

บทที่ 4

วิกฤตการณ์ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย พ.ศ. 2540 – 2541

และมาตรการแก้ไข

ในบทนี้มีประเด็นที่จะกล่าวถึงดังนี้

- 4.1 สภาพทั่วไป
- 4.2 สาเหตุของปัญหาในระบบสถาบันการเงิน
- 4.3 การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของทางการ
- 4.4 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

4.1 สภาพทั่วไป

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาสถาบันการเงินของไทยต้องประสบปัญหาอย่างรุนแรง ปัญหาที่เกิดขึ้นมีทั้งจากการบริหารที่ผิดพลาด โดยการขยายตัวเกินขนาดและปัญหาสภาวะเศรษฐกิจโดยรวมที่ถดถอย ผลจากเงินทุนที่ไหลออก ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของสถาบันการเงินและธุรกิจ ประกอบความไม่ไว้วางใจของผู้ออม ทำให้เงินไหลออกจากสถาบันการเงินขนาดเล็ก ไปหาธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ และสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ สถาบันการเงินจำนวนมากประสบปัญหา สภาพคล่องอย่างรุนแรง ไม่สามารถประกอบการต่อไปได้ ปัญหาสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันการเงินต้องทำการเพิ่มทุน และจากสภาวะความไม่เชื่อมั่นในเศรษฐกิจและสถาบันการเงินไทย ทำให้การเพิ่มทุนไม่ได้ตามที่มุ่งหวัง ภาวะตลาดเงินตลาดทุนและตลาดเงินตราต่างประเทศ ล้วนไม่เอื้ออำนวยให้ ทำให้สถาบันการเงินต่าง ๆ มีฐานะการเงินเสื่อมลงเป็นลำดับ การช่วยเหลือของธนาคารแห่งประเทศไทย และมาตรการต่าง ๆ ของทางการ ไม่ประสบผลตามต้องการ ไม่สามารถเรียกความเชื่อมั่นจากประชาชน และนักลงทุนต่างประเทศได้ ประกอบกับการลดอันดับความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงินไทย โดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้สถาบันการเงินระดมเงินจากต่างประเทศ เพื่อปรับสภาพคล่องได้ยาก และมีต้นทุนการกู้ยืมสูงขึ้น ผลจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว ทำให้ทางการต้องประกาศระงับการดำเนินการของบริษัทเงินทุน 16 แห่ง เป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2540 และในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ได้ประกาศใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว แต่สถานการณ์เศรษฐกิจการเงินก็ยังไม่ดีขึ้น ทำให้ทางการต้องประกาศปิดกิจการสถาบันการเงินอีก 42 แห่ง เป็น

การชั่วคราว เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 รวมเป็น 58 แห่ง (ต่อมาภายหลังได้ประกาศปิดกิจการเป็นการถาวร 56 แห่ง ตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม 2540) รวมทั้งได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2540

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ทางการจะวางมาตรการต่าง ๆ ตลอดจนแก้ไขกฎหมายและตรากฎหมายใหม่ เพื่อให้ทางการสามารถที่จะแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินเพื่อไม่ให้ลุกลามต่อไป แต่ก็ไม่เป็นผลตามที่มุ่งหวัง หลังจากที่ทางการได้จัดตั้งธนาคารขึ้นมาใหม่อีก 1 แห่ง คือ ธนาคารรัตนสิน เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2541 สถานการณ์ของสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ยังอยู่ในฐานะที่ลำบาก จึงมีการสั่งลดทุนเพิ่มทุน เปลี่ยนแปลงผู้บริหารธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินบางแห่ง

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541 รัฐบาลได้ประกาศแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน ทำให้ธนาคารพาณิชย์แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้²⁴

