



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินในฐานะตัวกลางทางการเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยการรับฝากเงินจากประชาชนหรือผู้มีเงินออม และให้กู้ยืมแก่บุคคลหรือกิจการอื่นที่ต้องการเงิน เพื่อการผลิตหรือลงทุน รวมทั้งเพื่อการบริโภค ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเงินทุนเพื่อการสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ผลที่ตามมาคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ในรูปของนิติกรรมสัญญาระหว่างลูกหนี้กับธนาคาร ที่สะสมในระบบสถาบันการเงินสูง ซึ่งเกือบทั้งหมดมาจากเงินฝากของประชาชนหรือภาคธุรกิจ โครงสร้างเศรษฐกิจที่ดำเนินการผ่านระบบสถาบันการเงิน ในฐานะตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediary) จะดำรงอยู่ต่อไปได้ ก็ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อฐานะและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งรวมถึงการประกันเงินฝากของทางการ โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ในอดีตที่ผ่านมาสถาบันการเงินที่มีการบริหารจัดการที่อ่อนแอ หรือประสบความล้มเหลวทางธุรกิจ ส่งผลให้การดำเนินงานขาดทุนต่อเนื่อง จนฐานะเงินกองทุนตามกฎหมายต่ำกว่าที่ทางการกำหนดและไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยการเพิ่มทุนได้ หรือประชาชนผู้ฝากเงินขาดความมั่นใจ ในฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินจนต่างพากันถอนเงินฝาก ซึ่งส่งผลต่อสภาพคล่องของสถาบันการเงินอย่างรุนแรง และเมื่อขาดความเชื่อถือจากผู้ฝากเงินจนไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ทางการโดยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในรูปเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) โดยเงินจำนวนดังกล่าวสถาบันการเงินจะต้องนำไปลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลหรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ย ซึ่งพันธบัตรนี้สถาบันการเงินจะนำมาเป็นหลักประกันเงินกู้ยืมที่ได้รับ ผลของความช่วยเหลือนี้ สถาบันการเงินจะได้รับส่วนต่างระหว่างดอกเบี้ยพันธบัตรและเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำเป็นรายได้ เพื่อเสริมสร้างเงินกองทุนให้กลับมาอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการดำเนินการต่อไป

การช่วยเหลือสถาบันการเงินด้วยวิธีดังกล่าว สร้างภาระแก่ทางการเป็นอย่างมาก และมีอาจแก้ไขปัญหานั้นที่แท้จริงของสถาบันการเงินที่อยู่ในโครงการช่วยเหลือทางการเงินนี้ได้ และใน

ที่สุดเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินปี 2540 อันเป็นช่วงเวลา เศรษฐกิจขาดเสถียรภาพอย่างมาก รวมทั้งการให้สถาบันการเงินถึง 58 แห่งหยุดดำเนินการ ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน แม้ว่าทางการจะใช้มาตรการต่างๆ เพื่อเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน ก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จ ดังนั้นทางการจึงได้ร่างกฎหมายเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหา โดยออกพระราชกำหนดจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ระบบสถาบันการเงิน ดังนี้

- 1) แก้ไขพื้นฐานของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการ
- 2) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการ
- 3) ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการในกรณีที่สถาบันการเงินดังกล่าวไม่อาจดำเนินการต่อไปได้

การชำระบัญชีที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ในการดำเนินการจัดการกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตจำนวน 56 แห่ง เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญ สำหรับการศึกษาวิถัยวิธีดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งการดำเนินการชำระบัญชีย่อมกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย จนอาจมีการดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนการจัดการสินทรัพย์ที่เกิดขึ้น หรือแม้แต่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในความรับผิดชอบบุคคลของคณะกรรมการที่ดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน เช่นที่เกิดขึ้นก็ตาม สิ่งที่สำคัญก็คือ การกำหนดแนวทางในการดำเนินการและการวางมาตรการป้องกันการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนธุรกรรมที่เกิดจากการชำระบัญชี เพื่อให้กระบวนการไม่สะดุดลง หรืออาจเป็นเหตุให้การชำระบัญชีเกิดความล่าช้า พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้แก้ไขโดยวางแนวทางป้องกันมิให้ธุรกรรมจากการขายสินทรัพย์ ในการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากถูกเพิกถอนโดยผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามยังมีข้อควรพิจารณาในมาตราต่างๆ ในหมวด 4 ว่าด้วยการชำระบัญชีสถาบันการเงิน ที่ยังมีประเด็นที่อาจต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตบรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากการจัดการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก มีลักษณะที่ต่างจากการชำระบัญชีนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน และการชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติล้มละลาย

ทั้งอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ หลักการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่ต้องพิจารณามาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้การขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต โดยมีให้ตามมาตรา 237 และมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 114 และมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ซึ่งการบัญญัติบทยกเว้นในมาตราที่กล่าวมานี้ เป็นการป้องกันมิให้ถูกฟ้องเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวที่เกิดจากการชำระบัญชีของสถาบัน ทั้งป้องกันการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนนิติกรรมที่เกิดขึ้นจากการชำระบัญชีในศาลล้มละลาย แต่เพื่อเยียวยาแก่ผู้เสียหายอันเกิดจากการขายสินทรัพย์ วรรคสองของมาตราดังกล่าวจึงกำหนดให้สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนและผู้รับซื้อหรือรับโอนร่วมกันรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แต่เนื่องจากในมาตราดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติเพื่อจำกัดความรับผิดของผู้ซื้อ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการเรียกร้องค่าเสียหายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจสร้างภาระแก่ผู้ซื้อที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นที่เกินผลประโยชน์ที่ได้รับจนยากต่อการหาผู้ซื้อหรือผู้รับโอน และอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในที่สุด

