝ่าย ซึ่งอาจทำให้ปัญหาขยายวงกว้างและแก้ไขได้ยากขึ้น หากทางการไม่รีบดำเนินการ ดังนั้น จึงสมควรพิจารณาทบทวนกรอบการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาวะวิกฤติตามบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน เพื่อเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินเพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์การเงินโลกต่อความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินไทย

#### 4.2 กรณีสถาบันการเงินประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานในภาวะวิกฤติ

ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้ปรับปรุงแก้ไขเมื่อปี พ.ศ.2551 ได้บัญญัติขอบเขตการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินไว้เฉพาะในกรณีสถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการเดิมที่บัญญัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 นอกจากนี้ ตามกฎหมายดังกล่าวยังมีบทบัญญัติห้าม ธปท.กระทำการซื้อหรือมีหุ้นในสถาบันการเงินหรือบริษัทใด<sup>13</sup> และห้ามมิให้กู้ยืมเงินในกรณีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>14</sup> ดังนั้น ธปท.จึงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน เช่น การเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุน การเข้าซื้อหุ้นกู้ซึ่งผู้ถือหุ้นกูดังกล่าวมีสิทธิเปลี่ยนเป็นหุ้นทุนได้ในระยะเวลาที่กำหนดของสถาบันการเงิน หรือการให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะการดำเนินงาน แต่เมื่อพิจารณาตามกรอบกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากพบว่ากำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีบทบาทหน้าที่จำกัดเพียงการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินเมื่อสถาบันการเงินใดถูกเพิกถอนใบอนุญาต และมีหน้าที่ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินเท่านั้น ดังนั้น สถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงไม่สามารถทำหน้าที่ให้ความ

<sup>13</sup> มาตรา 9(2) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

<sup>14</sup> มาตรา 9(4) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

ช่วยเหลือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ ทั้งในกรณีสถาบันการเงินประสบปัญหา การขาดสภาพคล่องหรือปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานได้ นอกจากนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคาร แห่งประเทศไทยซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขเมื่อปี พ.ศ.2551 ได้มีบทบัญญัติให้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาอีกด้วย ดังนั้น หาก สถาบันการเงินใดประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานในภาวะวิกฤติก็อาจต้องปล่อยให้สถาบัน การเงินนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน เนื่องจากไม่หน่วยงาน รัฐใดที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟู ฐานะการดำเนินการของสถาบันการเงิน ดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นในชั้นคณะกรรมการการ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้มีการอภิปรายถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว และมีความห่วงใยเกี่ยวกับมาตรการในการช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือ การดำเนินงานในภาวะวิกฤติ จึงได้บัญญัติบทเฉพาะกาลในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 เพื่อกำหนดบทเฉพาะกาลในการให้ความช่วยเหลือ แก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤติ โดยได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

(1) ภายในระยะเวลา 4 ปีนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากใช้บังคับ (11 สิงหาคม พ.ศ. 2551) หากยังไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินใช้บังคับ

(2) มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ ทางการเงิน อันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและเป็นกรณีที่ได้มีการ ดำเนินการตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

(3) ธปท. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินอาจเสนอแนะ แผน แนวทาง และวิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นต่อคณะกรรมการจัดการกองทุนของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยต้องแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการตามแผน แนวทาง และวิธีการ ดังกล่าวมีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นไปอย่างเหมาะสม

(4) เมื่อคณะกรรมการจัดการกองทุนพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย ให้เสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

(5) เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีอำนาจ ดำเนินการ เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินตามความจำเป็นเร่งด่วน คือ

(5.1) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีประกันตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(5.2) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน

(5.3) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน

(6) ในกรณีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินการดังกล่าว ธปท. อาจให้กู้ยืมเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ หรือรัฐบาลอาจค้ำประกันการกู้ยืมเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ได้