1. กลุ่มธนาคารของรัฐประกอบด้วย
 - 1.1 ธนาคารกรุงไทย (เป็นการควบรวมธนาคารมหานคร และบางส่วนของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ)
 - 1.2 ธนาคารไทยธนาคาร (เป็นการควบรวมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ ร่วมกับ 12 ไฟแนนซ์ และ สหธนาคาร)
 - 1.3 ธนาคารรัตนสิน ควบรวมกับธนาคารแหลมทอง
 - 1.4 ธนาคารศรีนคร
 - 1.5 ธนาคารนครหลวงไทย
2. กลุ่มธนาคารพาณิชย์ที่ยังถือว่าเป็นธนาคารไทย มีผู้ถือหุ้นเป็นคนไทยประกอบด้วย
 - 2.1 ธนาคารไทยพาณิชย์
 - 2.2 ธนาคารกรุงศรีอยุธยา
 - 2.3 ธนาคารกรุงเทพ
 - 2.4 ธนาคารกสิกรไทย
 - 2.5 ธนาคารทหารไทย

²⁴ การเงินการธนาคาร, อนาคตแห่งประเทศไทยได้มาตรการ 14 สิงหาคม เปิดฐานธนาคารไทยพาณิชย์ อนาคต 5 แห่งรัฐ, ปีที่ 17 ฉบับที่ 197 กันยายน 2541.

3. กลุ่มธนาคารพาณิชย์ไทยที่ถือหุ้นใหญ่โดยธนาคารต่างประเทศ ประกอบด้วย
 - 3.1 ธนาคารเอเซีย
 - 3.2 ธนาคารไทยทุน
 - 3.3 ธนาคารนครธน

4.2 สาเหตุของปัญหาในระบบสถาบันการเงิน²⁵

ปัญหาของระบบสถาบันการเงินไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีสาเหตุ 5 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาเศรษฐกิจในระดับมหภาคของประเทศ
2. ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการเงิน
3. วิธีการกำกับดูแลสถาบันการเงิน
4. การใช้เงินทุนของสถาบันการเงินและธุรกิจในภาคเอกชน
5. ข้อจำกัดด้านกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

1. ปัญหาเศรษฐกิจในระดับมหภาคของประเทศ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจระดับมหภาคหลายประการดังนี้

- 1.1 ขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงถึงร้อยละ 8 ของ GDP. ซึ่งเป็นผลจากการส่งออกชะลอตัว
- 1.2 การนำเข้าเพิ่มขึ้น สาเหตุจากเงินบาทแข็งเกินไป
- 1.3 หนี้สินต่างประเทศระยะสั้นของภาคเอกชนมีจำนวนสูง
- 1.4 มีการลงทุนจำนวนมากเกินไป ในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้
- 1.5 การใช้จ่ายตามงบประมาณ ที่เคยเกินดุลต่อเนื่องกันมาเป็นเวลา 9 ปี เริ่มมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนเป็นขาดดุล

²⁵ ธีัญญา ศิริเวทิน และจันทร์เพ็ญ รัตนาภินันท์ การปรับโครงสร้างของระบบสถาบันการเงิน, วารสารวารสารการเงินการคลัง ปีที่ 13 ฉบับที่ 39 พฤษภาคม 2541 : หน้า 32-38.

ปัญหาเศรษฐกิจมหภาคดังกล่าวมีผลดังนี้คือ

1.1 ความเชื่อมั่นในค่าเงินบาทลดลง

1.2 สถาบันการเงินประสบปัญหาหนี้เสีย หรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ สูงขึ้น โดยเฉพาะหนี้ที่เกิดจากสินเชื่อสังหาริมทรัพย์ล้นตลาด ขายไม่ได้ ทำให้ราคาหุ้นของบริษัทเหล่านี้ลดลง

1.3 ต่างประเทศลดความเชื่อมั่นเศรษฐกิจไทย ทำให้เงินทุนไหลออกเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เริ่มถอนเงิน เจ้าหน้าที่ต่างประเทศเริ่มถอนคืนเงินกู้ และหรือไม่ต่ออายุหนี้ ทำให้สถาบันการเงินขาดสภาพคล่อง

ดังนั้น ในการแก้ไขทางการโดยกองทุนฟื้นฟูฯ จึงต้องเข้าไปเสริมสภาพคล่องให้สถาบันการเงิน เพื่อปกป้องผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน และป้องกันมิให้ปัญหาที่เกิดจากสถาบันการเงินที่อ่อนแอ ลุกลามไปยังสถาบันการเงินอื่น

2. ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการเงิน²⁶

2.1 อัตราแลกเปลี่ยน

ประเทศไทยได้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบอิงกับตะกร้าเงิน ซึ่งมีลักษณะการเคลื่อนไหวในช่วงแคบ ๆ ทำให้เงินบาทมีเสถียรภาพ ไม่มีความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตาม กรณีที่ค่าเงินบาทไม่เหมาะสม เป็นช่องทางให้ผู้ค้าเงินต่างประเทศ เก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ ในที่สุดทางการต้องประกาศลอยตัวค่าเงินบาท

2.2 การเปิดเสรีทางการเงิน

ประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยอนุญาตให้มีการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (BIBF) เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค และเป็นช่องทางระดมเงินต้นทุนต่ำจากต่างประเทศ ทำให้ภาคเอกชนไทยกู้ยืมเงินตราต่างประเทศระยะสั้นผ่านกิจการวิเทศธนกิจ ซึ่งทางการไม่ได้ควบคุมมากนัก จึงนำไปลงทุนในธุรกิจที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ เจ้าหน้าที่ต่างประเทศจึงเรียกเงินคืนก่อนกำหนด ทำให้เงินตราต่างประเทศไหลออกเป็นจำนวนมาก

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

3. วิธีการกำกับควบคุมสถาบันการเงิน²⁷

การกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย ยังไม่ได้นำมาตราฐานในระดับสากลมาใช้ เช่น เรื่องการจัดชั้นสินเชื่อ การรับรู้ดอกเบียค้างรับเป็นรายได้ และการกันเงินสำรอง วิธีการเปิดเผยข้อมูล (Disclosure) ยังไม่ชัดเจน และไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจของนักวิเคราะห์ลงทุน การกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารและกรรมการให้ชัดเจน รวมทั้งไม่ได้มีระบบการแก้ไขปัญหาอย่างทันที่ (Prompt corrective active) มาใช้บังคับ

4. การใช้เงินทุนของสถาบันการเงินและภาคธุรกิจ

เนื่องจากต้นทุนดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำ ทำให้ภาคเอกชนกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจำนวนมาก และเงินทุนที่ไหลเข้าถูกนำมาใช้อย่างขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีบางกรณีที่ผู้บริหารสถาบันการเงินดำเนินการโดยทุจริต

5. ข้อจำกัดด้านกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

กฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุน ได้เอื้อให้ธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารสถาบันการเงิน ที่ทุจริตได้ในทันที ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาโดยแทรกแซงการบริหารของสถาบันการเงินได้อย่างทันการ

4.3 การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของทางการ²⁸

4.3.1 มาตรการแยกสถาบันการเงินที่อ่อนแอกับเข้มแข็งออกจากกันและมาตรการรองรับ

ก. ทางการแยกกลุ่มสถาบันการเงินที่มีความเข้มแข็งออกจากกลุ่มสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างชัดเจน

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

ข. จัดตั้งองค์กรรองรับบริษัทที่ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการ คือ

1. องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อ 24 ตุลาคม 2540 ภายใต้พระราชกำหนดองค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มีหน้าที่พิจารณาแผนฟื้นฟูบริษัทที่ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการ ช่วยเหลือผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่สุจริตของบริษัทที่ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการชำระบัญชีของบริษัทที่องค์กรฯ เห็นว่าฟื้นฟูไม่ได้ แล้วนำเงินไปเฉลี่ยคืนให้กับเจ้าหน้าที่ หากมีเงินเหลือก็คืนให้ผู้ถือหุ้นต่อไป

2. บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เปิดดำเนินการเมื่อ 5 มกราคม พ.ศ. 2541 ภายใต้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าประมูลซื้อสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนที่องค์กรฯ ดำเนินการชำระบัญชี โดยมุ่งซื้อสินทรัพย์ต่อคุณภาพของบริษัทเงินทุน 56 แห่งเพื่อนำไปบริหารต่อให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น หรือบังคับหลักประกันและขายออกไปในที่สุด

