

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความสำคัญของสถาบันการเงินที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ คือ ทำหน้าที่รับเงินออมจากประชาชน แล้วนำไปให้กู้ยืมแก่ภาคลงทุน หรือนำไปลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ โดยได้รับกำไรจากผลต่างของดอกเบี้ยเงินฝากกับเงินให้กู้ รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เนื่องจากสถาบันการเงินค่อนข้างจะผูกขาดก็ต้องได้รับอนุญาตจากทางการในการประกอบกิจการ และอาศัยข้อกำหนดของกฎหมายของสถาบันการเงินกู้เงินหรือรับฝากเงินจากประชาชน โดยไม่ต้องส่งมอบหลักประกันการชำระหนี้ให้แก่ผู้ฝากเงินหรือผู้ให้กู้เงินแต่ประการใด และด้วยบทบัญญัติทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สถาบันการเงินสามารถขยายสินเชื่อได้หลายสิบเท่าของกองทุน ที่เจ้าของกิจการนำมาลง ด้วยระบบดังกล่าว ทำให้ผู้ฝากเงินไม่มีหลักประกันในการชำระหนี้ใด ๆ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินเหล่านั้น เพื่อความเป็นธรรมและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ทางการจึงดำริให้มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินขึ้น เริ่มตั้งแต่มีการจัดตั้งสถาบันการเงินในประเทศไทยในระยะปีแรกเลยทีเดียว ใช้กฎหมายควบคุมกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคง ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบริษัทเงินทุน ซึ่งมาตรการดังกล่าวมิได้เปิดโอกาสให้ทางการสามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินได้โดยตรงต้องดำเนินการโดยขอร้องให้สถาบันการเงินอื่นช่วยกันเองโดยวิธีลงขันในกรณีมีสถาบันการเงินประสบวิกฤติทางการโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องเข้าไปเป็นตัวเชื่อมในการเรียกร้องให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันร่วมทุนลงขันเพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาให้รอดพ้นจากวิกฤติ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวค่อนข้างจะทุลักทุเลและนาน ๆ เข้าสถาบันการเงินต่าง ๆ ก็ไม่ยอมให้ความร่วมมือ ทำให้มาตรการ

ดังกล่าวไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2522 มาตรการคุ้มครองผู้ฝากเงินจึงได้มีการพัฒนาด้านกฎหมายขึ้นมาอีกระดับหนึ่งคือ ได้มีการยกร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทยขึ้น ซึ่งมีหลักการที่ให้มีการประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสถาบันการเงินสมาชิกมีหน้าที่ชำระเบี้ยประกัน หลักการดังกล่าวนี้ เลียนแบบมาจากกฎหมายการประกันเงินฝากของสหรัฐอเมริกาอย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาจากสภาเนื่องจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนใหม่ได้ขอลอนออกจากสภาก่อนที่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้รับการพิจารณา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2526 สถาบันการเงินจำนวนมากประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน บางสถาบันการเงินถูกฟ้องล้มละลาย และบางสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ทางกรมการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชักชวนให้สถาบันการเงินที่มีฐานะทางการเงินที่ดีนำเงินมาลงขันกันรวม 5,000 แล้วจัดตั้งเป็นกองทุนเรียกว่า "กองทุนเสริมสภาพคล่องสถาบันการเงิน" แล้วให้ธนาคารกรุงไทยซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ของทางการเป็นผู้บริหารเงินกองทุนดังกล่าว มีอำนาจให้สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติกู้ยืมเงินได้ อย่างไรก็ตาม แม้รูปแบบของการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ไม่มีกฎหมายรองรับ แต่กองทุนก็สามารถยับยั้งความแตกตื่นของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากกองทุนมีเงินจำนวนไม่มากพอที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้ทั้งหมด ประกอบกับในปี พ.ศ. 2527 สถาบันการเงินจำนวนมากประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน ทางกรมการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังได้เข้ามาช่วยเหลือสถาบันการเงินดังกล่าว โดยจัดตั้งโครงการที่รู้จักกันดีในนามว่า "โครงการ 4 เมษายน 2527" เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินซึ่งในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินนั้น การจ่ายเงินทดแทนให้ผู้ฝากเงินแต่เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้โดยตรงดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้มอบให้สถาบันการเงินเอกชนทำหน้าที่จ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับ

ความเสียหายจากการที่สถาบันการเงินถูกฟ้องล้มละลาย หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตแพนธนาคารแห่งประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยไทยให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) เพื่อเป็นการชดเชยกับจำนวนเงินที่สถาบันการเงินนั้น ๆ ได้จ่ายไป ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมองได้สองด้านด้านหนึ่งมองว่าเป็นการไม่คุ้มกับเงินที่ทางการต้องเสียไปส่วนอีกด้านหนึ่งมองว่าเป็นการคุ้มค่าเพราะเป็นการรักษาระบบสถาบันการเงินให้มีความเสถียรภาพ จากการที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยตรงและไม่มีหน่วยงานใด ๆ ที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินนี้ จึงได้มีการนำเอาร่างพระราชบัญญัติประกันเงินฝากหรือหลักการประกันเงินฝากมาทบทวนอีกครั้ง แต่ความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยนั้นไม่เห็นด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยจึงหาทางออกโดยการแยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกเป็นสองภาค ภาคหนึ่งเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินซึ่งเป็นภาค "พระเดช" ไปร่วมไว้กับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบริษัทเงินทุน ส่วนอีกภาคหนึ่งซึ่งเป็นภาค "พระคุณ" ไปร่วมไว้กับพระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งก็คือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีหน้าที่ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยมีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับความเสียหายจากการที่สถาบันการเงินประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรงได้โดยตรง แต่การปฏิบัติการของกองทุนในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน และในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับความเสียหายนั้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเนื่องจาก

1. กฎหมายไม่ได้กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบของสถาบันการเงินมีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้ฝากเงินหรือประกันเงินฝากไว้อย่างชัดเจนเหมือนร่าง พ.ร.บ. สถาบันประกันเงินฝาก เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือล้มละลาย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูจึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะ

ต้องเข้าไปจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน จึงอยู่ในดุลยพินิจว่ากองทุนฯ จะช่วยหรือไม่ช่วยก็ได้ ทำให้วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้ฝากเงินไม่ชัดเจนและการเข้าไปให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินมิให้ล้มโดยกองทุนไม่มีอำนาจในการที่จะป้องกันการทุจริตของผู้บริหารสถาบันการเงิน ทำให้มองว่ากองทุนช่วยเหลือผู้ประกอบการสถาบันการเงินมากกว่าคุ้มครองผู้ฝากเงิน

2. เนื่องจากการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการจัดการกองทุนโดยอำนาจของรัฐมนตรีคลัง ยกเว้นตำแหน่งประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ ทำให้คณะกรรมการไม่มีอิสระในการดำเนินการ

3. เนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟู สังกัดอยู่ภายใต้ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้การบริหารงานของคณะกรรมการบางส่วนต้องอยู่ภายใต้การครองอำนาจทางนโยบายจากธนาคารแห่งประเทศไทย

4. กองทุนมีปัญหาและอุปสรรคในกรณีให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน คือ

4.1 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่ตนประกันอย่างต่อเนื่อง กองทุนจะมาทราบข้อมูลของสถาบันการเงินนั้น ๆ ก็ต่อเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้แจ้งให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูทราบเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินดังกล่าว อุปสรรคเกิดจากการที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูไม่มีอำนาจในการตรวจสอบหรือสั่งให้สถาบันการเงินรายงานลับ

4.2 กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของสถาบันการเงินได้ อุปสรรคมาจากการที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ไม่มีอำนาจในการที่สั่งห้ามมิให้สถาบันการเงินหรือกรรมการหรือบริหารอื่น ๆ กระทำการใด ๆ หรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ได้