(7) ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินการดังกล่าวแยกต่างหากจากบัญชีอื่น ทั้งนี้ ให้รัฐบาลใช้คืนเงินที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้กู้ยืม รวมทั้งดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้ยืมดังกล่าว ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

#### 4.2.1 ปัญหาและอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินเพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน

ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ใช้บังคับในปัจจุบันนั้น มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินเพื่อแก้ไขฐานะการดำเนินงาน และในขณะนี้ก็ยังมิได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินเพื่อใช้บังคับ คงมีเพียงบทเฉพาะกาลตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้อำนาจกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินอันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ บทเฉพาะกาลดังกล่าวมีกรอบระยะเวลาด้วย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

##### 4.2.1.1 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเงื่อนไขในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินตามบทเฉพาะกาล กล่าวคือ

(1) ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน อันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและจะต้อง

เป็นกรณีที่ได้มีการดำเนินการตามมาตรา 42 ด้วยแล้ว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน เช่น ในกรณีที่สถาบันการเงินแห่งหนึ่งมีผลขาดทุนสะสมสูงอันอาจเกิดจากการบริหารงานผิดพลาด มีสินทรัพย์เสียหายจำนวนมาก ทำให้ต้องกันเงินสำรองเพื่อรองรับสินทรัพย์จัดชั้นที่เพิ่มสูงขึ้น แต่สถาบันการเงินนั้นยังคงมีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายคืนให้แก่เจ้าหนี้และผู้ฝากเงิน กรณีดังกล่าวก็ยังคงถือว่าไม่เข้าข่ายเงื่อนไขประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องตามมาตรา 42

หรือหากสถาบันการเงินใดประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานแต่ยังไม่ถึงขั้นอันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน (Systemic risk) หรือเป็นกรณีที่ยังไม่เข้าเงื่อนไขที่ ธปท. จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องตามมาตรา 42 ได้แล้ว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ไม่สามารถเข้าให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานดังกล่าวได้ จึงอาจเป็นเหตุให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้นต้องถูกปิดกิจการและถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ทั้งๆ ที่ปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานนั้นยังอยู่ในวิสัยที่ทางการจะสามารถให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูกิจการสถาบันการเงินนั้นให้ดำเนินการต่อไปได้ ดังเช่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในอดีตที่ผ่านมา แต่เนื่องจากผลของการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2551 เข้ามารับช่วงเฉพาะบทบาทในส่วนการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินเท่านั้น นอกจากนี้ เงื่อนไขที่บัญญัติในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ก็เป็นปัญหาและอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินด้วยเช่นกัน เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว สถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้นอาจมีเพียงปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน เช่น ประสบปัญหาการขาดทุนเนื่องจากมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก หรือการมีเงินกองทุนไม่เพียงพอ โดยสถาบันการเงินนั้นมีได้มีปัญหาการขาดสภาพคล่องด้วยก็ได้ ดังนั้น การปล่อยให้สถาบันการเงินต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตในที่สุด เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาดังกล่าว นอกจากจะมีผลกระทบต่อผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และลูกหนี้ของสถาบันการเงินนั้นแล้ว ยังมีผลกระทบในวงกว้าง คือ กระทบต่อความเชื่อมั่นในของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงความเชื่อมั่นของต่างประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

#### 4.2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนที่กำหนดในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินตามบทเฉพาะกาล

ตามบทเฉพาะกาลกำหนดว่าเงื่อนไขให้ในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน โดยผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะต้องเป็นกรณีที่ ธปท. ให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินตามมาตรา 42 ด้วยแล้ว การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาลักษณะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่จะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วในขั้นตอนการแก้ไขปัญหาและมีความคล่องตัวและมีความยืดหยุ่นในการเลือกใช้มาตรการในการแก้ปัญหาให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องตามมาตรา 42 ต้องใช้ระยะเวลาผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติหลายขั้นตอน และการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะหรือการดำเนินงานตามบทเฉพาะกาลก็ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติหลายขั้นตอนอีกเช่นกัน อาจทำให้การช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินนั้นไม่ทันกาล รวมทั้งยังเป็นการยากที่จะเก็บรักษาความลับเพื่อป้องกันให้ประชาชนผู้ฝากเงินเกิดความตื่นตระหนกแห่งมาถอนเงินฝากจากสถาบันการเงินดังกล่าว

