บทที่ 6

บทสรุป

ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้เผชิญวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและวิกฤตการณ์สถาบันการเงินที่ถือว่ารุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์และได้ลุกลามเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งมีการกล่าวว่าสืบเนื่องจากประชาชนมีความเชื่อกันว่า “สถาบันการเงินล้มมิได้” จึงได้มีส่วนก่อให้เกิดพฤติกรรมทางการเงินที่ขาดวินัยและก่อให้เกิดพฤติกรรมการชักนำความเสี่ยง (Moral Hazard) ซึ่งศาสตราจารย์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้อธิบายในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “ผู้บริหารสถาบันการเงินจะมีพฤติกรรมสุ่มเสี่ยงมากขึ้น เพราะหากสถาบันการเงินที่ตนเป็นผู้บริหารต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเงิน ทางการก็จะไม่ปล่อยให้ล้ม สถาบันการเงินที่มีการบริหารจัดการที่กล้าได้กล้าเสียย่อมต้องจ่ายดอกเบี้ยแก่ประชาชนเจ้าของเงินออมในอัตราสูงกว่าปกติ อัตราดอกเบี้ยส่วนที่เพิ่มจะต้องมากพอที่จะชดเชยภาวะความเสี่ยงที่มีมากขึ้น (Risk Premium) ส่วนประชาชนเจ้าของเงินออมมักจะเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูง โดยไม่คำนึงถึงฐานะความมั่นคง เพราะมั่นใจว่าทางการจักต้องเข้ามาโอบอุ้มหากสถาบันการเงินดังกล่าวเกิดปัญหา ปรัชญา “สถาบันการเงินล้มมิได้” แทนที่จะช่วยส่งเสริมสุขภาพของระบบสถาบันการเงิน กลับทำลายความมั่นคงของระบบดังกล่าว ในกรณีตรงกันข้าม ปรัชญา “สถาบันการเงินล้มได้” จะก่อให้เกิดผลดีในการสร้างวินัยทางการเงิน ผู้บริหารสถาบันการเงินต้องใช้ความระมัดระวังในการบริหารมากขึ้น ผู้ถือหุ้นจะเข้มงวดในการควบคุมและกำกับมิให้ผู้บริหารมีพฤติกรรมอันสุ่มเสี่ยงมากเกินไป และประชาชนจะให้ความสำคัญแก่ฐานะและความมั่นคงของสถาบันการเงินที่จะเลือกฝากเงินออมมากขึ้น ในการเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินดังกล่าว ทางการจะต้องประกาศให้สาธารณชนโดยทั่วกันในช่วงเวลาอันสมควร

นอกจากนี้ ต้องให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันการเงิน และหากมีสถาบันการเงินปฏิบัติการที่ละเมิดกฎหมายและถูกลงโทษจะต้องเปิดเผยรายชื่อสถาบันการเงิน ความผิดที่กระทำและบทลงโทษ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้มาตรการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) ได้ ซึ่งจะกลายเป็นมาตรการป้องปรามมิให้ผู้บริหารสถาบันการเงินละเมิดกฎหมาย โดยทางการจะต้องให้ความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกถือเงินออมและให้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงิน จะต้องให้บทเรียนแก่ประชาชนว่าอย่าเลือกสถาบันการเงินที่

จะฝากเงินโดยดูเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับเพียงอย่างเดียว ต้องพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้นด้วย จะต้องย้ำให้ประชาชนรับรู้ว่าสถาบันการเงินที่จ่ายอัตราดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติมักจะมีการลงทุนและการบริหารทางการเงินที่มีความเสี่ยงต่อความง่อนแง่น สถาบันการเงินของรัฐแม้จะจ่ายดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าแต่มีความมั่นคงสูงกว่า ในประการสำคัญจักต้องตอกย้ำหลักการว่าในเมื่อประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินและมีเสรีภาพในการเลือกสถาบันการเงินที่จะฝากเงิน เมื่อสถาบันการเงินดังกล่าวมีอันเป็นไป ประชาชนเจ้าของเงินฝากจะต้องรับภาระที่อาจเกิดขึ้นจากการสูญเสียเงินฝาก ทั้งนี้ ทางการจะต้องปล่อยให้สถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นล้มไปเพื่อให้เป็นไปตามปรัชญา “สถาบันการเงินล้มได้” ทางการจะไม่เข้าไปค้ำจุนสถาบันการเงินดังกล่าวเว้นเสียแต่ว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบลูกโซ่ต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ (Contagion Effect)” [1]

