

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในปัจจุบัน: กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

ก่อนที่จะทำการศึกษาดังมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในปัจจุบัน เพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความ เป็นมาของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในปัจจุบัน โครงสร้างทางกฎหมายของกองทุน อำนาจหน้าที่วิธีการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและฐานะการเงินของกองทุน

1. ความเป็นมาของกองทุน

หลังจากเกิดภาวะตลาดหลักทรัพย์ตกต่ำอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมาถึงแม้รัฐจะสามารถเรียกร้องความเชื่อมั่นให้กลับคืนมาสู่ระบบสถาบันการเงินได้ระดับหนึ่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2524 แต่ปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากธุรกิจหลักทรัพย์คงเป็นปัญหาเรื้อรังตลอดมาซึ่งคอยแต่เวลาที่จะประทุขึ้น ประกอบกับในปี พ.ศ. 2526 สถาบันการเงินได้ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน ซึ่งรัฐได้ใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงิน ดังได้กล่าวแล้วในมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในอดีต

สาเหตุใหญ่ที่ทำให้สถาบันการเงินเหล่านี้มีความเสียหายจำนวนมาก และบางแห่งต้องล้มเลิกกิจการไปนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากผู้บริหารขาดความรู้รับผิดชอบต่อเงินฝากของประชาชนโดยคิดเอาว่าเงินที่รับมานั้นเป็นของตนเอง ดังนั้นจึงมักมาใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยเพื่อสร้างฐานะของตนเอง หรือพยายามยกยอก

ทรัพย์สินของบริษัท เช่น ตีราคาทรัพย์สินที่บริษัทซื้อในราคาแพง หรือ ประนีประนอมกับลูกหนี้สงสัยจะสูญด้วยเงื่อนไขที่ดีมากและตนเองได้รับเงินต่างหากส่วนหนึ่ง ผู้บริหารบางคนไม่มีความเข้าใจในการบริหารการเงินที่ดีพอ ไม่มีการเตรียมการเพื่อไว้เมื่อธุรกิจชะลอตัวหรือลดลงและไม่คำนึงถึงความเสี่ยงของธุรกิจ ผู้บริหารจำนวนมากนำเงินของบริษัทไปใช้ธุรกิจส่วนตัวก็เงินจากต่างประเทศโดยไม่ลงบัญชี หรือให้พรรคพวกกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือ ตัดหนี้สูญโดยเอาหนี้พวกของตนหรือบริษัทในเครือมาแจ้งว่าได้ติดตามฟ้องแล้ว ซึ่งกระทำโดยการปลอมแปลงลูกหนี้หรือผู้ถือหุ้นกิจการในเครือ¹ ในส่วนของทางการเงินนั้นในระยะก่อวิกฤตการณ์ก็ไม่มีมาตรการที่เด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด

โดยภาวะวิกฤตดังกล่าวที่โถมเข้ามาอย่างต่อเนื่องไม่หยุดหย่อนนี้เอง ที่กระทรวงการคลัง เริ่มยอมรับว่าควรจะมีองค์การหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่แก้ไขปัญหาดูแลผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินและช่วยเหลือเจ้าของเงินออมให้ได้รับชำระคืนเงินฝากอย่างน้อยก็เป็นบางส่วนการรับโอนหุ้นบริษัทที่รับเข้าโครงการ 4 เมษายน ก็ติดขัดปัญหามากมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางการไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น ติดปัญหางบประมาณกรณีที่จะให้กระทรวงการคลังซื้อหุ้นเพิ่มทุน

จากการที่ถูกรุกเร้าโดยสถานการณ์และตัวบุคคลทั้งจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล พรรคการเมืองทหาร สมาคมของบริษัทเงินทุน และสื่อสารมวลชน ปีบริดร์ัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสมัยนั้น เมื่อไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก² ก็หาทางออกโดยวิธีการแก้กฎหมาย 3 ฉบับ พร้อมกัน

¹ สอนง ตูจินดา "12 วิธีที่ผู้บริหารโกงแบงก์" การเงินธนาคาร 6 (มีนาคม 2530) : 135

² สมชัย วงศ์ภาคย์ "กองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงินมีกระบี่ที่ไร้ดาบ" ผู้จัดการ ปีที่ 5 (กุมภาพันธ์ 2531) : 120

โดยแยกเอาอำนาจในการควบคุมกำกับสถาบันการเงินบางส่วนจากร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากมาไว้ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบริษัท ส่วนหน้าที่ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินมาไว้ที่ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเสนอเป็นพระราชกำหนดเพื่อให้มีผลใช้บังคับในทันที กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนั้นได้แก่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์พุทธศักราช 2505 พ.ศ. 2528 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พุทธศักราช 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยพุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 การพิจารณาแก้ไขกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ พร้อมกันนี้เพื่อ

1. เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายอย่างเพียงพอในการกำกับดูแลในรายละเอียดและโดยใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยเฉพาะมาตรการเกี่ยวกับผู้บริหารระบบบริหาร การควบคุมภายใน ระบบบัญชี และการสอบบัญชี มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาให้ครบวงจรตั้งแต่ระยะเริ่มแรก ระยะกลาง และระยะร้ายแรง รวมถึงตลอดทั้งมาตรการในการดำเนินคดีกับผู้บริหารที่ทุจริต ป้องกันการยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินและป้องกันการหลบหนีออกนอกประเทศ