นอกจากนี้ เงื่อนไขที่ ธปท. จะให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินตามมาตรา 42 นั้น กำหนดไว้ค่อนข้างเข้มงวด คือ ต้องเป็นกรณีปัญหาของสถาบันการเงินนั้นมีผลที่กระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงิน แต่เงื่อนไขที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินตามบทเฉพาะกาล คือ กรณีอันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกล่าวคือ หากสถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติทางการเงินอันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ทางกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ยังไม่สามารถเข้าให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินดังกล่าวได้ ต้องรอให้ปัญหาของสถาบันการเงินดังกล่าวมีผลที่กระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และระบบการเงิน และต้องเป็นกรณีที่ ธปท. ได้ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินตามมาตรา 42 ด้วยแล้ว ทางกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงจะสามารถเข้าให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาตามบทเฉพาะกาลได้ ซึ่งอาจทำให้ปัญหาของสถาบันการเงินนั้นขยายวงกว้างออกไปทำให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวยากขึ้นอีก

#### 4.2.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการเชิงป้องกัน (PPA) และมาตรการภาคบังคับ (PCA) ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ได้บัญญัติมาตรการในกรณีสถาบันการเงินมีปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน โดยได้กำหนดมาตรการเชิงป้องกัน (Prompt Preventive Action

(PPA) ให้ ธปท.มีอำนาจสั่งแก้ไข สั่งลดทุนเพิ่มทุน ระวังการดำเนินการ ถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหาร ควบคุม และเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อสถาบันการเงินมีฐานะเข้าเงื่อนไขตามกฎหมาย และกำหนดมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA)) ที่ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินในแต่ละชั้นตอนตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ที่ลดลงเป็นลำดับ ซึ่ง ธปท.ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนสำหรับสถาบันการเงิน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินเพื่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน สถาบันการเงินซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของระบบสถาบันการเงินจะต้องมีความมั่นคง รวมถึงสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้และผู้ลงทุน โดยสถาบันการเงินจะต้องดำรงเงินกองทุนมากเพียงพอที่จะรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ ทางการได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทยต้องดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือตัวแปรและความเสี่ยงอื่นใดในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 และกรณีสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.5<sup>15</sup>

แต่บทบัญญัติตามกฎหมายข้างต้นในบางกรณีกำหนดไว้ไม่ชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคเมื่อต้องนำมาใช้ปฏิบัติจริง กล่าวคือ

(1) ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการเชิงป้องกัน (Prompt Preventive Action (PPA))

หากสถาบันการเงินใดมีผลประกอบการขาดทุน และ ธปท.มีเหตุอันควรคาดได้ว่าสถาบันการเงินนั้นไม่อาจดำรงเงินกองทุนได้ตามกฎหมาย<sup>16</sup> ซึ่งถือว่าเป็นกรณีสถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธปท.มีอำนาจดำเนินการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินนั้น เช่น มีคำสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน มีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนภายในเวลาที่กำหนด มีคำสั่งให้สถาบันการเงินระวังการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการ

<sup>15</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, “ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.87/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนสำหรับธนาคารพาณิชย์”, ฉบับลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551.