3. จัดตั้ง “ธนาคารรัตนสิน” เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อ 16 มีนาคม พ.ศ. 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าซื้อสินทรัพย์คุณภาพดีของบริษัทเงินทุน 56 แห่ง เพื่อนำไปบริหารต่อให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ธนาคารรัตนสินมีบริษัทในเครืออีก 2 แห่งคือ “บริษัทเงินทุนรัตนทุน” และ “บริษัทหลักทรัพย์รัตนทรัพย์” มีวัตถุประสงค์เพื่อประมูลซื้อสินทรัพย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องจากบริษัทเงินทุนที่ถูกสั่งปิดกิจการดังกล่าว

ค. มาตรการแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบริหารงานของสถาบันการเงิน เพื่อให้ทางการสามารถเข้าแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในระยะเวลาอันสั้น เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเข้าแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่ด้อยประสิทธิภาพได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องสั่งระงับการดำเนินกิจการหรือสั่งปิดกิจการก่อน โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินลดทุนต่ำกว่าราคาจริงและจัดสรรหุ้น เพิ่มทุน สั่งถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหาร และแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งแทนได้ทันที

ง. นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกฎหมายล้มละลายและกฎหมายอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การป้องกันหลักประกันสามารถกระทำได้รวดเร็วขึ้น

ง. นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกฎหมายล้มละลายและกฎหมายอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การป้องกันล้มละลายสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วขึ้น

4.3.2 มาตรการแก้ไขปัญหาด้านสภาพคล่อง²⁹

ก. การจัดตั้ง liquidity pool ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 โดยกองทุนฟื้นฟูฯ ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการ recycle เงินจากสถาบันที่ได้รับเงินฝากเพิ่มไปยังสถาบันที่เงินไหลออก

ข. การผ่อนปรนให้บุคคลต่างชาติถือหุ้นในสถาบันการเงินเกินสัดส่วนที่กำหนด

4.3.3 มาตรการเพิ่มความแข็งแกร่งของสถาบันการเงิน³⁰

ก. การกำหนดให้สถาบันการเงินเพิ่มทุน การเพิ่มความเข้มงวดเกี่ยวกับเกณฑ์การรับรู้ดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ ตลอดจนเกณฑ์การจัดชั้นลูกหนี้และการกันเงินสำรองสำหรับลูกหนี้ที่จัดชั้น และเพื่อให้มีความสามารถขยายสินเชื่อเพื่อรองรับความต้องการลงทุนของภาคเอกชน ทางกรจึงได้กำหนดให้สถาบันการเงินดำเนินการเพิ่มทุนตามความเหมาะสมและความจำเป็นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ สถาบันการเงินจำนวนมากสามารถดำเนินการเพิ่มทุนสำเร็จโดยผู้ถือหุ้นเดิม หรือหาผู้ร่วมลงทุนรายใหม่จากในประเทศหรือต่างประเทศ สำหรับสถาบันการเงินที่ไม่สามารถดำเนินการเพิ่มทุนด้วยตนเองขึ้นในกรณีนี้สถาบันการเงินดังกล่าวมีปัญหาสภาพคล่องและมีฐานะการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลัง สามารถสั่งให้สถาบันการเงินดังกล่าวลดทุน เพิ่มทุน โดยให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าถือหุ้นเพิ่มด้วยวิธีแปลงหนี้เป็นทุนในสถาบันการเงินดังกล่าว รวมทั้งเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหาร

ข. การเปิดเผยข้อมูลของสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุน โดยกำหนดให้สถาบันการเงินต้องเปิดเผยสินเชื่อที่ถูกระงับการรับรู้รายได้ในงบการเงินที่เปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย ทั้งนี้ นับตั้งแต่งวดการบัญชีที่เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2540

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

4.3.4 มาตรการเสริมสร้างความเชื่อมั่น

ทางการได้ประกาศให้กองทุนฟื้นฟูฯ รับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทุกรายของสถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการอยู่ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยสองประเด็นหลัก คือ

ก. ให้กองทุนฟื้นฟูฯ เรียกเงินนำส่งจากสถาบันการเงินได้ในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น