2. เพื่อให้มีองค์การที่แน่นอนที่มีหน้าที่ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินทั้งในยามปกติและยามวิกฤติ

² พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2458 พ.ศ. 2528 มาตรา 29 ทวิ

2. โครงสร้างของกองทุน

1.1 กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากธุรกิจของธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เจ้าหน้าที่ของฝ่ายจัดการกองทุนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกองทุนยังสังกัดอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกองทุนสังกัดอยู่ในธนาคารแห่งประเทศไทยนี้ ในการปฏิบัติการของกองทุนนั้น กองทุนอาจอาศัยข้อมูลและได้รับแนวนโยบายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน⁴ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

1.2 การบริหารงาน กองทุนมีคณะกรรมการจัดการกองทุนเป็นผู้บริหารโดยมีกรรมการ โดยตำแหน่งสองตำแหน่งคือ ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการและปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ⁵ และกรรมการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน มีเลขานุการหนึ่งคนคงเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย⁶ สำหรับการเป็นคณะกรรมการจัดการกองทุนกฎหมายไม่ได้ห้ามแต่งตั้งตัวแทนจากสถาบันการเงินเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่มีการแต่งตั้งตัวแทนของสถาบันการเงินเป็นกรรมการดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของสถาบันการเงินขัดกับผล

⁴ ฝ่ายวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทย , กรุงเทพ มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2534 2534 หน้า 70-71

⁵ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ทวิ

⁶ เรื่องเดียวกัน

ประโยชน์ของส่วนรวมในเรื่องการกำหนดอัตราเงินนำส่งหรืออื่น ๆ ⁷

1.3 แหล่งเงินได้ของกองทุน

แหล่งเงินได้ของกองทุนได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

(1) จากสถาบันการเงินนำส่งเข้าตามอัตราที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละ 0.5 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืม หรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในแต่ละปี แล้วแต่กรณีที่สถาบันการเงินนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นปีการเงินก่อนปีที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ไม่รวมถึงเงินฝาก หรือเงินกู้ยืมที่สถาบันการเงินได้รับจากกองทุน และคณะกรรมการจัดการกองทุนอาจจะประกาศงดการนำส่งเงินดังกล่าวได้ หากเห็นว่ากองทุนมีเงินและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินตามวัตถุประสงค์แล้ว⁸

ปัจจุบันคณะกรรมการจัดการกองทุนได้กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุน ในอัตราร้อยละ 0.1 ของยอดเงินฝากหรือยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่ได้รับจากประชาชนแล้วแต่กรณี แต่ไม่รวมถึง กรณีที่ธนาคารพาณิชย์มีสาขาอยู่ต่างประเทศ เงินฝากในสาขาต่างประเทศหรือเงินฝากระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันที่มีดอกเบี้ยหรือในกรณีบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ จะไม่รวมเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศในการนำส่งเงินนั้น โดยให้ขยายการนำ

⁷ นภพร เรื่องสกุล ฝากเงินให้รวย กรุงเทพ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ 2529 หน้า 151 และ Ian S. Mccarthy, *Deposit Insurance : Theory and Practice* 1980, P. 14

⁸ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528

ส่ง แบ่งออกเป็น 2 งวด งวดแรกภายในเดือนมิถุนายน งวดที่สองภายในเดือนธันวาคม^๙

(2) จากธนาคารแห่งประเทศไทย

เนื่องจากกองทุนเพิ่งเริ่มจัดตั้งและไม่มีเงินในการดำเนินการฟื้นฟูหรือช่วยเหลือสถาบันการเงิน ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรเงินสำรอง มอบให้กองทุนให้เป็นทุนประเดิมและหากกองทุนไม่มีเงินในการดำเนินการ ธนาคารแห่งประเทศไทย อาจออกเงินทดรองให้แก่กองทุน^{๑๐} ซึ่งเงินจำนวนนี้ กองทุนมีหน้าที่ต้องชำระคืน โดยอาจจ่ายค่าแทนก็ได้

(3) จากแหล่งอื่น ๆ

นอกจากกองทุนมีรายได้จากการที่สถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว กองทุนยังมีแหล่งเงินได้จากการที่กองทุนนำเงินส่วนที่ยังไม่ได้นำไปช่วยเหลือไปลงทุนในตลาดเงินทุนรวมทั้งเงินปันผลที่ได้ซื้อหุ้นหรือจ่ายดอกเบี้ยที่ให้สถาบันการเงินกู้ หรือจากการที่มีผู้ถือหุ้นยืมให้^{๑๑}

1.4 การเป็นสมาชิก

สถาบันการเงินสมาชิกมีหน้าที่ในการนำส่งเงินเข้ากองทุน โดยกฎหมาย กำหนดให้ สถาบันการเงิน ประเภทธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน

^๙ ตามนัยข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ว่าด้วยการนำเงินส่งเข้ากองทุน ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2529

^{๑๐} พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 มาตรา 29 จัตวา

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29 จัตวา

หลักทรัพย์ หมายเหตุบริษัทหลักทรัพย์ไม่มีเงินฝากและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ มีหน้าที่ในการนำเงินลงเข้ากองทุน