<sup>16</sup> มาตรา 92(5) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

ชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น<sup>17</sup>

ในกรณีที่ ธปท.มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินได้บัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการไว้เป็นขั้นตอนอย่างชัดเจน คือ ตั้งแต่การมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงิน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน ตลอดจนพิจารณาให้ความเห็นว่าสมควรให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการต่อไปหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเห็นสมควรให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการต่อไป ต้องเสนอโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินดังกล่าวต่อ ธปท. ทั้งนี้ ถ้า ธปท.เห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินก็ให้ดำเนินการไปตามโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเสนอ ในกรณีนี้ จะมีคำสั่งเลิกควบคุมก็ได้ และหากธปท. มีคำสั่งไม่เห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน หรือโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ ธปท.มีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้ เมื่อ ธปท.มีคำสั่งปิดกิจการแล้ว ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้น

แต่ในกรณีที่ ธปท.มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 90 (3) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 สั่งให้สถาบันการเงินนั้นระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินมิได้บัญญัติขั้นตอนในการดำเนินการไว้แต่อย่างใด ซึ่งจากบทเรียนและประสบการณ์ในอดีตจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2540 ที่ทางการมีคำสั่งให้บริษัทเงินทุนจำนวน 58 แห่ง ระงับการดำเนินการทั้งหมดเป็นการชั่วคราวและในที่สุดบริษัทเงินทุนดังกล่าวถูกเพิกถอนใบอนุญาตไปจำนวน 56 แห่ง ซึ่งการสั่งให้บริษัทเงินทุนเหล่านั้นปิดทำการอย่างถาวรมีส่วนซ้ำเติมให้วิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนั้นลุกลามหนักขึ้นเกิดผลกระทบตามมาอย่างกว้างขวาง เพราะมีธุรกิจที่มีสินเชื่อผู้พันอยู่กับสถาบันการเงินเหล่านั้นมากมายที่ต้องประสบปัญหาอย่างรุนแรง และเป็นเหตุให้ปัญหาหนี้สินของสถาบันการเงินดังกล่าวถูกผลักดันมาเป็นภาระของรัฐบาลและประชาชนผู้เสียภาษีในรูปของหนี้สาธารณะ ดังนั้น หากทางการตัดสินใจเลือกใช้มาตรการมีคำสั่งให้สถาบันการเงินนั้นระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินก็ควรมีการพิจารณาเสนอปรับปรุงแก้ไข

<sup>17</sup> มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

กฎหมายเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนเมื่อทางกรต้องใช้มาตรการดังกล่าวในการปฏิบัติจริง

(2) ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA))

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดมีฐานะการดำเนินงานเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด คือ ดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราส่วนตามที่กฎหมายกำหนด<sup>18</sup> หรือดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 35 ของอัตราส่วนตามที่กฎหมายกำหนด<sup>19</sup> ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินได้กำหนดมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action) ที่กำหนดให้ทางการต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละขั้นตอนตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ที่ลดลงเป็นลำดับ โดยมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น หรือมีคำสั่งปิดกิจการแล้วแต่กรณี

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ ธปท.เห็นการมีคำสั่งเข้าควบคุมหรือคำสั่งปิดกิจการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง อาจยังไม่สั่งเข้าควบคุมหรืออาจยังไม่สั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินก็ได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวช่วยให้ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินได้ใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมประกอบการพิจารณาด้วย แต่เนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงิน 3 ฉบับ เมื่อปี พ.ศ. 2551 ทางการได้มีการยกเลิกอำนาจกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ และตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากก็มีได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ ดังนั้น หากสถาบันการเงินแห่งใดประสบภาวะวิกฤติ แต่กรณีดังกล่าวยังไม่เข้าเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องอันอาจมีผลกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินเป็นส่วนรวม ที่ ธปท.อาจให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินนั้นตามมาตรา 42 ทางกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ก็ไม่สามารถพิจารณาให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินดังกล่าวตามบทเฉพาะกาลตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ได้ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ต้องปล่อยให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้นล้มซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบทั้งผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และลูกหนี้ของสถาบันการเงิน และผลกระทบต่อระบบ