การนำเสนอมุมมองและข้อเสนอแนะทางด้านวิชาการเกี่ยวกับการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 เพื่อช่วยทำให้เห็นภาพว่าในช่วงนั้นมีมุมมองและข้อเสนอแนะในวิกฤตการณ์สถาบันการเงินอย่างไร และในช่วงอีกสิบปีถัดมา คือ ในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2551 ทางการได้เสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 (2) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันเงิน พ.ศ.2551 และ (3) พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ซึ่งถือเป็นการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงินครั้งใหญ่ โดยได้กำหนดหลักการ วิธีการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินไว้อย่างเป็นขั้นตอน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

(1) ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน

การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 โดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของธปท. ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน และกำหนดให้มีอำนาจกระทำกิจการ

---

[1] รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2541), น. 312 -314.

ต่าง ๆ เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ข้างต้นและอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึงการดำเนินการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินและการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงินด้วย นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และติดตามการดำเนินการของ ธปท. ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้มีการกำหนดภารกิจของ ธปท. ให้มีหน้าที่ดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินรวมทั้งมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการทำหน้าที่ มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) มีการตัดสินใจทางนโยบายในรูปแบบคณะกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมายและมีกลไกให้รัฐบาลมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เป็นวิกฤตการณ์

(2) การกำกับดูสถาบันการเงิน

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้บังคับแทนกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ นั้น ได้นำมาตรฐานในระดับสากลมาใช้ รวมทั้งกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูล (Disclosure) เพื่อให้มีความชัดเจน โปร่งใส และเพียงพอต่อการตัดสินใจของคู่ค้า ลูกค้า และนักวิเคราะห์ลงทุน ตามหลักการพึ่งวินัยจาก“ตลาด” (Market Discipline) การกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหาร ตลอดจนกำหนดมาตรการเชิงป้องกัน (Prompt Preventive Action (PPA)) กล่าวคือ กรณีการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ธปท.มีอำนาจดำเนินการกับสถาบันการเงิน และผู้บริหาร ตั้งแต่การตักเตือน สั่งห้ามการกระทำหรือให้แก้ไข จนถึงสั่งถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหารที่รับผิดชอบ กรณีฐานะและการดำเนินงาน ธปท. มีอำนาจสั่งแก้ไข สั่งลดทุนเพิ่มทุน ระงับการดำเนินกิจการ ถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหาร ควบคุม และเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อสถาบันการเงิน มีฐานะเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดให้มีมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA)) ที่ ธปท.ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละขั้นตอนตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ที่ลดลงเป็นลำดับ ซึ่งจะทำให้ปัญหาของสถาบันการเงินได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที ในกรณีที่สถาบันการเงินใดมีฐานะการดำเนินงานเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราส่วนตามที่กฎหมายกำหนด[2]

[2] มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

หรือดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 35 ของอัตราส่วนตามที่กฎหมายกำหนด[3] ธปท.ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละขั้นตอนตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ที่ลดลงเป็นลำดับ โดยมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น หรือมีคำสั่งปิดกิจการแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การกำหนดให้มีมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA)) ในแต่ละขั้นตอนตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ที่ลดลงเป็นการส่งสัญญาณให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบโดยชัดเจนว่า “สถาบันการเงินล้มได้” ดังนั้น ประชาชนผู้ฝากเงินต้องพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้นด้วยมิใช่เลือกสถาบันการเงินที่จะฝากเงินโดยดูเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับเพียงอย่างเดียว

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ทางการเห็นการมีคำสั่งเข้าควบคุมหรือคำสั่งปิดกิจการสถาบันการเงินดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง อาจยังไม่สั่งเข้าควบคุมหรืออาจยังไม่สั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินต้องใช้ดุลพินิจโดยคำถึงผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมประกอบการพิจารณาด้วย

(3) การให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน

เมื่อปี พ.ศ.2551 รัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นมาทำหน้าที่บริหารระบบคุ้มครองเงินฝาก โดยนำระบบประกันเงินฝากแบบกำหนดวงเงินมาใช้ถือว่าเป็นช่องทางหนึ่งของการพัฒนาระบบสถาบันการเงินและเป็นมาตรการป้องกันปัญหาของสถาบันการเงินในอนาคต หลักการระบบประกันเงินฝากแบบจำกัดวงเงินจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ผู้ฝากเงินเพิ่มความระมัดระวังในการฝากเงินมากขึ้น ในขณะที่การประกันเงินฝากแบบเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) หรือการประกันเงินฝากในรูปแบบเดิม (Implicit Guarantee) มีส่วนก่อให้เกิดพฤติกรรมทางการเงินที่ขาดวินัยและก่อให้เกิดพฤติกรรมการชักนำความเสี่ยง (Moral Hazard) ทั้งในด้านสถาบันการเงินที่มีการดำเนินการในลักษณะขาดความระมัดระวังเนื่องจากการค้ำประกันของรัฐบาลและสถาบันการเงินจึงล้มได้ยาก ซึ่งเชื่อมต่อไปถึงผู้ฝากเงินที่เลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูงโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงจากการลงทุนหรือฝากเงินและไม่ส่งเสริมให้สถาบันการเงินพัฒนาตนเองอีกด้วย ทั้งนี้ ดร.วีรพงษ์ รามางกูร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากดังกล่าวขึ้นในประเทศไทยว่า “ถือ

[3] มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

ว่าเป็นการส่งสัญญาณจากทางการว่าสถาบันการเงินไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ทั้งของเอกชนและของรัฐบาลนั้นสามารถล้มได้ และเมื่อสถาบันการเงินใดล้มแล้วทางการจะไม่เข้าไปอุ้มดังเช่นที่ผ่านโดยผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินดังกล่าวจะได้รับเงินคืนเพียงบางส่วนไม่ใช่ทั้งหมด”[4]

6.1 ปัญหาการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ธปท.มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และระบบการชำระเงิน[5] โดยในส่วนของวัตถุประสงค์เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ธปท.มีอำนาจในการดำเนินการในการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน และการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน[6] ซึ่งมาตรา 41 และ มาตรา 42 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ธปท.ในการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงินจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ธปท.จึงไม่สามารถให้กู้ยืมเงิน หรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินเป็นประการอื่น หรือในกรณีอื่นๆ นอกจากเพื่อแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องได้

ในส่วนของอำนาจในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ธปท. ให้เป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินต่างๆ รวมทั้งมีอำนาจในการแทรกแซง ควบคุม หรือสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเงินกองทุนของสถาบันการเงินลดลงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดตามมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA)) แต่มิได้กำหนดให้อำนาจ ธปท.

---

[4] วีรพงษ์ รามางกูร, “สถาบันประกันเงินฝาก”, เศรษฐวิกฤต มุมคิดและทางแก้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2551), น. 119 -120.

[5] มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

[6] มาตรา 8 (5) และมาตรา 8(7) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

หรือหน่วยงานใดที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานได้ นอกจากนี้ แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นมาตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 แต่ตามกฎหมายดังกล่าวก็มีหลักการที่กำหนดขอบเขตให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากทำหน้าที่จำกัดเพียงจ่ายคืนเงินฝากให้กับผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการเท่านั้น สถาบันคุ้มครองเงินฝากไม่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาแต่อย่างใด แม้ว่าจะพิจารณาเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือทางการเงินจะทำให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาดังกล่าวอยู่รอดได้และใช้จำนวนเงินน้อยกว่าการจ่ายคืนผู้ฝากก็ตาม

ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่าการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงิน เมื่อปี พ.ศ. 2551 นั้น มุ่งประสงค์จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เมื่อปี พ.ศ. 2540 ที่ประเทศไทยได้เผชิญวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและวิกฤตการณ์สถาบันการเงินและไม่ได้ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน ซึ่งในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องมีเครื่องมือดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาลุกลามไปสู่ระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนั้น กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันจึงยังมีช่องว่างที่เป็นจุดอ่อนในเชิงการป้องกันและแก้ไขปัญหาของระบบสถาบันการเงิน จึงควรพิจารณาเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อปิดช่องว่างหรือภาวะสุญญากาศที่อาจเกิดขึ้น เพื่อเป็นการสร้างตาข่ายระวังภัยทางการเงิน (Financial Safety Net) ซึ่งประกอบไปด้วย การจัดให้มีการกำกับดูแลในลักษณะของ Prudential การจัดให้แหล่งกู้ยืมเงินแหล่งสุดท้ายหรือ Lender of Last Resort แก่ระบบสถาบันการเงินเมื่อเวลาที่สถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง การจัดให้มีระบบการประกันเงินฝาก และมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ

ระบบการประกันเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งของตาข่ายระวังภัยทางการเงิน กล่าวคือ ป้องกันปัญหาการแห่ถอนเงิน (Bank run /Bank panic) อันเกิดจากการขาดความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงินซึ่งจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ แต่อย่างไรก็ตามในกรณีระบบสถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติ ทางการจำเป็นต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะไม่

สามารถสร้างความเชื่อมั่นและเพื่อป้องกันผลกระทบต่อนโยบายทางการเงินและภาวะเศรษฐกิจโดยรวมในภาวะวิกฤติได้ ซึ่งการแก้ไขวิกฤติสถาบันการเงินในประเทศต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) เช่น ในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกครั้งล่าสุด เมื่อปี พ.ศ. 2551 -2552 แต่การกำหนดให้การคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนนี้เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวเท่านั้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจัดให้มีระบบการประกันเงินฝากเพื่อให้ทำหน้าที่จำกัดเพียงจ่ายคืนเงินฝากให้กับผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการนั้นไม่สามารถทดแทนมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติได้

การจัดให้มีการกำกับดูแลในลักษณะของ Prudential โดยมีเป้าหมายในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน คือ จะต้องดำเนินการให้สถาบันการเงินมีฐานะการเงินที่มั่นคง สามารถที่จะจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้ตลอดเวลา รวมทั้งมีการดำเนินงานที่รอบคอบรัดกุมและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี การกำหนดให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ผู้ที่เป็นคู่ค้าและลูกค้าในตลาดได้เข้าใจความเสี่ยงของสถาบันการเงินนั้นๆ ด้วยตนเอง ตามหลักสร้างวินัยจากตลาด (Market Discipline) และตามกฎหมายฉบับใหม่ได้กำหนดมาตรการเชิงป้องกัน (Prompt Preventive Action (PPA)) กล่าวคือ กรณีการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ธปท. มีอำนาจดำเนินการกับสถาบันการเงิน และผู้บริหาร ตั้งแต่การตักเตือน สั่งห้ามการกระทำหรือให้แก้ไข จนถึงสั่งถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหารที่รับผิดชอบ ในกรณีสถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินงาน ธปท.มีอำนาจสั่งแก้ไข สั่งลดทุนเพิ่มทุน ระงับการดำเนินกิจการ ถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหาร ควบคุม และเพิกถอนใบอนุญาต และมีการกำหนดมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA)) ที่ทางการต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละขั้นตอนตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ที่ลดลงเป็นลำดับเพื่อป้องกัน Supervisory Forbearance ซึ่งจะทำให้ปัญหาของสถาบันการเงินไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่ ธปท.เห็นการมีคำสั่งเข้าควบคุมหรือคำสั่งปิดกิจการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง อาจยังไม่สั่งเข้าควบคุมหรืออาจยังไม่สั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินก็ได้ ซึ่งผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินต้องใช้ดุลพินิจโดยคำถึงผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมประกอบการพิจารณาด้วย

กฎหมายสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อปี 2534 (ค.ศ.1991) โดยได้นำหลักการที่เรียกว่า Early Intervention หรือเรียกอีก

อย่างว่า Prompt Corrective Action (PCA) กล่าวคือ หากสถาบันการเงินใดมีปัญหาเกี่ยวการดำรงเงินกองทุน FDIC ก็จะใช้วิธีการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา (Resolution Measures for Bank Failure) ซึ่งทำให้ FDIC สามารถทำการปิดสถาบันการเงินได้ทันทีก่อนที่ส่วนของผู้ถือหุ้น หรือ Net Worth จะติดลบด้วยเหตุผลว่าหากการปิดสถาบันการเงินเร็วขึ้นจะทำให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงน้อยลง และยังได้กำหนดหลักการเรียกเก็บเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของสถาบันการเงิน (Risk Based Premium) ซึ่งมีส่วนช่วยเสริมการตรวจสอบสถาบันการเงินในลักษณะมาตรการในการป้องกันล่วงหน้า รวมถึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินหรือมาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาผ่านรูปแบบและวิธีการแก้ไขหรือจัดการปัญหาต่างๆ ซึ่งมีผลต่อความเข้มแข็งและเสถียรภาพของระบบการเงิน อย่างไรก็ดี แม้จะมีการกำหนดมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA)) ในการแก้ไขปัญหาในแต่ละขั้นตอนตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ที่ลดลงเป็นลำดับก็ตาม แต่มิได้เป็นหลักประกันว่าจะไม่เกิดปัญหาวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน ดังจะเห็นได้จากวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา ครั้งล่าสุด เมื่อปี พ.ศ. 2551 – 2552 ซึ่งต่อมาลุกลามกลายเป็นวิกฤตเศรษฐกิจโลก

การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน เมื่อปี พ.ศ. 2551 โดยนำหลักการมาตรการเชิงป้องกัน (Prompt Preventive Action (PPA)) และมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA)) โดยได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าหาก ธปท.เห็นการมีคำสั่งเข้าควบคุมหรือคำสั่งปิดกิจการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง อาจยังไม่สั่งเข้าควบคุมหรืออาจยังไม่สั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินก็ได้ แต่มิได้มีการถึงมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติไว้แต่อย่างใด

จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงินเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะในภาวะวิกฤติเพื่อรองรับเหตุการณ์ที่อาจกระทบต่อระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เช่น วิกฤติหนี้ของประเทศกรีซ ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (European Union (EU)) และเป็นหนึ่งในประเทศยุโรปที่ใช้เงินสกุลยุโรป (Euro Zone) เมื่อต้นปี พ.ศ.2553 จนต้องขอรับความช่วยเหลือจากคณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป (EU) กลุ่มประเทศยุโรปที่ใช้เงินสกุลยุโรปและ กองทุน

การเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยมีมติร่วมกันในการจัดตั้งกองทุนมูลค่า 7.5 แสนล้านยูโร หรือประมาณ 31.5 ล้านล้านบาท เพื่อพยุงค่าเงินยุโรปและเพื่อเป็นการช่วยเหลือกลุ่มประเทศยุโรปที่อาจมีลักษณะเดียวกับประเทศกรีซ ดังนั้น หากปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้ส่งผลกระทบถึงระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงินก็จะทำให้ทางการมีเครื่องมือจะสามารถดำเนินมาตรการแก้ปัญหาสถาบันการเงินได้ทันท่วงที

6.2 หลักการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ

การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติในแต่ละประเทศแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประสบการณ์และสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศที่เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมี 2 ประการ คือ กฎหมายและระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน และ หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงินของประเทศไทย ควรคำนึงถึงหลักการ ดังนี้

(1) สร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชน (Public awareness) ว่า “สถาบันการเงินล้มได้” ซึ่งประชาชนผู้ฝากเงินจะต้องพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้นด้วยมิใช่เลือกสถาบันการเงินที่จะฝากเงินโดยดูเฉพาะอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับเพียงอย่างเดียว

(2) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติควรมีเงื่อนไขในเรื่อง Least Cost Resolution เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน และเป็นการบรรเทาปัญหาพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (Mitigating Moral Hazard)

(3) การกำหนดบทบาทหน้าที่ (Mandate) ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนเพียงพอในการที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในทางนโยบายและอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น

(4) การกำหนดอำนาจ (Power) ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ควรกำหนดอำนาจที่จำเป็นต่อการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ

(5) ควรดำเนินการตามหลักธรรมภิบาล (Governance) กล่าวคือ ดำเนินงานด้วยความเป็นอิสระ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

(6) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ Financial Safety Net อื่นๆ กล่าวคือ ควรมีการจัดทำข้อตกลงในการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน โดยข้อมูลควรมีความถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์ ตลอดจนคำนึงถึงการรักษาความลับด้วย

6.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤติ

(1) กรณีการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาวะวิกฤติ

(1.1) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาวะวิกฤติ (มาตรา 42) และควรกำหนดให้ ธปท.แยกบันทึกบัญชีในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือสภาพคล่อง ตามมาตรา 42 ออกจากการดำเนินงานตามปกติ

(1.2) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551โดยเสนอให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง

(2) กรณีการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานในภาวะวิกฤติ

(2.1) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551เพื่อให้

(2.1.1) สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถการจัดหาแหล่งเงินทุนที่เพียงพอและเข้าถึงได้อย่างทันท่วงที

(2.1.2) สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถดำเนินงานด้วยความเป็นอิสระและเชื่อถือได้

(2.1.3) สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจในการตรวจสอบความผิดปกติของสถาบันการเงิน รวมถึงการเข้าแทรกแซงและแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที

(2.1.4) สามารถดำเนินมาตรการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) เป็นการชั่วคราวได้