4.3 เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้จ่ายเงินให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินแล้ว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถติดตามทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือล้มละลายเพื่อนำมาชำระหนี้ได้อย่างคล่องตัว ทั้งนี้เนื่องจากกองทุนการฟื้นฟูฯ ไม่ได้เป็นผู้ชำระบัญชี

4.4 จากการที่กองทุนได้ทำการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติมาตลอด ทำให้เจ้าหนี้และผู้ฝากเงินไม่มีวินัยในการฝากเงินหรือให้กู้ยืมเงิน ทั้งนี้มีความเชื่อว่าจะไม่มีการปล่อยให้สถาบันการเงินล้มละลาย

5. ปัญหาและอุปสรรคของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงิน มีดังต่อไปนี้

5.1 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่กำหนดจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงิน และระยะเวลาในการชำระเงิน ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นว่าเงินฝากของเขาจะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีหน้าที่ในการรับประกันเงินฝากของผู้ฝากเงิน

5.2 เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินแล้ว แต่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มิได้จ่ายทันทีแต่ใช้วิธีการแลกเปลี่ยนตั้งสัญญาใช้เงินจากผู้ฝากเงิน โดยแบ่งการชำระเป็นงวด ๆ ภายในเวลา 10 ปี ทำให้ผู้ฝากเงินได้รับความเสียหายจากการจำคืนด้วยวิธีการดังกล่าว

จากการที่กฎหมายไม่ได้ระบุให้กองทุนมีหน้าที่เข้าไปรับประกันเงินฝากของประชาชน การช่วยเหลือจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการจัดการ



กองทุน ประกอบกับการที่กองทุนไม่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบ ล้วงการแก้ไข การกระทำของสถาบันการเงิน กรรมการ หรือบุคคลอื่น ๆ หรือรับรู้ข้อมูลของ สถาบันการเงินมาแต่ต้น ทำให้ไม่มีมาตรการในการที่จะป้องกันความเสียหาย แม้ว่ามาตรการในการป้องกันความเสียหายดังกล่าว จะได้นำไปบัญญัติเอาไว้ ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบริษัท เงินทุนฯ ก็ตาม แต่ก็เป็นการกระจัดกระจายของอำนาจ ทำให้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินและให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินไม่ดีเท่าที่ควร และบางครั้งต้องใช้เงินในการช่วยเหลือจำนวนมาก ซึ่งมาตรการทาง กฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ดังนั้น ทางการโดยความริเริ่ม ของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง จึงได้มีการจัดตั้งการยกร่าง "พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงิน" ขึ้นในปี พ.ศ. 2534 โดยมีจุดประสงค์ หลักที่จะรวบรวมอำนาจในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและอำนาจในการตรวจสอบ และอำนาจในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเข้าไว้ด้วยกันในองค์กรเดียว เช่นเดียวกับสถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย โดยถือโอกาสแก้ไขปัญหาคือ ขอบกพร่องต่าง ๆ ที่สถาบันประกันเงินฝากสหรัฐ (Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC) ประสบอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนิน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสมบูรณ์แท้จริงและไม่เกิดผลเสียเคียงเกิดขึ้น อีกตลอดทั้งแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นมาจากการบังคับให้ตามบทพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 เกี่ยวกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจะทำให้กฎหมาย คุ้มครองผู้ฝากเงินฉบับใหม่สามารถรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่สถาบันการเงิน ในอนาคตได้เป็นอย่างดี ซึ่งผู้เขียนพิจารณาเห็นว่า การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้ฝากเงินฉบับดังกล่าวนี้ จะเป็นการสร้างมาตรการทางกฎหมายในการ คุ้มครองผู้ฝากเงินที่สมบูรณ์ที่สุดในประเทศของเราและในภูมิภาคแถบนี้