ประเด็นที่สำคัญต่อมาคือ กรอบแนวทางในการดำเนินการ (Legal Framework) เกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการชำระบัญชี สำหรับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ยังมีข้อจำกัดสำหรับทางเลือกในการดำเนินการซึ่งกำหนดเพียงวิธีการจัดการสินทรัพย์ โดยการขายหรือโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเท่านั้น แต่ยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติในการจัดตั้ง Bridge bank เพื่อรับโอนสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพัน ซึ่งจะเป็นการรับช่วงในการดำเนินการสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินไว้จนกว่าจะหาผู้ซื้อหรือผู้รับโอนที่เหมาะสม และเป็นวิธีที่ทำให้กองทุนคุ้มครองเงินฝากได้รับผลกระทบน้อยที่สุด และจะไม่กลายเป็นภาระของผู้เสียหายในรูปของหนี้สาธารณะเช่นที่ผ่านมา

ประเด็นต่อมาที่ต้องคำนึงถึงในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต คือ กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน เนื่องจากพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการชำระบัญชีที่แน่นอน ซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียหายต่อบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหนี้สามัญ ที่อาจได้รับชำระหนี้คืน ในการยื่นขอเฉลี่ยทรัพย์ในการชำระบัญชีในชั้นล้มละลาย ทั้งนี้เนื่องจากมูลค่าของกองสินทรัพย์อาจด้อยค่าลงตามระยะเวลาที่ผ่านไปในการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก นอกจากนั้นยังมีประเด็นที่อาจทำให้เกิดความไม่เท่า

เทียบกันในการเฉลี่ยทรัพย์สินหลังการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากในการเจรจากับเจ้าหนี้สามัญเพื่อรับชำระหนี้ ซึ่งจะกระทบต่อเจ้าหนี้ภายนอกที่รอยื่นเฉลี่ยทรัพย์สินต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในชั้นล้มละลาย

และประเด็นสุดท้ายในการชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตคือ ระยะเวลาในการดำเนินการ เพราะระยะเวลาในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อมูลค่าของสินทรัพย์ ที่อาจเสื่อมค่าลงตามระยะเวลาและความล่าช้าในการดำเนินการชำระบัญชี ก่อนที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะร้องต่อศาลเพื่อให้สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เข้าสู่ขบวนการล้มละลายในชั้นศาลต่อไป ซึ่งอาจทำให้เจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินได้รับความเสียหายเนื่องจากความล่าช้าในการดำเนินการดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1 ศึกษาวิเคราะห์หลักการเกี่ยวกับการชำระบัญชีกิจการ กับกฎหมายต่างๆในการกำหนดวิธีการชำระบัญชี
- 2 ศึกษาการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน ที่ผ่านมาและผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นต่อกระบวนการชำระบัญชีของทางการรวมทั้งการดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนนิติกรรมที่เกิดจากการชำระบัญชี
- 3 ศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อวิเคราะห์ จุดดีและจุดบกพร่อง เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงการชำระบัญชีให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ที่เกี่ยวกับ

1. มาตรการทางกฎหมายที่ทำให้ การจัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยการขายหรือการโอนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเกิดประโยชน์สูงสุด

2. มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองธุรกรรมที่เกิดขึ้นในการชำระบัญชีการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ที่เจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต อาจใช้สิทธิดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนการขายหรือการโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน ดังนั้นควรมีการบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้สิทธิดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการจัดการสินทรัพย์ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาหลักการและขั้นตอนการชำระบัญชีของ พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยเทียบกับวิธีการชำระบัญชีในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตของการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต ซึ่งมีความสูญเสียจากการจัดการขายหรือการโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกชำระบัญชี โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ที่ผ่านมาเพื่อเป็นกรณีศึกษา รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับวิธีการชำระบัญชีของกฎหมายประกันเงินฝาก(FDIA) ในประเทศสหรัฐอเมริกา และBanking Act 2009 ของธนาคารกลางประเทศอังกฤษ รวมทั้งคดีที่ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการชำระบัญชีได้ฟ้องร้องต่อทางการ และการปรับปรุงวิธีการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตของประเทศดังกล่าวโดยเน้นที่การศึกษาถึงเป้าหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่ รูปแบบ และกระบวนการ ที่อาจนำมาใช้เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ดำเนินการวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ หนังสือบทความ คำพิพากษาทั้งในและต่างประเทศรวมทั้งฐานข้อมูลบนเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ศึกษาหลักการและขั้นตอนการชำระบัญชีของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยเทียบกับวิธีการชำระบัญชีอดีต โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน(ปรส.) ที่ผ่านมาเพื่อเป็นกรณีศึกษา รวมทั้งศึกษาเปรียบกับกระบวนการชำระบัญชีตามกฎหมายประกันเงินฝากในต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาถึงรายละเอียดของสาเหตุและการดำเนินคดีที่ฟ้องร้องต่อทางการที่เกิดขึ้นและคำพิพากษาที่กลายเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในต่างประเทศ ที่มีผลต่อการปรับปรุงวิธีการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบแนวทางที่ควรปรับปรุงในการชำระบัญชีของพระราชบัญญัติสถาบัน
คุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อป้องกันการถูกฟ้องเพื่อเพิกถอนนิติกรรม จากผู้ที่ได้รับความเสียหาย
จากการชำระบัญชี และรวมทั้งแนวทางการปรับปรุงการชำระบัญชี ที่เกี่ยวกับการขายหรือโอน
สินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพัน ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี เพื่อให้เกิด
ประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงวิธีการและกรอบเวลาที่เหมาะสม ในการจัดการ เพื่อให้เกิดความเป็น
ธรรมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต