

ฉบับที่ 81/2541 14 สิงหาคม 2541

แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน

ด้วยระบบสถาบันการเงินในปัจจุบันประสบปัญหาไม่สามารถปล่อยสินเชื่อเพื่อหล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจได้ แม้ว่ารัฐบาลจะได้ผ่อนคลายนโยบายการเงินและนโยบายการคลังมาอย่างต่อเนื่อง และอัตราดอกเบี้ยจะค่อย ๆ ลดลงแล้วก็ตาม แต่เม็ดเงินที่รัฐบาลได้ปล่อยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจก็ยังไม่ถ่ายเทไปยังภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงเนื่องจาก

ระบบสถาบันการเงินไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และผนวกกับโอกาสในการระดมทุนของธุรกิจไทยจากตลาดเงินและตลาดทุนต่างประเทศได้หดตัวลงอย่างมากหลังจากที่ประเทศไทยและประเทศอื่นในภูมิภาคประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดสินเชื่อที่จะนำมาใช้รับโครงสร้างการผลิตทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของรัฐบาล

สาเหตุหลักสามประการที่สถาบันการเงินไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ คือ (1) สถาบันการเงินขาดเงินกองทุนที่เพียงพอ เพราะมีผลขาดทุนสูงจากการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะเป็นผลมาจากสินเชื่อต่อคุณภาพที่ได้เพิ่มขึ้นมากในช่วงเศรษฐกิจหดตัว ในช่วงหกเดือนแรกของปี 2541 ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมีผลขาดทุนรวมกันถึง 113,000 ล้านบาท ซึ่งธนาคารพาณิชย์ต้องตัดผลขาดทุนดังกล่าวออกจากเงินกองทุนทำให้ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ลดลงต่ำกว่า 1,320,000 ล้านบาท (หรือประมาณสิบสองเท่าของเงินกองทุนที่ลดลงเมื่อคิดตามอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงร้อยละ 8.5 ที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องดำรง) ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 23 ของปริมาณสินเชื่อทั้งระบบธนาคารพาณิชย์ (2) สถาบันการเงินเปลี่ยนพฤติกรรมการปล่อยสินเชื่อ โดยยอมรับความเสี่ยงน้อยลง เนื่องจากเกรงว่าสินเชื่อใหม่จะกลายเป็นสินเชื่อต่อคุณภาพ และ (3) โครงการลงทุนของภาคเอกชนที่คาดว่าจะให้ผลตอบแทนสูงในระยะยาวมีจำกัด นอกจากนี้สถาบันการเงินจำนวนหนึ่งประสบกับปัญหาความไม่แน่นอนของเงินฝาก แม้ว่ารัฐบาลจะได้รับประกันผู้ฝากเงินทั้งหมดแล้วก็ตาม เงินฝากที่ถูกโยกย้ายระหว่างสถาบันการเงินนี้ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้เต็มที่ และสร้างภาระให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งต้องเข้ามาช่วยเหลือ

รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาสินเชื่อต่อคุณภาพ จึงได้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด ทั้งในด้าน (1) กระตุ้นระบบเศรษฐกิจ ด้วยการขาดดุลการคลัง และลดอัตราดอกเบี้ยลงมาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งควบคุมอัตราเงินเฟ้อมิให้เพิ่มสูงขึ้น อันจะทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลงได้อย่างถาวร ซึ่งผลของการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ จะทำให้สินเชื่อต่อคุณภาพกลับมาเป็นสินเชื่อที่มีคุณภาพ (2) สนับสนุนและเร่งรัดให้เกิดการประណอมหนี้ โดยการวางหลักเกณฑ์การประណอมหนี้ รวมถึงการออกเกณฑ์การเลื่อนชั้นหนี้ต่อคุณภาพมาเป็นหนึ่งปกติ ยกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการประណอมหนี้ จัดตั้งคณะกรรมการประណอมหนี้เพื่อส่งเสริมดูแลการประណอมหนี้รายใหญ่ รวมทั้งสนับสนุนให้สถาบันการเงินประណอมหนี้โดยตรงกับลูกค้ารายกลางและรายเล็ก และสำหรับลูกค้ารายบุคคลได้ดำเนินการให้สถาบันการเงินยืดอายุเวลาชำระสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยจาก 20 ปีเป็น 30 ปี ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะทำให้มีการปรับสภาพสินเชื่อต่อคุณภาพเป็นสินเชื่อที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ทางหนึ่ง ส่งผลให้สถาบันการเงินมีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อได้เพิ่มขึ้น และ (3) ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาบังคับคดี โดยการออกกฎหมายว่าด้วยการบังคับหลักประกันและปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย ทำให้การจัดการกับปัญหาสินเชื่อต่อคุณภาพของสถาบันการเงินมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น (4) เร่งแก้ปัญหาการชะงักงันของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงที่ประสบปัญหาเป็นรายภาค ซึ่งได้ดำเนินการแก้ไขมาแล้วหลายภาค เช่น ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ และอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล การแก้ปัญหาเป็นรายภาคในลักษณะเช่นนี้ จะทำให้สินเชื่อต่อคุณภาพของภาคเศรษฐกิจดังกล่าวได้รับการดูแลแก้ไขให้ลุล่วงไป สามารถกลับมาดำเนินธุรกิจ และมีความสามารถในการชำระหนี้เดิมได้