<sup>18</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

<sup>19</sup> มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

เศรษฐกิจในวงกว้างอีกด้วย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทางการต้องเร่งดำเนินการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ เพื่อให้ทางการมีเครื่องมือรองรับให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่อาจประสบปัญหาในภาวะวิกฤติในอนาคตได้ทัน่วงที่

#### 4.2.2 ปัญหาในการดำเนินมาตรการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ

ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีบทบัญญัติให้แยกเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากและทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากออกจากกัน เพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่ประชาชนผู้ฝากเงินโดยกำหนดให้เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ประกอบด้วย เงินที่สถาบันการเงินนำส่ง ดอกผลสุทธิของกองทุน และเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการชำระบัญชีสถาบันการเงิน และเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากจะนำมาใช้ได้เฉพาะการจ่ายเงินแก่ประชาชน จ่ายคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจ่ายค่าบริหารจัดการกองทุน และจัดสรรดอกผลสุทธิให้สถาบัน เท่านั้น<sup>20</sup> ส่วนทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก รัฐบาลจัดสรรทุนเพิ่มเติมเป็นวงเงินให้ไม่เกิน 1,000 ล้านบาท<sup>21</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติ อาจเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินมาตรการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน คือ

##### 4.2.2.1 ปัญหาในการดำเนินมาตรการให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนในช่วงภาวะวิกฤติ

ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 72 กำหนดว่าในสี่ปีแรกนับแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ให้จ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 แต่ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้ฝากเงินมีระยะเวลาในการปรับตัวจึงกำหนดจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองลดลงเป็นลำดับขั้น คือ ในปีหนึ่งให้ความคุ้มครองเงินฝากเต็มตามจำนวนเงินที่ปรากฏในบัญชี ปีที่สองจำนวน 100 ล้านบาท ปีที่สามจำนวน 50 ล้านบาท และปีที่สี่จำนวน 10 ล้านบาท แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงสี่ปีแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หากภาวะ

<sup>20</sup> มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551

<sup>21</sup> มาตรา 9 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.

เศรษฐกิจและระบบการเงินเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญอันเป็นเหตุให้ต้องกำหนดจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ดังกล่าวโดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในช่วงวิกฤตการณ์การเงินโลกเมื่อปี พ.ศ. 2551- 2552 ประเทศต่างๆ ที่สถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติจากวิกฤตการณ์การเงินโลกดังกล่าว ซึ่งทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน ทางการของประเทศต่างๆ จึงได้นำมาตรการเพิ่มวงเงินการให้ความคุ้มครองเงินฝากหรือให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนมาใช้ สำหรับประเทศไทย แม้จะมีได้ผลกระทบจากวิกฤตการณ์การเงินดังกล่าวโดยตรง แต่รัฐบาลก็เล็งเห็นว่าเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศและป้องกันมิให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินของประเทศ สมควรเพิ่มจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองในปีที่สองและปีที่สามเต็มตามจำนวนเงินที่ปรากฏในบัญชีเงินฝากของผู้ฝากเงิน และในปีที่สี่เป็นจำนวนเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท<sup>22</sup>

แต่ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมิได้มีบทบัญญัติรองรับขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการขยายระยะเวลาการให้ความคุ้มครองเงินฝากดังกล่าว กล่าวคือ ระยะเวลาที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องมีภาระในการให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนขยายออกไปเป็นวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2554 แต่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากในอัตราที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 1 ของเงินฝากที่ได้รับ ความคุ้มครองโดยเฉลี่ย ในปัจจุบันสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้เรียกเก็บเงินนำส่งจากสถาบันการเงินในอัตราร้อยละ 0.4 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยเท่ากับอัตราเดิมที่สถาบันการเงินนำส่งให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความเพียงพอของกองทุนคุ้มครองเงินฝาก เนื่องจากกองทุนคุ้มครองเงินฝากจะได้รับเงินนำส่งจากสถาบันการเงินสะสมเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก ประมาณปีละ 25,000 ล้านบาท ซึ่งประมาณการว่าอาจยังไม่เพียงพอที่จะรองรับความเสียหายในการจ่ายเงินคืนผู้ฝากหากมีสถาบันการเงินต้องปิดกิจการลง เพราะปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็ก<sup>23</sup> มีปริมาณเงินรับฝากอยู่ประมาณ 532,135 ล้านบาท<sup>24</sup> จึงจะต้องใช้เวลา ระยะเวลาหนึ่งในการสะสมเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากในระดับที่จะสร้างความมั่นใจให้ประชาชนได้