(2.1.5) สามารถดำเนินมาตรการคุ้มครองเจ้าหนี้และเงินกู้ยืมระหว่างสถาบันการเงิน

(2.2) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มช่องทางในการประสานงานความร่วมมือระหว่างสถาบันคุ้มครองเงินฝากกับหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินและเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกันให้ได้รับข้อมูลที่ทันต่อสถานการณ์

นอกจากข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อให้ทางการมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และเครื่องมือในการดำเนินมาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในภาวะวิกฤติเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาลุกลามไปสู่ระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ แล้ว อีกประเด็นที่ควรพิจารณา คือ หลักการและการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตัดสินใจในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในภาวะวิกฤติ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งเช่นกัน

นายอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) อดีตประธานธนาคารกลาง (Fed) ได้กล่าวถึงกรณีการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินในกรณี Bear Stearns เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2551 ว่า กระทรวงการคลังและธนาคารกลาง (Fed) ของประเทศสหรัฐอเมริกา มองว่าความเสี่ยงที่จะตามมาหาก Bear Stearns เทขายทรัพย์สินในพอร์ตโฟลิโอ (Portfolio) ออกมาอย่างรวดเร็วจะสร้างความเสียหายให้ระบบการเงิน และการผิดนัดชำระหนี้ของ Bear Stearns จะกระตุ้นให้เกิดการแห่ถอนเงินจากสถาบันการเงินอื่นที่ใช้การกู้ยืมระยะสั้นมาสนับสนุนหลักทรัพย์ระยะยาวที่มีสภาพคล่องต่ำ อย่างไรก็ตาม การกระโดดเข้ามาอุ้มธนาคารเพื่อการลงทุนออกจากปัญหาความวุ่นวายไม่เคยปรากฏมาก่อน เพราะฉะนั้น การตัดสินใจที่จะทำอะไรจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ทำให้กระทรวงการคลังและธนาคาร

กลาง (Fed) ตกอยู่ในสภาพกลืนไม่เข้าคายไม่ออกว่าจะเลือกระหว่างเสี่ยงกับการถล่มของโครงสร้างการเงินโลกที่เปราะบางหรือให้รัฐบาลเข้ามาคุ้มครองเจ้าหนี้กลุ่มใหญ่มากของ Bear Stearns และผู้ถือหุ้นของ Bear Stearns ด้วยในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นไปได้ว่าจะเป็นการสร้างแบบอย่างที่อันตรายต่อไป

ในฐานะที่นายอลัน กรีนสแปน กล่าวว่าตนเคยตกอยู่ในสถานการณ์แบบเดียวกันนี้มาก่อนในเสี้ยวทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้รู้ว่าการชั่งน้ำหนักความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่ซับซ้อน โดยมีเวลาวิเคราะห์อย่างรอบคอบน้อยมากนี้เป็นประสบการณ์ที่เครียดขนาดไหน กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการใช้เงินระงับวิกฤติ ดังนั้น จึงเหลือเพียงธนาคารกลาง (Fed) เท่านั้น ที่มีอำนาจแทรกแซง ธนาคารกลาง (Fed) ทำด้วยความไม่เต็มใจนัก โดยใช้อำนาจตามกำหมายที่แก้ไขเมื่อปี พ.ศ.2456 (ค.ศ.1913) ที่อนุญาตให้ธนาคารกลาง (Fed) สามารถสนับสนุนเงินกู้ให้แก่บรรษัทใดก็ตามที่ตกอยู่ในสถานการณ์ผิดปกติและมีความจำเป็นเร่งด่วน อันเป็นอำนาจที่ธนาคารกลาง (Fed) ใช้ครั้งสุดท้ายในทศวรรษ 1930

กระทรวงการคลังและธนาคารกลาง (Fed) พยายามดึง JP Morgan & Chase Bank เข้ามาควบกิจการ Bear Stearns เป็นการฉุกเฉิน โดยธนาคารกลาง (Fed) เสนอที่จะให้การสนับสนุนทางการเงินในรูปของสินเชื่อแบบไม่มีสิทธิไล่เบี้ย (Non-Recourse Loan) จำนวน 29,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โดยมีหลักทรัพย์หลายประเภทที่ Bear Stearns ถืออยู่ค้ำประกัน หาไม่แล้วหลักทรัพย์เหล่านี้จะถูกนำออกมาขายทิ้งในตลาด ซึ่งช่วยลดความตื่นตระหนกและแรงกดดันในการบีบสินเชื่อ แต่ทั้งหมดนี้มีต้นทุน”[7]