ปัญหาในระบบสถาบันการเงินนี้ หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนแล้ว ผู้ผลิตที่มีศักยภาพจำนวนหนึ่งจะขาดสภาพคล่อง ไม่สามารถดำเนินการผลิตต่อไปได้ สินเชื่อที่เคยมีคุณภาพก็จะกลายเป็นสินเชื่อต่อคุณภาพ ส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินกองทุนมาตั้งเป็นเงินสำรองเผื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อย ๆ กลายเป็น วงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ

รัฐบาลจึงได้เร่งดำเนินมาตรการหลายอย่าง เพื่อสนับสนุนการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน อาทิเช่น (1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนทุกแห่งเร่งเพิ่มทุนด้วยตนเอง (2) ปรับเกณฑ์การจัดชั้นหนี้และเกณฑ์การตั้งสำรองเผื่อหนี้สูญให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อให้สถาบันการเงินแสดงถึงสถานะการเงินที่แท้จริง และ (3) ผ่อนปรนให้ชาวต่างชาติสามารถถือหุ้นในสถาบันการเงินได้เพิ่มขึ้น โดยมาตรการเหล่านี้ได้ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์จำนวนหนึ่งประสบความสำเร็จในการเพิ่มทุน โดยอาศัยแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศได้ระดับหนึ่ง แต่จากความผันผวนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคในขณะนี้ และจากการหดตัวของระบบเศรษฐกิจ ทำให้ปริมาณสินเชื่อต่อคุณภาพเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้โอกาสที่ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนจะสามารถเพิ่มทุนได้ด้วยตนเองลดต่ำลงไปด้วย และมีผลกระทบโดยตรงต่อการให้สินเชื่อเพื่อหล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจ

แม้จะมีการเร่งแก้ไขปัญหาการขาดเงินกองทุนของสถาบันการเงิน ซึ่งประสบผลในระดับหนึ่งไปแล้วก็ตาม แต่จากการที่โอกาสในการระดมทุนของธุรกิจไทยจากตลาดเงินและตลาดทุนในต่างประเทศได้หดตัวลงอย่างมาก และแหล่งเงินทุนในประเทศมีไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือในการเพิ่มทุนแก่ระบบสถาบันการเงินอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้รัฐบาลจะช่วยเหลือเฉพาะสถาบันการเงินที่ยังมีศักยภาพในการดำเนินการต่อไปได้ (บางกรณีหลังการลดทุน) การเข้าช่วยเหลือเพิ่มทุนของรัฐบาลในครั้งนี้เป็นการช่วยเหลือผู้ฝากเงิน ผู้กู้ และประชาชนทั่วไปโดยตรง เพื่อที่จะทำให้ระบบสถาบันการเงินกลับมาทำงานได้เต็มประสิทธิภาพอีกครั้งหนึ่ง ป้องกันไม่ให้ผู้ผลิตที่มีศักยภาพต่อบิดกิจการลงเนื่องจากขาดสภาพคล่องช่วยส่งเสริมการประណอมหนี้ อันจะทำให้ธุรกิจส่วนหนึ่งที่เคยมีปัญหาทางการเงินสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ไม่ต้องเลิกกิจการหรือเลิกจ้างพนักงาน ซึ่งกระทบต่อสภาพการจ้างงานของประเทศ