3. อำนาจหน้าที่ของกองทุน

กองทุนจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว กฎหมายจึงบัญญัติให้กองทุนมีอำนาจ ดังต่อไปนี้¹²

(1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้างซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืมให้ยืมรับ จำนำรับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้ทักให้

(2) ให้กู้ยืม เงินแก่สถาบันการเงินโดยมีประกันตามควร

(3) ค่าประกัน หรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน

(4) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงิน หรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง

(5) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่าจำเป็นและสมควร

(6) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน

¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29 อัญญา

- (7) ชื่อ ชื่อลดหรือรับช่วงชื่อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน
- (8) กู้ยืมเงิน ออกตัวเงิน และพันธบัตร
- (9) ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุน
- (10) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กองทุนมีอำนาจหน้าที่หลัก คือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน รองลงมา มีอำนาจในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับคามเสียหาย ในกรณีหลังนี้เป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยตรง และอำนาจสุดท้าย คืออำนาจในการทำนิติกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ได้ซึ่งกรรมสิทธิในทางทรัพย์สิน อันจะอำนวยให้การจัดการในการแก้ปัญหาของสถาบันการเงินให้ลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน

4. วิธีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินหรือการฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินให้สามารถดำเนินธุรกิจได้ตามปกติซึ่งกองทุนจะให้ความช่วยเหลือก็ต่อเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งให้กองทุนทราบในซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในลักษณะ ซึ่งรับหรือรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินแล้ว¹³

¹³ กุศลิตา มาลากุล "สถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงิน ก้าวใหม่เพื่อความมั่นคงของระบบการเงิน", ใน เศรษฐกิจปริทัศน์ (กันยายน 2534): 6

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจพบว่าสถาบันการเงินใดมีฐานะทางการเงินหรือการดำเนินงานที่อยู่ในลักษณะอันอาจเป็นอันตรายต่อประโยชน์ของประชาชนธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการเข้าแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นสิ่งให้แก่ฐานะหรือการดำเนินการเพิ่มทุนลดทุนถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหารซึ่งรับผิดชอบออกจากตำแหน่งและสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นต้น โดยมีวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นพิเศษ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเป็นเงินโดยตรงให้แก่สถาบันการเงินได้ เพราะติดขัดในด้านกฎหมาย ดังนั้นต้องอาศัย กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ซึ่งเป็นหน่วยงาน ที่มีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินและผู้ฝากเงินโดยตรง แต่กองทุนไม่มีอำนาจในการตรวจสอบสถาบันการเงิน กองทุนจึงไม่ทราบฐานะการเงินและการทำงานของสถาบันการเงินใด ๆ แต่กองทุนต้องพยายามให้มีสภาพคล่องตลอดเวลาและเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งให้กองทุนเพื่อทราบว่ายกย่องได้ว่ามีสถาบันการเงินได้ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินแล้ว คณะกรรมการจัดการกองทุนต้องประชุมลงมติเป็นหลักการก่อนว่า สถาบันการเงินนั้นอยู่ในขั้นที่สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือให้การฟื้นฟูได้หรือไม่ ถ้าได้จะใช้วิธีการใด ถ้าหากปรากฏว่าสถาบันการเงินนั้นอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงิน หรือฟื้นฟูได้ คณะกรรมการก็อาจจะลงมติเสนอความเห็นต่อธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังในการเพิกถอนใบอนุญาตและจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับความเสียหาย จากการที่สถาบันการเงินได้ถูกปิดกิจการลง

ซึ่งในการประชุมเพื่อลงมติดังกล่าวนั้น จำเป็นที่คณะกรรมการจัดการกองทุนต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับฐานะการเงินและการทำงานตลอดจนผู้บริหารของสถาบันการเงินนั้น ๆ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้กองทุนไม่มีสิทธิ์รับรู้นอกจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะแจ้งให้ทราบ

ในกรณีกองทุนมีมติในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือทำการ
ฟื้นฟูสถาบันการเงิน กองทุนมีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

(1) ฝากเงินเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่อง¹⁴ เนื่องจาก
การจัดตั้งของกองทุนขึ้นมาในขณะที่ระบบสถาบันการเงินกำลังประสบวิกฤตการณ์
ทางการเงิน โดยเฉพาะสถาบันการเงินประเภท บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุน
หลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และปรากฏว่ามีธนาคารพาณิชย์บางแห่ง
ขาดทุนจากการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เป็นเหตุทำให้ขาดสภาพคล่อง กอง
ทุนจึงได้นำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารพาณิชย์นั้น¹⁵ และเมื่อธนาคารแห่งนั้นสามารถ
แก้ไขปัญหาสภาพคล่องได้แล้ว กองทุนก็จะดำเนินการถอนเงินกลับไป¹⁵