ข. ให้รัฐบาลรับผิดชอบในกรณีที่กองทุนฟื้นฟูฯ เกิดการเสียหายเนื่องจากการรับประกันดังกล่าว

นอกจากนี้ทางการได้แก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อเปิดโอกาสให้กองทุนฟื้นฟูฯ สละหลักประกันที่กองทุนฟื้นฟูฯ ได้เรียกไว้ในกรณีให้กู้ยืมแก่บริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการ

4.3.5 แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน(มาตรการ 14 สิงหาคม

พ.ศ.2541)

เมื่อ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ทางการไทยได้เข้าแทรกแซงการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเพิ่มอีก 7 แห่ง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศสั่งลดทุนลงเหลือหุ้นละ 1 สตางค์ และสั่งเพิ่มทุน โดยการแปลงหนี้เป็นทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ รวมทั้งระบุถึงโครงการให้ความช่วยเหลือในการเพิ่มทุนแก่ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินไทยของรัฐบาล การควบกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายทางการเงินต่างๆ

4.4 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund)

4.4.1 การจัดตั้ง³¹

กองทุนฟื้นฟูฯ จัดตั้งขึ้นโดยการออกพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 - 2528 เมื่อ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2528 มีสถานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 29 ตริ) มีทรัพย์สินและหนี้สินแยกต่างหากจากธนาคารแห่ง

³¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย หนึ่งทศวรรษกองทุนฟื้นฟูเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 2528 - 2538 : น.34-43.

ประเทศไทย มีคณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟู ทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไป (มาตรา 29 เตรส) และมีผู้จัดการซึ่งแต่งตั้งจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการและมีอำนาจบริหารกองทุนฟื้นฟู (มาตรา 29 โสฬส)

คณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟู ประกอบด้วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน

แหล่งที่มาของเงินกองทุนฟื้นฟู ได้มาจากสถาบันการเงินและเงินสมทบจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสถาบันการเงินต้องส่งเงินตามอัตราที่คณะกรรมการจะกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของยอดเงินฝาก ยอดกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในแต่ละปีที่สถาบันการเงินนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นปีการเงินก่อนปีที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟู ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ที่อัตรา 0.1 มาตั้งแต่ต้น

4.4.2 วัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนฟื้นฟู

1. เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคง และมีเสถียรภาพ
2. เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของธนาคารแห่งประเทศไทยในการเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดข้อห้ามธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิบัติ ในมาตรา 13 คือ ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยถือหุ้นในธนาคารหรือบริษัท ห้ามให้กู้ยืมเงินโดยรับหุ้นเป็นประกัน ห้ามให้กู้ยืมเงินโดยรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ ห้ามถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ และห้ามให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีประกัน

4.4.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกองทุนฟื้นฟู³²

กฎหมายกำหนดให้กองทุนฟื้นฟูทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินการได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

³² หนึ่งทศวรรษกองทุนฟื้นฟูเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 2528 - 2538.

1. ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้างชื่อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือ ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
2. ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีประกันตามสมควร
3. ค้ำประกัน รับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน
4. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงิน หรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง
5. มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟูเห็นว่า จำเป็นและสมควร
6. ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน
7. ซื้อ ซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน
8. กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงินและพันธบัตร
9. ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟู
10. ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฟื้นฟู

4.4.4 หลักการและมาตรการกองทุนฟื้นฟูในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน³³

ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา กองทุนฟื้นฟูจะพยายามให้สถาบันการเงินพยายามแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างสุดความสามารถก่อน จากนั้นกองทุนฟื้นฟูจะประเมินถึงผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวมและผู้ฝากเงิน รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กองทุนฟื้นฟูจะพิจารณาว่าต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูนั้นต่ำหรือสูงกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม หากกองทุนฟื้นฟูเห็นว่า ถ้าปล่อยให้สถาบันการเงินล้มอาจมีผลกระทบในวงกว้าง และจะก่อความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเลขได้ ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ กองทุนฟื้นฟูก็จะช่วยฟื้นฟูฐานะโดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้บริหารเดิมที่ก่อให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบค่าใช้จ่าย การให้นำทรัพย์สินเข้ามาชดเชยความเสียหายหรือนำมาเป็นหลักประกัน รวมถึงการให้ผู้บริหารเดิมค้ำประกันภาระที่เกิดขึ้นด้วย นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินคดีกับผู้บริหารที่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนถึงที่สุด

สำหรับมาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้น กองทุนฟื้นฟูไม่มีกฎเกณฑ์หรือวิธีการใดเป็นการตายตัว แต่จะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาตามลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยใช้มาตรการหนึ่งหรือหลายมาตรการประกอบกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์เป็นกรณีไป

4.4.5 มาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน³⁴

สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจะเป็นกรณีปัญหาของการขาดสภาพคล่องและในด้านฐานะการเงิน ดังนั้นในการให้ความช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูจะใช้มาตรการตามลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างประกอบกัน ดังนี้

1. **การฝากเงิน** มาตรการนี้จะใช้เพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่องที่ประสบอยู่เฉพาะหน้า และในระยะสั้นเท่านั้น เพื่อให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้มีเงินหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายคืนให้แก่เจ้าหนี้ผู้ฝากเงิน เป็นการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนมาโดยเร็ว มิให้ปัญหาลุกลามต่อไป เป็นการให้ความช่วยเหลือเพียงชั่วคราว เมื่อปัญหานั้นถูกแก้ไขได้แล้วกองทุนฟื้นฟูก็จะถอนเงินคืน

³³ เรื่องเดียวกัน : น.46.

³⁴ ชัยชาญ วิบูลศิลป์, อ้างแล้ว : น.84 - 85.

ปัญหาลูกกลมต่อไป เป็นการให้ความช่วยเหลือเพียงชั่วคราว เมื่อปัญหานี้ถูกแก้ไขได้แล้ว กองทุนฟื้นฟูก็จะถอนเงินคืน

2. การให้กู้ยืมโดยมีหลักประกัน เป็นมาตรการช่วยให้สถาบันการเงินมีทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจเสริมให้มีรายได้ เนื่องจากการให้กู้เงินดังกล่าวมีอัตราดอกเบี้ยต่ำ และเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถกันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นให้เพียงพอตามข้อกำหนดของทางการได้ในเวลาไม่นานนัก หรือในกรณีที่ขาดทุนก็จะช่วยยุติภาวะขาดทุน วิธีนี้เป็นวิธีการให้ความช่วยเหลือสำหรับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหามีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก ซึ่งผลกำไรจากการดำเนินงานปกติไม่เพียงพอที่จะนำมากันเงินสำรอง อันจะมีผลทำให้ขยายธุรกิจไม่ได้ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการเพิ่มทุน และในบางกรณีวิธีนี้จะนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงิน ซึ่งกองทุนฟื้นฟูจะเรียกเก็บดอกเบี้ยให้กู้ยืมในอัตราตลาด

3. การซื้อหุ้นเพิ่มทุน เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุน ในกรณีที่สถาบันการเงินมีผลขาดทุนสะสมสูง ทางการจะสั่งให้ลดทุนเพื่อล้างผลขาดทุนโดยถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นเดิมเสียก่อน และให้สถาบันการเงินนั้นเพิ่มทุนใหม่ตามแผนการเพิ่มทุนที่เสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อขอความเห็นชอบ แต่ในกรณีที่สถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยให้สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นขายหุ้นได้ทั้งหมด กองทุนฟื้นฟูจึงจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือ ซื้อหุ้นเพิ่มทุนนั้น อันเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ลงทุนโดยทั่วไป จากนั้นจึงฟื้นฟูฐานะและการดำเนินงานต่อไป การช่วยเหลือด้วยการซื้อหุ้นเพิ่มทุนนี้จะทำให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนด มีผลโยงไปถึงความสามารถในการขยายธุรกิจเพื่อฟื้นฟูกิจการต่อไป ทั้งยังจะมีผลไปถึงการเข้ามีส่วนร่วมในการปรับปรุง การบริหารซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้วย ถ้าหากการให้ความช่วยเหลือเป็นเงินจำนวนมาก หรือเป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ ทางการอาจจะกำหนดให้กรรมการผู้แทนมีสิทธิยับยั้งมติของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารของสถาบันการเงินนั้นด้วยก็ได้

4. การโอนสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินรอการขาย วิธีการนี้เป็นมาตรการฟื้นฟูฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยวิธีให้กองทุนฟื้นฟูรับโอนสินทรัพย์เสียหายและทรัพย์สินรอการขายทั้งของสถาบันการเงินนั้นและของลูกหนี้ที่วางไว้เป็นหลักประกันมาดำเนินการติดตามเร่งรัดและจำหน่ายต่อไป วิธีนี้จะช่วยให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ออกจากบัญชีและบันทึกกองทุนฟื้นฟูเป็นลูกหนี้

แทน ซึ่งกองทุนฟื้นฟูจะต้องติดตามเร่งรัดหนี้ทั้งจากลูกหนี้ที่รับโอนมาและจากผู้บริหารเดิม มีภาระในการดูแลและจัดจำหน่ายทรัพย์สินที่รับโอนมา รวมถึงผลขาดทุนถ้าหากมี

4.4.6 ผลการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟู พ.ศ.2539-พ.ศ. 2540

จากผลการศึกษาของ ศปร. ได้วิเคราะห์ผลการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟู พ.ศ.2539 - พ.ศ.2540 ดังนี้³⁵

ในการดำเนินการกองทุนฟื้นฟู มีคณะกรรมการซึ่งมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน กรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกข้าราชการกระทรวงการคลังและพนักงาน ธนาคารแห่งประเทศไทย ในระดับบริหาร ตามความเป็นจริงแล้ว คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟู ตระหนักดีว่าการดำเนินงานแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงินเป็นเรื่องเร่งด่วนต้องกระทำอย่างทันที่ จึงได้มอบให้ประธานกรรมการสามารถสั่งดำเนินการได้เลย แล้วจึงเสนอเพื่อทราบ และก็ปรากฏว่า ประธานกรรมการได้ใช้อำนาจตามการมอบหมายหน้าที่เสมอมา

สถาบันการเงินที่ต้องการความช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟู จะติดต่อกับกองทุนฟื้นฟู พร้อมหลักประกัน ฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์กับฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงินจะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของความช่วยเหลือ แล้วนำเสนอต่อผู้ช่วยผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามลำดับ เมื่อคำขอได้รับการอนุมัติจากประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟู แล้ว กองทุนฟื้นฟู ก็จะจ่ายเงินให้สถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องไป

ข้อที่น่าสังเกตมากก็คือ ผู้จัดการกองทุนฟื้นฟู มีบทบาทในการตัดสินใจปัญหาน้อยมาก ทำหน้าที่หลักเป็นแคชเชียร์และหัวหน้าผู้รักษาและประเมินหลักประกันเท่านั้น คณะกรรมการเองก็มีบทบาทน้อย นอกเหนือจากการพิจารณาหรือรับทราบในการกระทำของประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟู ภาระในการประเมินสถานการณ์และความเหมาะสมมักอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์กับฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ผู้ปฏิบัติของ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในเรื่องดังกล่าว รวมทั้ง ผู้ช่วยและรองผู้

³⁵ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (ผลสอบธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักข่าวไทย องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย 2541) : น.133.