การเข้าช่วยเหลือเพิ่มทุนสถาบันการเงินในครั้งนี้ รัฐบาลจะไม่คุ้มครองเจ้าของและผู้บริหารเดิมของสถาบันการเงินแต่อย่างใด เจ้าของและผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ก่อนที่สถาบันการเงินเหล่านี้จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลจะไม่ช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีผลขาดทุนสะสมจำนวนมากจนทำให้เงินกองทุนติดลบ หรือสถาบันการเงินที่ไม่สามารถเสนอแผนเพิ่มทุนที่น่าเชื่อถือต่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าแทรกแซงทันที หากปรากฏสถานการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อหยุดยั้งผลขาดทุนที่อาจจะเกิดเพิ่มขึ้นและเป็นภาระของประเทศในอนาคต รวมทั้งเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินโดยรวม

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างได้ผลและเป็นระบบ กระทรวงการคลังจึงได้จัดทำแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินขึ้นมา แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินตามที่กระทรวงการคลังเสนอมานี้ แม้จะเป็นแผนการแก้ปัญหาหลักของระบบสถาบันการเงิน ได้อย่างเป็นระบบก็ตาม แต่ก็จำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มเติมบางส่วนในอนาคตเพื่อให้การแก้ไขปัญหา

มีความสมบูรณ์และเหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น แผนดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบด้วย (1) มาตรการช่วยเพิ่มทุนสถาบันการเงินทั่วไป (2) มาตรการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซง (3) ภาระทางการเงินที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อรัฐบาล และ (4) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. มาตรการช่วยเพิ่มทุนสถาบันการเงินทั่วไป

เพื่อช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนซึ่งมีศักยภาพที่จะดำเนินการต่อไปได้ แต่ติดปัญหาในเรื่องของการเพิ่มทุน กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเห็นสมควรที่จะเพิ่มทุนสถาบันการเงินที่ต้องการ เพื่อให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนพอเพียง และเพื่อเพิ่มความมั่นใจว่าจะสามารถหาเงินกองทุนเพิ่มเติมถ้าหากความผิดพลาดของหุ้นสูงขึ้น รวมทั้งจะช่วยให้เอกชนที่สนใจร่วมทุนมั่นใจว่าสถาบันการเงินนั้น ได้จัดการหนี้โดยคุณภาพชัดเจนในระดับหนึ่ง การที่รัฐบาลมีมาตรการช่วยเพิ่มทุนนี้จะทำให้สถาบันการเงินสามารถหาผู้ร่วมทุนเอกชนได้ง่ายขึ้น อันจะทำให้มีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจได้เพิ่มขึ้น เป็นการแก้ปัญหาระบบเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง และเป็นพื้นฐานให้ระบบเศรษฐกิจกลับมาฟื้นตัวอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้โครงการที่กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้จัดทำขึ้น ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินเร่งระดมหนี้โดยเร็ว

โครงการดังกล่าวแบ่งเป็นสองประเภท คือ โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง (Tier-1 capital) และโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง (Tier-2 capital) โดยสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการจะสามารถเลือกเข้าโครงการใดโครงการหนึ่ง หรือทั้งสองโครงการก็ได้ และเพื่อเป็นการสนับสนุนการช่วยเพิ่มเงินกองทุนตามโครงการดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะปรับ หลักเกณฑ์ของเงินกองทุนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และอนุญาตให้สถาบันการเงินจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ (Asset Management Company - AMC) เพื่อจัดการกับสินทรัพย์ด้วย คุณภาพตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง

โครงการนี้เป็นโครงการตามความสมัครใจ โดยรัฐบาลจะช่วยเพิ่มทุนด้วยหุ้นบริษัทรัสต์ให้กับสถาบันการเงินที่ต้องการเข้าร่วมโครงการ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินหาผู้ร่วมทุนภาค เอกชน ได้ง่ายขึ้น สถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการจะต้องตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนในทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้นรัฐบาลและเอกชนผู้ร่วมทุนใหม่ไม่ต้องรับภาระในการตั้งเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นก่อนการเข้าร่วมทุนแต่อย่างใด

สถาบันการเงินที่สนใจเข้าร่วมโครงการจะต้องส่งแผนปรับปรุงการดำเนินงานของธนาคารให้คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (Financial Restructuring Advisory Committee) ซึ่งรัฐบาลจะจัดตั้งขึ้นพิจารณา และเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ แผนปรับปรุงการดำเนินงานนี้จะต้องรวมถึงแผนการจัดการสินเชื่อด้วยคุณภาพ หลังจากที่ได้มีการตั้งสำรองเผื่อหนี้สูญในทันทีแล้ว สถาบันการเงินอาจจะยังเก็บสินทรัพย์ด้วยคุณภาพไว้ในบัญชีสินทรัพย์ของตน หรือจำหน่ายออกไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินทำการบริหารจัดการก็ได้

เมื่อแผนปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ขอเข้าร่วมโครงการได้รับการเห็นชอบ และสถาบันการเงินได้ตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญครบถ้วนในทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ถ้าสถาบันการเงินเหลือเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำกว่าร้อยละ 2.5 รัฐบาลจะเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินจนถึงร้อยละ 2.5 สำหรับส่วนที่เกินร้อยละ 2.5 นั้น รัฐบาลจะเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินไม่เกินเงินเพิ่มทุนของเอกชนที่จะเข้ามาร่วมทุน ทั้งนี้เพื่อให้มีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

เงินกองทุนชั้นที่ 1 ที่รัฐบาลเพิ่มให้ตามโครงการนี้ จะอยู่ในรูปหุ้นบริษัทรัสต์ของสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลจะออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อชำระค่าหุ้นบริษัทรัสต์ดังกล่าว พันธบัตรรัฐบาลที่ออกนี้มีระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยมีดอกเบี้ยตามอัตราตลาด เนื่องจากหนี้ที่รัฐบาลและผู้ร่วมทุนใหม่จะถือในสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการเป็นหุ้นบริษัทรัสต์ที่มีสิทธิ์ออกเสียงได้ ผู้ถือหุ้นเดิมจึงจะต้องรับผิดชอบต่อผลขาดทุนที่อาจจะเกิดขึ้นเพิ่มเติมจนหมดทุนก่อน หลังจากนั้นรัฐบาลและผู้ถือหุ้นใหม่จึงจะรับผิดชอบต่อผลขาดทุนของสถาบันการเงิน นอกจากนี้หุ้นบริษัทรัสต์ที่จะออกให้รัฐบาลถือ นั้น จะต้องมีการไต่ถามหาหนี้สินของสถาบันการเงินจ่ายเป็นผลสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรร้อยละ 1 และจะต้องให้สิทธิ์รัฐบาลสามารถเปลี่ยนหุ้นบริษัทรัสต์เป็นหุ้นสามัญได้ หากเห็นสมควร ในกรณีที่สถาบันการเงินมีกำไรจ่ายเป็นผลได้ รัฐบาลจะไม่มีภาระงบประมาณ และรัฐบาลอาจจะได้รับประโยชน์จากมูลค่าหุ้นบริษัทรัสต์ที่สูงขึ้นอีกด้วย

รัฐบาลหรือเอกชนผู้ร่วมลงทุนใหม่มีสิทธิ์ที่จะปรับเปลี่ยนผู้บริหารสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการได้ หากเห็นสมควร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสงวนสิทธิ์ที่จะแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการบริหารตามสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาล โดยกรรมการบริหารที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นนั้น จะเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องการเงินการธนาคาร

รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินที่สนใจแจ้งความจำนงเข้าร่วมโครงการนี้จนถึงสิ้นปี 2543

1.2 โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2

โครงการนี้เปิดโอกาสให้สถาบันการเงินทุกแห่งเข้าร่วม ไม่ว่าจะได้เข้าร่วมโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 หรือไม่ก็ตาม โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงิน ในช่วงเวลาหนึ่งซึ่งโอกาสในการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินมีจำกัด รัฐบาลจะช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 ให้สถาบันการเงินที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยลูกหนี้ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขใหม่ คือชำระดอกเบี้ย หรือเงินต้นตามสัญญาไม่น้อยกว่าสามงวด หรืออย่างน้อยสามเดือนติดต่อกัน

สถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการสามารถขอให้รัฐบาลช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 ได้ เป็นรายไตรมาส โดยจะต้องส่งรายงานผลการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ธนาคารแห่งประเทศไทยสงวนสิทธิ์ที่จะตรวจสอบสัญญาการระดมหนี้ และการชำระหนี้

ของลูกหนี้ส่วนที่ขอให้รัฐบาลเข้าเพิ่มทุนให้ตามโครงการนี้ ถ้าหากว่าหนี้ที่ผ่านการประนอมหนี้กลายเป็นหนี้ด้อยคุณภาพอีกครั้งหนึ่ง เงินกองทุนส่วนที่รัฐบาลได้เข้าไปเพิ่มให้จะไม่สามารถนับเป็นเงินกองทุนชั้นที่ 2 ได้