นายอลัน กรีนสแปน ได้กล่าวถึงข้อกังวลในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน ในกรณี Bear Stearns ว่าการที่ธนาคารกลาง (Fed) จะให้สินเชื่อแก่สถาบันที่มีความสามารถในการชำระหนี้โดยมีหลักทรัพย์ที่ดีค้ำประกันเป็นเรื่องหนึ่ง แต่การจะซื้อหนี้ของสถาบันการเงินที่กำลังจะล้มหรือทำในสิ่งที่เทียบเท่ากัน คือ การให้สินเชื่อชนิดไม่มีสิทธิไล่เบี้ย (Non-Recourse Loan) เป็นอีกเรื่องหนึ่ง การที่รัฐบาลจะเข้าช่วยกอบกู้ฐานะบริษัทเอกชนจะต้องเกิดขึ้นยากมาก เพราะหากคนในตลาดพากันมองว่าบริษัทใด “ใหญ่กว่าที่จะล้ม” ความคาดหวังว่ารัฐบาลจะเข้าอุ้มเมื่อมีปัญหาทางการเงิน จะทำ

---

[7] นรา สุภัคโรจน์, ยุคแห่งความโกลาหล ชีวิตและประสบการณ์ของอลัน กรีนสแปน ดัชนีชี้เศรษฐกิจโลก, (กรุงเทพมหานคร :บริษัทโพสต์ พับลิชชิง จำกัด (มหาชน) ,2553), น. 654-655.

ให้บริษัทนั้นขายภาระหนี้สินโดยมีค่าดอกเบี้ยต่ำกว่ากรณีที่จะขายได้ หากคนมองที่ความสามารถในการชำระหนี้ของบริษัทเพียงอย่างเดียว

สิ่งสำคัญที่สุดในการลดโอกาสที่จะทำความเสียหายให้กับประสิทธิภาพของตลาดน้อยที่สุดจากการเข้าอุ้มของรัฐก็คือ การกำหนดและทบทวนมาตรการที่ใช้กับกรณี Bear Stearns ใหม่ เพื่อความแน่ใจว่าในการเข้าให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินของรัฐจะไม่ส่งผลกระทบต่องบดุลของธนาคารกลางและนโยบายการเงิน เราต้องการกฎหมายที่ระบุและจำกัดเงื่อนไขของการเข้าช่วยเหลืออย่างชัดเจน กฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการใช้เงินของประชาชนผู้เสียภาษีในการจัดการความล้มเหลวอย่างโปร่งใสและเป็นระบบโดยตรง มากกว่าที่จะหาทางเลี่ยงไปที่ธนาคารกลาง (Fed) อย่างที่ทำกันเมื่อเกิดปัญหากับ Bear Stearns เราต้องมีกลไกแบบเดียวกับ Resolution Trust Corporation (RTC) ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2532 (ค.ศ.1989) เพื่อแก้ไขวิกฤติสถาบันการเงินออมและสินเชื่อ (S&L) โดย RTC ได้จัดการขายสินทรัพย์ของ S&L จนเสร็จสิ้นและยุบกิจกการไปหลังจากนั้น เพราะฉะนั้น Bear Stearns อาจใช้วิธีเดียวกัน โดยครองเกรสสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่การเงินของรัฐบาลกลางเพื่อประเมินโดยทันทีว่าบริษัทตัวกลางทางการเงินที่กำลังล้มเหลวนั้นเป็นอันตรายต่อระบบการเงินของสหรัฐอเมริกาและต้องการให้รับบาลกลางเข้าช่วยกันผลที่อาจเกิดขึ้นกับระบบออกไปหรือไม่ หากจำเป็นก็ควรมีการจัดตั้งบริษัทแบบ RTC เพื่อนำสถาบันการเงินตัวกลางเข้าสู่การอภิบาล การลดทุน กำหนดค่าธรรมเนียมหรือตัดลดราคาที่ตราไว้ของหนี้ของสถาบันการเงินก่อนที่จะรับประกันและขายสินทรัพย์ทั้งหมดทิ้ง เรื่องนี้จะต้องคำนึงถึงค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียภาษีด้วย การแทรกแซงทางการเงินของรัฐบาลมักจะทำให้สังคมเป็นฝ่ายเสียและเอกชนเป็นฝ่ายได้เสมอ ผลก็คือ ความบกพร่องทางศีลธรรมหรือเอกชนในตลาดซึ่งได้รับการค้ำประกันไม่ว่าจะโดยเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ตาม กล้าเสี่ยงในสิ่งที่จะไม่เสี่ยงหากไม่ได้รับการช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม เราสามารถลดค่าเสียหายของประชาชนให้น้อยที่สุดได้อย่างที่ RTC ทำ"[8]

