

บทที่ 2

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในอดีต

เมื่อสถาบันการเงินได้ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน เพื่อเป็นการรักษาระบบ รัฐจำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือทางการเงินหรือทำการฟื้นฟูให้สถาบันการเงินนั้นๆ ให้สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ในรูปแบบต่าง ๆ และอาจแบ่งออกเป็นสองส่วนดังต่อไปนี้

1. การช่วยเหลือทางการเงินหรือการฟื้นฟูสถาบันการเงิน^{*}

การช่วยเหลือทางการเงินหรือการฟื้นฟูสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินธุรกิจได้ตามปกติ เป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงินที่ดีที่สุดแต่ค่าใช้จ่ายอาจสูง เพราะเงินฝากของผู้ฝากเงินไม่ได้รับความเสียหาย

เมื่อสถาบันการเงินใดได้ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน แต่เนื่องจากไม่มีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องรับผิดชอบ รัฐโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับควบคุมสถาบันการเงินจึงจำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือทางการเงินหรือทำการฟื้นฟูสถาบันการเงินโดยใช้วิธีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

* ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือฟื้นฟูสถาบันการเงินนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องใช้อำนาจในการควบคุมกำกับสถาบันการเงินและวิธีการแก้ไขปัญหามาใช้ควบคู่ด้วย อาทิ การสั่งลดทุน และเพิ่มทุน

1.1 นำเงินงบประมาณของแผ่นดิน หรือเงินของส่วนราชการไปซื้อหุ้นและเข้าดำเนินการไปฝากที่สถาบันการเงินที่ขาดสภาพคล่องชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาสภาพคล่องของสถาบันการเงินนั้น ๆ หรือรัฐบาลรับโอนหุ้น

1.2 ให้ออกเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ¹ โดยให้สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินนำหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นพันธบัตรของรัฐบาลมาไว้วางไว้เป็นหลักประกันในการชำระหนี้ คือนำเงินดังกล่าวไปซื้อพันธบัตรซึ่งสถาบันการเงินในฐานะเป็นผู้ถือพันธบัตร ย่อมมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยจากพันธบัตรนั้น ซึ่งอัตราดอกเบี้ยจะอยู่ในอัตราเดียวกันกับเงินฝากประจำ ในขณะที่เดียวกันสถาบันการเงินต้องชำระดอกเบี้ยจากเงินที่กู้ยืมมาซื้อพันธบัตร ในอัตราดอกเบี้ยคือ ปรมาณร้อยละหนึ่งต่อปี

1.3 ชักชวนให้สถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นธนาคารพาณิชย์ เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนของสถาบันการเงินนั้น ๆ และเมื่อสถาบันการเงินนั้น มีฐานะมั่นคงแล้วสถาบันการเงินที่เป็นผู้ถือหุ้นอาจจะนำหุ้นดังกล่าวออกไปจำหน่ายก็ได้

1.4 ชักชวนให้สถาบันการเงินช่วยเหลือทางการเงิน "ลงขัน" ได้เงินมาประมาณ 5,000.0 ล้านบาทแล้วจัดตั้งเป็นกองทุนเสริมสภาพคล่อง โดยมีธนาคารกรุงไทยเป็นผู้จัดการกองทุน ซึ่งกองทุนดังกล่าวจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน

¹ พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 12 อนุมาตรา 7 และอนุมาตรา 7 ทวิ

1.5 ข้อห้ามเพิ่มทุนและให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ พร้อมกับเข้าไปบริหารงานในสถาบันการเงิน ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้เรียกว่า "มาตรการแก้ไขปัญหของบริษัทเงินทุนบริษัทหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์" หรือเรียกกันสั้นๆ ว่า "โครงการ 4 เมษายน 2527"

โครงการ 4 เมษายน 2527 เป็นมาตรการที่ใช้แก้ปัญหาเฉพาะบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์จึงไม่มีธนาคารพาณิชย์เข้ามาในโครงการอย่างไรก็ตาม วิกฤติการณ์ในปี 2525 มีผลกระทบแผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง รวมถึงกระทบต่อการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ด้วย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังก็ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหเป็นขั้นตอนในแต่ละธนาคารลุล่วงมาด้วยดีตั้งเป็นที่ประจักษ์อยู่แล้ว

สำหรับโครงการ 4 เมษายน 2527 อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีภาวะความรับผิดชอบในการกำกับดูแลความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและจะต้องปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินดังกล่าวมิให้เกิดความเสียหาย

2. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินโดยตรง

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบริษัทเงินทุน ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกระทรวงการคลังในการที่จะจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับความเสียหายจากการที่สถาบันการเงินได้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือถูกศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลาย หากแต่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการที่ให้สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการทางการเงินกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราดอกเบี้ยต่ำ²

เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยให้สถาบันการเงินกู้เงินจำนวนหนึ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราดอกเบี้ยต่ำแล้วนำเงินดังกล่าวไปซื้อพันธบัตรของรัฐบาลมาวางไว้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ ซึ่งในกรณีนี้ สถาบันการเงินจะได้รับดอกเบี้ยจากพันธบัตรของรัฐบาลในจำนวนที่พอจะชดเชยกับจำนวนเงินที่สถาบันการเงินจะจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน

ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินโดยตรงของรัฐโดยธนาคารแห่งประเทศไทย หมายถึงการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้สถาบันการเงินภาคเอกชนจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินในขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับภาระในการชดเชยเงินจำนวนที่จ่ายไป โดยวิธีการให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

สำหรับเงินที่รัฐโดยธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาให้ความช่วยเหลือให้แก่ผู้ฝากเงินนั้น รัฐได้ใช้วิธีการตามที่กล่าวเอาไว้ในตอนต้น ดังนี้

ในปี พ.ศ. 2525-2526 สถาบันการเงินได้ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง รวมจำนวนทั้งสิ้น 19 บริษัท ทั้งนี้มีเงินฝากของประชาชนอยู่ในบริษัทดังกล่าวรวมทั้งสิ้น 7,981 ล้านบาท ที่ได้รับความเสียหาย

² พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 12 อนุมาตรา 7 และอนุมาตรา ทวิ

และจำนวนประชาชนที่ได้รับความเสียหายประมาณ 17,000.0 ราย³ และในเดือนตุลาคม 2526 ได้มี สถาบันการเงิน 3 แห่ง ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งมีเงินที่ต้องจ่ายให้ผู้ฝากเงินตามตัวเงิน ประมาณ 1,400.0 ล้านบาท เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ฝากเงินโดยสุจริต ประกอบกับขณะนี้ยังไม่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟู นายสมหมาย อุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น และ นายกุล ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะนั้นและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ 6 ธนาคารได้มาร่วมหารือ สรุปได้ว่า กระทรวงการคลังธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ จะร่วมมือกัน เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ถือตัวสัญญาใช้เงิน โดยวิธีการให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหกิจไทย จำกัด ซึ่งมีธนาคารพาณิชย์ถือหุ้นใหญ่ 12 ธนาคาร เป็นผู้แลกเปลี่ยนตัว ของบริษัทที่หยุดกิจการหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งมีเงินประมาณ 1,400 ล้านบาท โดยออกเป็นตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหกิจไทย จำกัด เอง มีกำหนดเวลาใช้เงิน 1 ปี ผ่อนชำระร้อยละ 10 ต่อปี โดยไม่มีดอกเบี้ย แต่รายหนึ่ง ๆ จะได้รับเงินใช้คืนในปีแรกอย่างต่ำ 50,000 บาท ในการนี้ รัฐจะเป็นผู้รับภาระทางการเงินแก่บริษัทเฉลี่ยประมาณ ปีละ 140 ล้านบาท ตลอดระยะเวลา 10 ปี ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทให้มีรายได้เพิ่มขึ้นในจำนวนเพียงพอที่จะรับภาระทางการเงินดังกล่าวด้วยวิธีการซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ธนาคารพาณิชย์ดำเนินการเพิ่มทุนในบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหกิจไทย จำกัด อีก 300 ล้านบาท และธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้บริษัทหลักทรัพย์สหกิจไทย จำกัด กู้เงินอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษตลอดระยะเวลา 10 ปี ในจำนวนที่จะ

³ ธนาคารแห่งประเทศไทย "การแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงิน ปี พ.ศ. 2526-2527", (อัครสำเนาะ) 2533 ไม่เรียงหน้า เอกสารประกอบการบรรยายในการสัมมนาพนักงานอัยการชั้นผู้ใหญ่ ที่สำนักงานอัยการสูงสุด ระหว่างวันที่ 19-21 ธันวาคม 2533

ทำรายได้ให้บริษัทลบทบกับรายได้จากการเพิ่มทุนเงินเพียงพอแก่ภาระในการจ่าย
เงินคืนตามตัวสัญญาใช้เงินดังกล่าว และต่อมาได้มีสถาบันการเงินประเภทเงิน
ทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ถูกเพิกถอนใบอนุญาตอีก
14 บริษัท ซึ่งก็ได้ให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินในลักษณะเดียวกัน

การคุ้มครองผู้ฝากเงินในอดีต ทางกรมมุ่งที่จะให้ความช่วยเหลือ
ทางการเงินแก่สถาบันการเงินมากกว่าที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้
ฝากเงิน