เหตุที่กองทุน จำต้องนำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินนั้น ๆ ก็เพื่อ
ป้องกันมิให้สถาบันการเงินนั้นขาดสภาพคล่อง เพราะหากให้ผู้ฝากเงินรู้ข่าว่า
สถาบันการเงินใดมีที่ท่าประสบปัญหา ผู้ฝากเงินจะพากันมาถอนเงินฝาก ซึ่งภาย
ใต้สถานการณ์ที่ผู้ฝากเงินทุกคนทุกบัญชีพากันมาถอนเงินพร้อมกัน สถาบันการเงิน
นั้นก็ไม่สามารถจะดำรงอยู่ได้ ในประเทศไทยมีอยู่ช่วงหนึ่งคือ ในช่วงปี พ.ศ.
2527 ได้มีผู้ปล่อยข่าวลือว่า

".....ใครมีเงินฝากกับธนาคารกรุงเทพ จำกัด โปรดรีบไปถอน
โดยด่วนแล้วไปฝากไว้กับธนาคารอื่นดีกว่า.....ธนาคารกรุงเทพขาดทุนจาก

¹⁴ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย
พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 มาตรา 29 วรรค (5) มาตรา

¹⁵ วิชัย หิรัญวงศ์ "วิวัฒนาการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ
สถาบันการเงิน" (อันสำเนา) หน้า 16

¹⁶ ฝ่ายจัดการกองทุนธนาคารแห่งประเทศไทย. "กองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน" (อันสำเนา) หน้า 6



ต่างประเทศเพราะลูกหนี้ คือ กลุ่มแคร่เรียนได้ล้มละลาย....."¹⁷

และจากกระแสข่าวลือทั้งในรูปแบบวาจาและหนังสือพิมพ์ รายวัน ซึ่งทรงอิทธิพล ก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ผู้ฝากเงิน เกิดปรากฏการณ์มีผู้ฝากเงินจำนวนมากพากันไปเร่งถอนเงินจากธนาคารกรุงเทพ จำกัดแม้ว่าธนาคารกรุงเทพจะได้ปฏิเสธข่าวลือดังกล่าว แต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งเหตุการณ์ดังกล่าวได้ ท้ายสุดรัฐบาลจึงต้องออกมาแถลงข่าวเพื่อยืนยันฐานะทางการเงินของธนาคารกรุงเทพ จำกัดว่าไม่ได้เป็นไปตามข่าวลือ เหตุการณ์จึงกลับคืนสู่สภาพปกติของการฝากและถอน ผู้ฝากเงินจำนวนมากพากันไปเร่งถอนเงินจากธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นจำนวนมากแม้ว่าธนาคารกรุงเทพ จำกัด จะได้ปฏิเสธว่าไม่เป็นความจริงตามข่าวแต่ก็ไม่สามารถยับยั้งความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงิน ในที่สุดรัฐบาลจึงต้องออกแถลงข้อเท็จจริงและยืนยันในความมั่นคงของธนาคารกรุงเทพ จำกัด ทางวิทยุและทางโทรทัศน์ ให้ประชาชนทั่วราชอาณาจักรทราบจึงสามารถยับยั้งความตื่นตระหนกได้ และเหตุการณ์กลับคืนสู่สภาพปกติ

(2) การให้กู้ยืมเงินเป็นวิธีการหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจกองทุนในการให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินโดยมีหลักประกันตามควร¹⁸ ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยการให้เงินกู้แก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยคิดอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนโดยมีพันธบัตรรัฐบาลหรือหลักทรัพย์เป็นประกัน นอกจากนี้กองทุนอาจให้กู้ยืมโดยมีหลักประกันเป็นหลักทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือที่ไม่อาจเปลี่ยนเป็น

¹⁷ บิยะชาติ มงคลไชยสิทธิ์, "อุบัติเหตุแห่งกรุงเทพบทเรียนที่ต้องจดจำ", มติชน (22 มิถุนายน 2527) หน้า 5

¹⁸ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 มาตรา, 29 อัญญา

ตัวเงินได้ในเวลาอันสั้นอีกด้วย (Asset Financiry) เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นมีเงินทุนหมุนเวียนที่จะนำไปหารายได้เมื่อสถาบันการเงินสามารถดำเนินงานจนมีผลกำไรอย่างต่อเนื่อง ก็ให้ชำระเงินกู้ยืมดังกล่าวข้างต้นคืนทันที¹⁹

(3) การซื้อหุ้นเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, พ.ศ. 2528 หมวด 5 ทวิ ไม่ได้ระบุเอาไว้ว่ากรณีไหนบ้างที่จะถือว่าให้กองทุนมีอำนาจซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสถาบันการเงิน ประกอบกับกองทุน ไม่ได้ประกาศกฎเกณฑ์หรือแนวนโยบายในการซื้อหุ้นเพิ่มทุนแต่ประการใดแต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนฯ จากการปฏิบัติงานของกองทุนแล้ว พอสรุปได้ดังนี้ คือ

หากปรากฏว่าธนาคารแห่งประเทศไทย ตรวจพบเห็นสถาบันการเงินใดประสบปัญหากองทุนเสื่อม เนื่องจากมีสินทรัพย์ เสียหายจำนวนมาก และจำเป็นต้องเพิ่มเงินสำรองตามกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ลดทุนซึ่งที่ผ่านมาจะลดเพื่อให้เหลือสินทรัพย์ที่แท้จริง จากนั้นจะสั่งเพิ่มทุนโดยให้สถาบันการเงินนั้น ๆ ออกหุ้นเพิ่มทุน ซึ่งในภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยให้สถาบันการเงินนั้น ๆ ออกหุ้นเพิ่มทุน ซึ่งในภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยให้สถาบันการเงินขายหุ้นได้หมด²⁰ ดังนั้น จึงเข้าช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสถาบันการเงินนั้น²¹