เหตุที่ผู้เขียนกล่าวถึงความเห็นของนายอลัน กรีนสแปน ที่กล่าวถึงหลักการและการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตัดสินใจในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในวิกฤตการณ์ซับไพรม์ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2551ก็เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และ

---

[8] นรา สุภัคโรจน์, *เพิ่งอ้าง*, น. 667-669.

ในกรณีปรับใช้กับประเทศไทยก็ควรมีการกำหนดกรอบการพิจารณาในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินควรกำหนดเป็นขั้นตอนและมีความชัดเจน ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

กรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหา (รายสถาบันการเงิน)

ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาเป็นรายสถาบันการเงินและปัญหาของสถาบันการเงินดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบหรือความเสียหายต่อระบบโดยรวมนั้น ผู้ทำหน้าที่กำกับดูและสถาบันการเงิน คือ ธปท. ควรพิจารณาดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ได้แก่ มาตรการเชิงป้องกัน (Prompt Preventive Action (PPA)) โดยอาจสั่งแก้ไข สั่งลดทุนเพิ่มทุน ระงับการดำเนินกิจการ ถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหาร ควบคุม และเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อสถาบันการเงินมีฐานะเข้าเงื่อนไขตามกฎหมาย และดำเนินการตามมาตรการภาคบังคับ (Prompt Corrective Action (PCA)) ที่ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินในแต่ละขั้นตอนตามระดับเงินกองทุน (BIS Ratio) ที่ลดลงเป็นลำดับ ทั้งนี้ เพื่อปิดกิจการสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอออกไปจากระบบสถาบันการเงิน และเป็นการส่งสัญญาณให้สาธารณชนรับรู้ว่า“สถาบันการเงินล้มได้” ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างวินัยทางการเงิน ทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินต้องใช้ความระมัดระวังในการบริหารมากขึ้น ผู้ถือหุ้นจะติดตามข้อมูลเพื่อควบคุมมิให้ผู้บริหารสถาบันการเงินมีพฤติกรรมอันสุ่มเสี่ยงมากเกินไป และประชาชนผู้ฝากเงินควรให้ความสำคัญแก่ฐานะและความมั่นคงของสถาบันการเงินที่จะเลือกฝากเงินออมมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการลดพฤติกรรมที่ชักนำสู่ความเสี่ยง (Moral Hazard) ด้วย

และให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเข้ามารับช่วงดำเนินการโดยอาจโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไปให้สถาบันการเงินที่มีความเข้มแข็ง หรือเลือกวิธีการจ่ายคืนเงินให้แก้ผู้ฝากเงินตามวงเงินที่ให้ความคุ้มครองและดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินต่อไป ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักการ Least-Cost Resolution ตามข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม

กรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหา (โดยมีผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน)

ในกรณีที่ ธปท.พิจารณาเห็นว่า หากมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบหรือความเสียหายต่อระบบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ธปท.อาจยังไม่สั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้นก็ได้ นั้น เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาของสถาบันการเงินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทางการควรพิจารณากำหนดกรอบการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินตาม

ข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม โดยควรกำหนดเป็นขั้นตอน มีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้และในกรณีสถาบันการเงินประสบปัญหา โดยเกิดปัญหาวิกฤติทั้งระบบสถาบันการเงินนั้น ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมดังกล่าว อาจไม่เพียงพอที่จะรองรับการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทั้งระบบสถาบันการเงิน (Systemic Risk) ดังนั้น รัฐบาลอาจต้องดำเนินการโดยกระทรวงการคลังอาจต้องเสนอตรากฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาเพิ่มเติม เช่น จัดตั้งบริษัทหรือกองทุนขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยเฉพาะ ทั้งนี้ การจัดตั้งบริษัทหรือกองทุนดังกล่าวจะมีขึ้นเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงินเป็นครั้งๆ ไป (Special Purpose Vehicle) ดังเช่น กรณีวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้งของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2540 และวิกฤตการณ์ซับไพรม์ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งต่อมาได้ลุกลามเป็นวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก เมื่อปี 2551-2552 เป็นต้น