<sup>22</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้น พ.ศ. 2552 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2552

<sup>23</sup> รวมธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย

นอกจากนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ ในอนาคตหลังจากพ้นระยะเวลาตามบทเฉพาะกาล (วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2555) หากเกิดปัญหาวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศไทย ทางกรมมีความจำเป็นต้องเพิ่มวงเงิน ความคุ้มครองหรือให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน ในสถาบันการเงิน ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าวนั้น ทางกรมจะต้องมีความชัดเจนว่าเป็น มาตรการชั่วคราวและเมื่อพ้นภาวะวิกฤติแล้วก็จะกลับไปใช้ระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบ กำหนดวงเงิน เหมือนกรณีประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ที่เคยประกาศให้ความคุ้มครองเงิน ฝากแบบเต็มจำนวนในช่วงที่สถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติและทยอยปรับลดวงเงินคุ้มครองลง แต่ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้กำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝากแต่ละราย ในแต่ละสถาบันการเงินตามจำนวนเงินฝากที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝากทุกบัญชีรวมกัน หากเงิน ฝากทุกบัญชีรวมกันมีจำนวนเกินกว่า 1,000,000 บาท ให้จ่ายเงินเป็นจำนวน 1,000,000 บาท<sup>25</sup> โดยการกำหนดจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองไว้ในพระราชบัญญัติก็เพื่อให้ประชาชนผู้ฝากเงินเกิด ความมั่นใจว่าทางการจะไม่ประกาศปรับลดวงเงินที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากให้ความคุ้มครองต่ำ กว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ความเป็นธรรม และ เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทางกรมก็สามารถกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ ฝากเงินให้สูงกว่าที่กำหนดไว้ดังกล่าวเป็นการทั่วไปหรือให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อ ความเป็นธรรมได้ โดยกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>26</sup>

ประเด็นปัญหา คือ ในกรณีที่ทางการจะปรับเพิ่มวงเงินให้ความคุ้มครอง เงินฝากเป็นการชั่วคราวและจะปรับลดจำนวนที่ให้ความคุ้มครองลงเมื่อผ่านพ้นวิกฤตินั้น ตาม กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมิได้บัญญัติรองรับไว้ให้ปรับลดวงเงินที่ให้ความคุ้มครอง ได้ ดังนั้น จึงสมควรเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากใน ประเด็นดังกล่าวในอนาคตต่อไป

<sup>24</sup> ข้อมูลปริมาณเงินรับฝาก ณ สิ้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 จากธนาคารแห่งประเทศไทย

<sup>25</sup> มาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551

<sup>26</sup> มาตรา 54 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551

#### 4.2.2.2 ปัญหาการขาดแหล่งเงินทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การหาแหล่งเงินทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากค่อนข้างมีจำกัดในกรณีที่กองทุนคุ้มครองเงินฝากยังสะสมกองทุนคุ้มครองเงินฝากไม่เพียงพอรองรับการจ่ายเงินผู้ฝาก หรือในกรณีที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องอาศัยแหล่งเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่อง หากต้องจ่ายเงินผู้ฝากในมูลค่ามาก ๆ ทั้งนี้ แม้ตามมาตรา 47 (5) สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะสามารถจัดหาเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากโดยการกู้ยืมมาเพื่อการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากได้ และตามมาตรา 7 (4) เกี่ยวกับการจัดหาแหล่งเงินทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก อนุญาตให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถออกตั๋วเงิน พันธบัตร หรือตราสารทางการเงินอื่นได้ แต่ในทางปฏิบัติการออกตราสารกู้ยืมทั่วไปจะทำให้มีต้นทุนสูง หรือสถาบันการเงินทั่วไปอาจไม่รับซื้อเนื่องจากตราสารของสถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจมีน้ำหนักความเสี่ยงสูง เป็นต้น ซึ่งตามร่างกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากที่คณะรัฐมนตรีมีเห็นชอบในหลักการและสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างกฎหมายดังกล่าว ได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงได้กำหนดหลักการให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกำกับดูแลการกู้เงินของสถาบันประกันเงินฝาก แต่ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำกับดูแลการกู้เงินของกระทรวงการคลังต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีความเป็นเอกภาพ แต่เนื่องจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีสถานะเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดห้ามมิให้กระทรวงการคลังเข้ากำกับดูแลหนี้การกู้เงินของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น การกำหนดให้กระทรวงการคลังกำกับดูแลการกู้เงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝากย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของบทบัญญัติดังกล่าว จึงได้ตัดหลักการดังกล่าวออก<sup>27</sup>

ดังนั้น ปัญหาการหาแหล่งเงินทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยเฉพาะในช่วงที่สถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติและเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีไม่เพียงพอ สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะมีปัญหาอุปสรรคในการหาแหล่งเงินทุนอย่างยิ่ง ดังนั้น หากตราสารดังกล่าวมีกระทรวงการคลังกำกับดูแลก็จะช่วยการจัดหาสภาพคล่องของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นไปโดยง่ายซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในสถาบันคุ้มครองเงินฝากจากผู้ฝากได้อีกทางหนึ่ง

<sup>27</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. .... เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2550

#### 4.2.2.3 ปัญหาแหล่งความช่วยเหลือทางการเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

สถาบันคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยนั้นไม่สามารถกู้ยืมเงินจากรัฐบาลหรือธนาคารกลางได้ ซึ่งต่างกับในต่างประเทศที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะค่อนข้างได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากทางการ มีแหล่งความช่วยเหลือทางการเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เช่น DICJ ของประเทศญี่ปุ่น สามารถกู้ยืมได้โดยรัฐบาลให้ความคุ้มครองเงินกู้ดังกล่าว KDIC ของประเทศเกาหลีใต้ สามารถกู้ยืมจากรัฐบาลหรือธนาคารกลาง (Bank of Korea) เป็นการชั่วคราวได้ PDIC ของประเทศฟิลิปปินส์สามารถกู้เงินจากธนาคารกลาง (Banko Sentral ng Pilipinas) รวมทั้งอาจได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกระทรวงการคลัง ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงิน เช่น ประเทศอินโดนีเซียสามารถกู้เงินจากรัฐบาลได้ในกรณีที่ปัญหาสภาพคล่อง ประเทศมาเลเซียสามารถกู้ยืมกู้ยืมจากรัฐบาลโดยมีเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญต่อการสร้างความเชื่อมั่นในสถาบันคุ้มครองเงินฝาก<sup>28</sup> นอกจากนี้ การขยายระยะเวลาการให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนออกไปเป็นการชั่วคราวนั้น เป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงินของประเทศ ในช่วงภาวะวิกฤติ แต่ในขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝากได้ เนื่องจากในกรณีที่สถาบันการเงินต้องปิดกิจการลง และหากกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีไม่เพียงพอที่จะรองรับความเสียหายในการจ่ายเงินคืนผู้ฝาก ทางสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่ต้องกู้ยืมเงินมาเพื่อจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินดังกล่าว ส่งผลให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องแบกรับภาระในเรื่องดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้ยืมดังกล่าวด้วย ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศเม็กซิโก ประเทศตุรกี กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้จัดหาเงินทุนในการจ่ายคืนผู้ฝากภายใต้นโยบายดังกล่าวด้วย

<sup>28</sup> ฤชกร สิริโยธิน, “เรื่อง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2551 : กรอบและกระบวนการให้ความคุ้มครองเงินฝาก”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่น 12, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, พ.ศ. 2552, น. 53 -54.