¹⁹ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน" หน้า 5

²⁰ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน", หน้า 5

²¹ เรื่องเดียวกัน

กองทุนได้เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสถาบันการเงินเพื่อเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาทิเช่น

กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ได้ซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารสยาม 900 ล้านบาทซื้อหุ้นของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ปทุมสยาม จำกัด ในอัตราร้อยละ 15 ของหุ้นที่จำเลยได้ทั้งหมด²² ซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารมหานครจำกัดจำนวน 500 ล้านบาทซื้อหุ้นทุนของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไอที เอ็ม จำกัด จำนวน 148.7 ล้านบาท²³ ซื้อหุ้นเพิ่มทุนของบริษัทพานิชย์เงินทุนจำกัดบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ตะวันออกฝ่ายแนเช่จำกัด และบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์นครหลวงอินเวสต์मेंท์ จำกัด อันเป็นบริษัทในโครงการ 4 เมษายน 2527 ที่กระทรวงการคลังได้รับโอนหุ้นมา²⁴ ซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารนครหลวงไทย จำกัด

นอกจากกองทุนได้ซื้อหุ้นเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นสามารถดำเนินธุรกิจได้ตามปกติแล้ว กองทุนยังมีอำนาจซื้อหุ้นเพิ่มทุนของสถาบันการเงินเพื่อให้กองทุนสามารถรักษาลดส่วนของการถือหุ้นจำนวนมาในสถาบันการเงิน อาทิ กองทุนได้ซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารเอเชียในราคาที่

²² นพทร เรื่องสกุล "นโยบายแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ในธนาคารพาณิชย์", กรุงเทพมหานคร : มุลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2532 หน้า 194-196

²³ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน", หน้า 5

²⁴ นพทร เรื่องสกุล, นโยบายแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ในธนาคารพาณิชย์, (กรุงเทพมหานคร : มุลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532), หน้า 197.

กำหนดเอาไว้ในใบหุ้น ปัจจุบันกองทุนถือหุ้นในธนาคารเอเชีย ร้อยละ 14.05 ของ จำนวนหุ้นทั้งหมด²⁵

นอกจากกองทุนจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน ให้โดยวิธีการฝากเงินเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องแล้ว หรือการให้กู้ยืมเงินหรือการซื้อหุ้นเพิ่มทุน กองทุนยังมีวิธีการให้ความช่วยเหลือในลักษณะของการ "รับโอนสิทธิเรียกร้อง" ของสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน หรือเรียกกันว่า "รับซื้อสินทรัพย์" (หนี้ที่ลูกค้าของสถาบันการเงินเป็นหนี้แต่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ) ที่มีคุณภาพแต่มีระยะเวลาชำระหนี้ที่ยาวนาน โดยกองทุนจะชำระเป็นเงินสดให้แก่สถาบันการเงินนั้น จากนั้นก็รับช่วงสิทธิในหนี้รายนั้น ซึ่งก็เป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้จาก สถาบันการเงินมาเป็นกองทุน ส่วนหลักทรัพย์ที่เป็นหลักประกันในการชำระหนี้ที่ลูกหนี้ ได้นำมาจดทะเบียนจำนองนั้นยอมตกไปเป็นของกองทุนโดยผลของกฎหมาย²⁶ แต่กองทุนจะต้องนำไปจดทะเบียนจำนองใหม่ โดยกองทุนเป็นผู้ชำระค่าฤชาธรรมเนียม

5. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงิน

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน และคณะกรรมการจัดการกองทุนพิจารณาแล้ว เห็นว่า ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือฟื้นฟูสถาบันการเงินดังกล่าวได้อีกต่อไปแล้วนั้น หรือสามารถช่วยเหลือได้ แต่ต้องใช้เงินจำนวนมากประกอบกับ สถาบันการเงินนั้นไม่มี

²⁵ "ธนาคารเอเชีย ดันซอฟโลน 1,500 ล้าน" ผู้จัดการ

(6 กุมภาพันธ์ 2535) หน้า 19

²⁶ ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 305

ทรัพย์สินพอที่จะชำระหนี้ได้ ในกรณีเช่นนี้กองทุนก็จะไม่ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน^{๒๗} ดังนั้นสถาบันการเงินนั้น ๆ จึงตกอยู่ภายใต้สถานะการที่ไม่มีเงินพอที่จะจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินได้หรืออยู่ในฐานะหรือการดำเนินงานอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้มีการควบคุม สถาบันการเงินนั้น ๆ และหากไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จักมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้น ๆ อาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ สถาบันการเงินนั้น ๆ ล้มละลาย และหากศาลมีคำสั่งให้ล้มละลายแล้ว ในกรณีเช่นนี้ กองทุนมีวิธีการที่จะให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินดังนี้

ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 มาตรา 29 อัญสุ (4)^{๒๘} ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของกองทุนในการที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับ ความเสียหายจากการที่สถาบันการเงินที่ได้ประสบวิกฤติทางการเงิน