นอกจากนี้ ศปร. ได้สรุปความเห็นในเรื่องการบริหารกองทุนฟื้นฟูฯ พ.ศ.2535 - 2540 ดังนี้³⁶

1. **ขาดพิมพ์เขียวของระบบสถาบันการเงินที่ประสงค์ในอนาคต** บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการจัดการกับปัญหาสถาบันการเงินไม่ชัดเจน การแก้ปัญหาต่าง ๆ มิได้มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนว่าต้องการสถาบันการเงินเป็นอย่างไรในอนาคต

2. **สาธารณชนขาดความเชื่อมั่นในคำพูดและการกระทำของรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทย**

สาธารณชนไม่เชื่อถือและขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งคำพูดคำแถลงของทางการ ระบบการเงินจึงอยู่ไม่ได้

3. **ขาดการเตรียมพร้อมเพื่อรับวิกฤตการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์นี้เป็นทั้งระบบ (Systemic risk)**

การแก้ปัญหาของทางการช่วงปี พ.ศ.2540 พยายามแก้ปัญหาด้วยนโยบาย และไม่มีการเตรียมทีมงานเพื่อแก้ปัญหาตั้งแต่ต้น รวมทั้งขาดการตัดสินใจที่เด็ดขาด ปัญหาจึงลุกลามขยายวงกว้างขึ้น

4. **ระบบการกำกับตรวจสอบจำเป็นต้องปรับปรุง**

ในการกำกับเพื่อให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงนั้น ต้องคำนึงถึงช่วงเวลาประกอบด้วย เพราะในช่วงที่เศรษฐกิจเจริญ มาตรการกำกับที่เข้มงวดอาจช่วยชะลอการขยายตัวได้ แต่หากทำในยามนี้ปัญหาจะกลายเป็นการซ้ำเติมปัญหา โดยเฉพาะหากไม่มีมาตรการรองรับผลกระทบที่ตามมา นอกจากนี้ การตรวจสอบและแก้ไขปัญหาค่อนข้างล่าช้า ดังนั้นน่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางล่วงหน้าเตรียมพร้อมสำหรับเผชิญวิกฤตการณ์

5. **บทบาทของกองทุนฟื้นฟูฯ ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย**

กองทุนฟื้นฟูฯ ตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด แต่เนื่องจากไม่ได้มีการแยกเรื่องปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงินกับเรื่องฐานะการดำเนินงานที่ไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้ ทำให้กองทุนฟื้นฟูฯ ละเลยบทบาทในอันที่จะฟื้นฟูกิจการด้วยการเพิ่มทุนให้

³⁶ เรื่องเดียวกัน : 134.

เพียงพอ และเมื่อสถาบันการเงินปิดกิจการชั่วคราว กองทุนฟื้นฟูก็ได้มีบทบาทเป็นผู้นำในการหารือกับเจ้าหนี้อื่น เพื่อฟื้นฟูกิจการ บางครั้งกลับเป็นปัญหาเสียเอง เช่น การคิดดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 23 - 24 โดยมีได้คำนึงถึงความอยู่รอดของสถาบันการเงินที่กองทุนฟื้นฟูต้องช่วยเหลือ

6. วิธีการหาเงินมาใช้ในการแก้ปัญหา มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาต่อฐานะการเงินของกองทุนฟื้นฟู

แหล่งเงินของกองทุนฟื้นฟูแต่เดิมมีขีดจำกัด และจะมีการแจ้งเดือนเมื่อเงินหมด แต่ในปี พ.ศ.2540 ระบบเดือนไม่แจ้งเดือนเพราะกองทุนฟื้นฟูได้เงินกู้อย่างไม่จำกัดจากธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ กองทุนฟื้นฟูยังได้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงถึงร้อยละ 20 จากตลาดเงินระยะสั้น คิดเป็นดอกเบี้ยปีละเกือบแสนล้านบาท ซึ่งเป็นภาระในอนาคต

7. การบริหารกองทุนฟื้นฟูจำเป็นต้องรัดกุมยิ่งขึ้น

โครงสร้างกองทุนฟื้นฟูปัจจุบันมีปัญหา เพราะคณะกรรมการจัดการกองทุนฟื้นฟูประกอบด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลังเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยยังเป็นประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟู โดยจะให้ฝ่ายกำกับและตรวจสอบเป็นผู้ประเมินและหาทางแก้ปัญหา ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะตัดทอนความเห็นนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลได้ นอกจากนี้ กองทุนฟื้นฟูก็ไม่ได้มีบทบาทติดตามดูแลการบริหารของสถาบันการเงินในฐานะเจ้าหนี้รายใหญ่