#### 4.2.2.4 ปัญหาข้อจำกัดในการให้ความคุ้มครองเจ้าหนี้และเงินกู้ยืมระหว่างสถาบันการเงินโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน ประกอบกับมาตรา 51 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ประกาศรายละเอียดประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น การให้ความคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก จึงมีขอบเขตจำกัดเฉพาะเงินฝากในสถาบันการเงินเท่านั้น แต่จากประสบการณ์การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกในครั้งนี้ พบว่าในต่างประเทศได้มีการนำมาตรการเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเยอรมัน และประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ใช้มาตรการค้ำประกันการกู้ยืมเงินระหว่างธนาคาร หรือ การค้ำประกันตราสารหนี้ที่ออกโดยสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา การค้ำประกันตราสารหนี้ของสถาบันการเงินโดยรัฐบาลของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน เป็นต้น

แต่ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมิได้มีบทบัญญัติรองรับในกรณีนี้ที่ทางการมีความจำเป็นต้องนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ หากสถาบันการเงินในประเทศไทยประสบปัญหาภาวะวิกฤติ ดังนั้นจึงสมควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากในอนาคตด้วย ทั้งนี้ ในกรณีของประเทศไทยช่วงที่ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูทำหน้าที่ค้ำประกันผู้ฝากเงินรวมทั้งเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการในขณะนั้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ในระบบสถาบันการเงิน

#### 4.2.2.5 ปัญหาในการทำหน้าที่ผู้ชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดว่าเมื่อสหปท.มีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินใดและรัฐมนตรีเพิกถอนใบอนุญาตแล้วให้ชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้น และตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งในการทำหน้าที่ผู้ชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีบทบัญญัติพิเศษกล่าวคือนับแต่วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต จนถึงวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามคำขอของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องสถาบันการเงินนั้นเป็นคดีล้มละลาย รวมตลอดจนฟ้องร้องบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินของสถาบันการเงินนั้น และให้ศาลงดการ

พิจารณาคดีที่มีผู้ฟ้องสถาบันการเงินนั้นสำหรับสิทธิเรียกร้อง<sup>29</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ให้รวดเร็วเพื่อประโยชน์โดยรวมของเจ้าหน้าที่ทุกราย ทั้งยังเป็นผลให้กองทุนคุ้มครองเงินฝากและเจ้าหน้าที่อื่นได้รับเงินคืนรวดเร็วขึ้นด้วย ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายต่อไป ทั้งนี้ การกำหนดหลักการชะลอการฟ้องและการพิจารณาของศาล (Automatic Stay) ก็เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดถือประโยชน์จากการใช้สิทธิทางศาลลดความการดำเนินการของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ซึ่งจะทำให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ทั้งปวงเสียประโยชน์ และเพื่อมิให้เกิดกระบวนการซ้ำซ้อนและยังเกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวก็สามารถยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อผู้ชำระบัญชีได้ซึ่งจะเป็นธรรมสำหรับผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายอย่างเสมอกัน แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติตามมาตรา 64 อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ไปจำกัดสิทธิของบุคคลภายนอก ดังนั้น หากมีการเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากในอนาคตก็ควรมีข้อกำหนดหรือหลักการชัดเจนในการประกันสิทธิของบุคคล ภายนอก ด้วยการกำหนดระยะเวลาที่ห้ามฟ้องหรือให้ระงับการพิจารณาคดีไว้แน่นอนว่าควรเป็นระยะเวลาเท่าใดและควรมีบทบัญญัติขยายอายุความสำหรับสิทธิเรียกร้องที่อายุความกำลังจะขาดด้วย

---

<sup>29</sup> มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551