(1) หลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือตามบทบัญญัติมาตรา 29 อัญสุ (4) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่กองทุนจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงิน เฉพาะในกรณีที่ผู้ฝากเงินได้รับความเสียหายจากสถาบันการเงินที่ประสบ วิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง ซึ่งกรณีไหนที่ถือว่าสถาบันการเงินใด ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติธนาคารหรือบริษัท เงินทุนหรือไม่ได้กำหนดนิยาม "วิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง" หากแต่

^{๒๗} นกพร เรื่องสกุล ฝากเงินให้ช่วย กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วน จำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ 2529 หน้า 145

^{๒๘} พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 มาตรา 29 อัญสุ (4)

ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินได้ในกรณีที่สถาบันการเงินนั้นอยู่ในลักษณะที่จะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย^{๒๙} และเมื่อสถาบันการเงินนั้นถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว รัฐมนตรีก็จะสั่งให้ผู้ชำระบัญชีเข้าไปชำระบัญชีของสถาบันการเงินดังกล่าว หากปรากฏ สถาบันการเงินนั้น ๆ ไม่มีทรัพย์สินหรือเงินที่จะจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงินแล้วในกรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าผู้ฝากเงินได้รับความเสียหาย

ดังนั้นกองทุนจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินก็ต่อเมื่อสถาบันการเงินนั้น ๆ ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือล้มละลายและไม่มีเงินจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงิน

(๒) การช่วยเหลือเป็นอำนาจของกองทุนในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินนี้เป็นดุลยพินิจหรืออำนาจของกองทุนจะพิจารณาและทั้งนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้กองทุนมีอำนาจหน้าที่ในการรับประกันเงินฝาก

(๓) จำนวนเงินและระยะเวลาในการจ่ายเงินการช่วยเหลือผู้ฝากเงินด้วยเงินจำนวนเท่าไรในกฎหมายไม่ได้กำหนดเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเมื่อสถาบันการเงินได้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตและมีการชำระบัญชี แม้ปรากฏว่าสถาบันการเงินนั้นไม่มีทรัพย์สินพอที่จะชำระหนี้คืนให้แก่กองทุน กองทุนก็จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงิน ทั้งนี้เพื่อรักษา ความเชื่อมั่น

^{๒๙} พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2528 มาตรา 25 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน พ.ศ. 2522 มาตรา 57

^{๓๐} วิชัย หิรัญวงศ์ "วิวัฒนาการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (อัดสำเนา) 2530 ไม่เรียงหน้า

ของระบบสถาบันการเงิน ส่วนจำนวนเงินนั้นในทางปฏิบัติแล้ว กองทุนจะจ่ายเงินเต็มจำนวนที่ฝาก แต่ผ่อนชำระเป็นงวด ๆ ภายใน 10 ปี โดยไม่มีดอกเบี้ย และจ่ายเป็นตัวเงินของ กองทุน^{๑๐}

(4) บุคคลที่กองทุนให้ความช่วยเหลือ แม้ว่าไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและจำนวนเงินที่ได้รับความช่วยเหลือก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กองทุนจะจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินทุกคน ที่สุจริตยกเว้นผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริต หรือเป็นกรรมการ คู่สมรสหรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ บุคคลดังกล่าวที่กองทุนจะไม่ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน^{๑๑}

สำหรับวิธีการจ่ายเงินนั้น กองทุนจะรับแลกเปลี่ยนตัวเงินจากผู้ฝากเงิน และออกตั๋วสัญญาใช้เงินของกองทุนแลกเปลี่ยนให้แก่ผู้ฝากเงินที่สุจริตในสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตั๋วสัญญาใช้เงินที่กองทุนออกนั้นเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินชนิดเปลี่ยนมือไม่ได้ และไม่มีดอกเบี้ยโดยมีหลักการทยอยจ่ายเงินต้นคืนทุกปี ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี สำหรับงวดแรกจะชำระคืนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 บาท หรือร้อยละ 10 ของจำนวนเงินตามตั๋วสัญญาใช้เงินแล้วแต่จำนวนใดมากกว่าและในปีต่อ ๆ ไปจะชำระคืนเท่ากับร้อยละ 10 ของจำนวนเงินตามหน้าตั๋วสัญญาใช้เงินเต็ม แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า ทั้งนี้กองทุนได้ออกตั๋วเพื่อใช้แลกเปลี่ยนแล้วเป็นจำนวน 240 ราย คิดเป็นเงินต้น 129 ล้านบาท^{๑๒}

^{๑๐} นพร.เรื่องสกุล ฝากเงินให้รวย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ดวงแหวน 2529 หน้า 80-82

^{๑๑} วิชัย หิรัญวงศ์ "วิวัฒนาการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน"

(5) การรับช่วงสิทธิ์ เมื่อกองทุนได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินแล้ว กองทุนก็จะรับช่วงสิทธิ์ของผู้ฝากเงินที่มีต่อ สถาบันการเงินนั้น ๆ โดยกองทุนต้องยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้ต่อ เจ้าพนักงานงานนิติศาสตร์หรือผู้ชำระบัญชีแล้วแต่กรณี

สถาบันการเงินใด เมื่อถูกรัฐมนตรีเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี เข้าจัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงินดังกล่าวในการที่ผู้ชำระบัญชี เข้าจัดการทรัพย์สินโดยการรวบรวม ติดตามฟ้องคดีนั้นต้องใช้เวลา เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินหรือผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก กองทุน แล้วแต่กรณี ต้องรอคอยการชำระบัญชีแล้วเสร็จ จึงจะสามารถได้รับชำระหนี้

กองทุนได้ฟื้นฟูสถาบันการเงินที่อยู่ในโครงการ 4 เมษายน 2527 โดยวิธีการซื้อหุ้นเพิ่มทุน ฝากเงินแก่ไขการขาดสภาพคล่อง และให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องให้กองทุนส่งนักบริหารเข้าไปบริหารงาน เมื่อสถาบันการเงินไหนมีฐานะทางการเงินดีขึ้น กองทุนก็จัดให้มีการประมูลซื้อขายหุ้นซึ่งก็หมายความว่ากองทุนจะขายหุ้นที่มีอยู่ในสถาบันการเงินนั้น ๆ ให้แก่ผู้ที่สนใจ กองทุนได้ขายหุ้นในสถาบันการเงินดังกล่าวไปแล้วหลายบริษัท และท้ายสุดคือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอ ที เอฟ จำกัด^{๓๓}

อย่างไรก็ตาม มินนิชกาการได้ให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับการที่กองทุนเข้าไปฟื้นฟูสถาบันการเงินแทนที่จะปล่อยให้ เป็นไปตามกลไกของตลาดว่า

^{๓๓} "ไอ ที เอฟ สุ่มอ้อมอวิชัย" ฐานเศรษฐกิจ (27 เมษายน - 7 พฤษภาคม 2535) หน้า 22

"ก่อให้เกิดต้นทุนที่สูงมากเมื่อพิจารณาผลตอบแทนในเชิงธุรกิจที่
กองทุนได้ลงทุนไป"^{๓๔}

6. การตรวจสอบฐานะทางการเงินของกองทุน

เนื่องจากกองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงต้องมีการตรวจสอบ
สอบความถูกต้องของจำนวนเงินที่ได้รับมาและใช้ไปและจำนวนที่มีอยู่ดังนี้

(1) การตรวจสอบภายใน

กองทุนมีฐานะนิติบุคคลและสามารถบริหารเงินหรือ
สินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน ดังนั้น
แม้ว่ากองทุนไม่มีหน้าที่ในการส่งสินทรัพย์ หรือรายได้จากการดำเนินงานให้
แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตาม แต่เนื่องจากกองทุนเป็นองค์กรของรัฐ จำ
เป็นที่ต้องให้มีการวางแผนและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชี และให้มีการสอบบัญชี
ภายในเป็นประจำ โดยกองทุนจัดให้มีการบันทึกรายการ (1) การรับและจ่าย
เงิน (2) สินทรัพย์และหนี้สิน ตามเป็นจริงพร้อมกับรายละเอียดเกี่ยวกับที่มา
ของรายการนั้น^{๓๕}

^{๓๔} ปกรณ์ วิชยานนท์, "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน". ใน แนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ควบคุมธนาคารพาณิชย์ประเทศไทย
กรุงเทพมหานคร มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หน้า 55

^{๓๕} พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย
พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 มาตรา 29 เอกุณวิไลตี

(2) การตรวจสอบภายนอก

เพื่อให้ทราบฐานะการเงินของกองทุนให้เป็นที่ชัดเจน รัฐจึงมีมาตรการทางกฎหมาย โดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และตรวจสอบบัญชีรวมทั้งการเงินของกองทุนในทุกปี^{๓๕}

เมื่อสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบบัญชีตามข้างต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานแผ่นดิน ผู้ซึ่งทำการสอบบัญชีดังกล่าว ต้องจัดทำรายงานผลของการสอบบัญชี แล้วเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบภายในเก้าสิบวันนับจากสิ้นปีบัญชี และให้ส่งสำเนารายงานดังกล่าวต่อธนาคารแห่งประเทศไทย^{๓๖}

7. ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับกองทุนข้อวิจารณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนมีดังต่อไปนี้

(1) "การปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินแห่งหนึ่งแห่งใดล้มไปนั้นหมายถึงทางการต้องมีการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินนั้น ๆ แต่การเข้าไปอ้อมชู้ไว้ไม่ยอมให้ล้มก็ใช้เงินมากเช่นกัน หรืออาจจะมากกว่าการปล่อยให้ล้มด้วยซ้ำ เช่น กรณีธนาคารสยามทางการได้ใช้เงินไปแล้วถึง ๓,๐๐๐ ล้านบาท และจะต้องใช้อีก ๕,๗๐๐ ล้านบาท รวมเป็นเกือบ ๙,๐๐๐ บาท คัมหรือไม่ที่ต้องใช้จ่ายเงินมากมายถึงเพียงนั้น หากทางการจะแก้ไขเสียตั้งแต่ธนาคารเริ่มมีปัญหา ก็จะไม่เป็น เช่นนี้ขอทราบว่าการ

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, ตามนัยมาตรา 29 วิสดี

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน, ตามนัยมาตรา 29 เอกวิสดี

จะต้องใช้จ่ายเงินอีกเท่าไรสำหรับการกู้ธนาคารนี้ถึงจะเพียงพอ^{๓๘}

กองทุนได้ชี้แจงข้อวิจารณ์ ดังมีเหตุผลต่อไปนี้

การพิจารณาว่าจะให้ความช่วยเหลือหรือจะปล่อยให้ล้มนั้น ได้มีการเปรียบเทียบความเสียหายระหว่างทางเลือกทั้งสองอยู่แล้ว มิได้มีข้อจำกัดว่าทางการจะอุ้มชูทุกกรณีในกรณีที่ปล่อยให้ล้ม มิใช่จะมีผลเสียหายกับผู้ฝากเงินเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงต้องพิจารณาถึงความเสียหายหรือความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินของประชาชน ตลอดจนความเชื่อถือของสถาบันการเงินต่างประเทศ หรือ เครดิตของประเทศเป็นแล้วรวมด้วยกรณีธนาคารสยาม จำกัด นั้น จำนวนเงินที่ให้ความช่วยเหลือไปแล้วมิได้มีลักษณะเป็นการให้เปล่า และมีได้เป็นการปล่อยเมล็ดเงินให้ไปทั้งจำนวนมากอย่างที่กล่าว ความจริงความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นเรื่องให้สินเชื่อบัตรมาวางเป็นประกันเพื่อให้ธนาคารสยาม จำกัด ได้ประโยชน์จากดอกเบี้ยบัตรเห็นส่วนใหญ่ การให้ความช่วยเหลือนั้นก็มิใช่ให้อย่างเหลือเฟือ แต่ให้เท่าที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนแผนการแก้ปัญหา ซึ่งธนาคารดังกล่าวต้องช่วยตนเอง เป็นส่วนสำคัญในอันที่จะฟื้นฟูกิจการให้กลับมีฐานะมั่นคงขึ้น ย่อมถือได้ว่าจะได้ผลดีกว่าปล่อยให้เกิดความเสียหายในวงกว้างขึ้นหากไม่ให้ความช่วยเหลือ^{๓๙}

(2) จากการที่พระราชกำหนดธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ไม่ได้มีหลักการชัดเจนในการช่วยเหลือหรือประกันเงินฝากของ

^{๓๘} ปกรณ์ วิชยานนท์ "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน" ใน แนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองธนาคารพาณิชย์ประเทศไทย, หน้า 55

^{๓๙} ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, "ถาม-ตอบ" (อัดสำเนา) ไม่เรียงหน้า

ของประชาชน แต่ให้ความสำคัญกับการเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางการเงินที่
 ง่ายแ่งทำให้ภาระต้องตกอยู่กับประชาชนผู้ที่ต้องกู้ยืมเงินจากธนาคาร และ
 สถาบันการเงินเพราะเงินค่าตัวนั้น แน่ใจว่าธนาคารและสถาบันการเงินจะ
 ต้องโอนกลับมาให้ประชาชนแบกภาระอีกตามเคย ผลก็คือประชาชนอยู่ในฐานะ
 เสียเปรียบวันยังค่ำทางการจะกำหนดให้แน่นอนได้หรือไม่ จะให้ความช่วย
 เหลือหรือประกันเงินฝากของประชาชนแค่ไหน เพียงไร⁴⁰

กองทุนได้ชี้แจงข้อวิจารณ์ดังมีเหตุผลต่อไปนี้

"การให้ความช่วยเหลือหรือประกันเงินฝากของประชาชนเป็น
 มาตรการหนึ่งที่จะดำเนินการต่อเมื่อเกิดกรณีสถาบันการเงินต้องเลิกกิจการ
 แต่ในระยะแรกที่ต้องให้ความสำคัญกับการเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางการเงิน
 ที่อยู่ในฐานะที่พอจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ถ้าหากทางการจะเข้าไปให้
 ความช่วยเหลือ การมีกองทุนจะช่วยทำให้สถาบันการเงินนั้น ดำเนินต่อไปได้ไม่
 เสียหายต่อเงินฝากของประชาชน เป็นต้น การช่วยเหลือสถาบันการเงินเช่นนี้
 เป็นการประกันเงินฝากในลักษณะก่อนเกิดความเสียหาย

ส่วนการจะกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่จะประกันเงินฝากให้แน่นอน
 ลงไปเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากันต่อไป โดยต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ
 อันจะได้รับผลกระทบจากการกำหนดวงเงินที่จะให้ความช่วยเหลือหรือประกัน
 เงินฝากในรูปแบบต่าง ๆ อย่างละเอียด⁴¹

⁴⁰ ปกรณ์ วิชยานนท์ "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน" ใน แนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ควบคุมธนาคารพาณิชย์ประเทศไทย
 หน้า 56

⁴¹ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, ถาม-ตอบ (อัด
 สำเนา) ไม่เรียงหน้า

ปัจจุบันนี้ กองทุนยังไม่มีนโยบายส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ฝากเงินในรูปแบบใด ในระหว่างการที่จะคุ้มครองผู้ฝากเงินในทุกกรณี ก็กับการให้ความช่วยเหลือตามสถานการณ์