เงินกองทุนชั้นที่ 2 ที่รัฐบาลเพิ่มให้ตามโครงการนี้จะอยู่ในรูปของพันธบัตรรัฐบาลที่มีระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้ (non-tradable) โดยมีอัตราดอกเบี้ยตามอัตราตลาด ทั้งนี้สถาบันการเงินจะต้องออกหุ้นกู้ด้อยสิทธิให้กับรัฐบาลโดยมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาลร้อยละ 1 ดังนั้นโครงการเพิ่มทุนชั้นที่ 2 นี้จะไม่เป็นภาระต่องบประมาณของรัฐบาลในระยะยาว

เพื่อเร่งรัดให้สถาบันการเงินประนอมหนี้ รัฐบาลจะช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองให้สถาบันการเงินที่ประนอมหนี้ได้ก่อนสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 ในจำนวนเท่ากับ (1) ร้อยละ 100 ของการตัดหนี้สูญหรือการต้องตั้งสำรองเพิ่มซึ่งเกิดจากการประนอมหนี้ที่สถาบันการเงินจำเป็นต้องรับภาระเพิ่มจากที่ได้เคยตั้งสำรองไว้ และ (2) ร้อยละ 20 ของสินเชื่อที่เพิ่มขึ้นเกินภาคเอกชน เงินกองทุนชั้นที่ 2 ที่สถาบันการเงินแต่ละแห่งจะได้รับจากทั้งสองส่วนรวมกันนั้น จะลดลงร้อยละ 25 สำหรับทุกๆ หกเดือน หลังสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 จนกว่าจะสิ้นสุดโครงการในวันที่ 31 ธันวาคม 2543 อย่างไรก็ตามสถาบันการเงินแต่ละแห่งจะได้รับเงินกองทุนชั้นที่ 2 ตามโครงการนี้ไม่เกินร้อยละ 2 ของสินทรัพย์เสี่ยง ทั้งนี้เงินกองทุนที่ได้ในส่วนของสินเชื่อใหม่จะให้แก่ภาคเอกชนทั่วไปจะต้องไม่เกินร้อยละ 1 ของสินทรัพย์เสี่ยง และสัญญาประนอมหนี้แต่ละสัญญาจะได้รับเงินกองทุนชั้นที่ 2 ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่สถาบันการเงินแต่ละแห่งมีสิทธิได้รับตามโครงการนี้

ในกรณีที่เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนที่เข้าร่วมโครงการลดลงจนต่ำกว่าร้อยละ 8.5 หรือร้อยละ 8 ตามลำดับ รัฐบาลมีสิทธิเปลี่ยนหุ้นกู้ด้อยสิทธิเป็นหุ้นบริมสิทธิ เพื่อให้เป็นเงินกองทุนชั้นที่ 1 ได้

นอกจากนี้สถาบันการเงินที่ตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้สูญทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการประนอมหนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะผ่อนปรนให้สถาบันการเงินเหล่านี้หักผลขาดทุนที่เกิดจากการประนอมหนี้ปีละเท่าๆกันเป็นระยะเวลา 5 ปี แทนที่จะต้องหักผลขาดทุนภายในปี 2543 ตามเกณฑ์ปัจจุบัน

1.3 การปรับกฎเกณฑ์ของเงินกองทุน

เพื่อช่วยให้สถาบันการเงินได้รับประโยชน์จากโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 ได้มากขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเปลี่ยนสัดส่วนระหว่างเงินกองทุนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ให้เป็นไปตามมาตรฐานของ Basle Concordat (BIS) คือให้สถาบันการเงินสามารถนับเงินกองทุนชั้นที่ 2 ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 50 ของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่สถาบันการเงินจะต้องดำรง โดยในส่วนของธนาคารพาณิชย์ยังคงกำหนดให้ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงสูงกว่ามาตรฐานของ BIS คือ ร้อยละ 8.5 นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยอมให้สถาบันการเงินนับเงินสำรองหนี้ปกติ (general reserves) เป็นเงินกองทุนชั้นที่ 2 ตามมาตรฐานสากลอีกด้วย

1.4 การอนุญาตให้สถาบันการเงินและบุคคลอื่นจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC)

เพื่อเป็นทางเลือกให้สถาบันการเงินบรรเทาภาระในการบริหารและจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และระบบเศรษฐกิจโดยรวม กระทรวงการคลังจึงเห็นสมควรให้มีการออกกฎหมายสำหรับการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน โดยกฎหมายนี้จะให้สิทธิพิเศษและอำนวยความสะดวกบริษัท เอกชนที่ประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ซื้อหรือรับโอนมาจากสถาบันการเงินหลายประการ รวมทั้งการอนุญาตให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 15 ได้ ให้กระบวนการซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินเป็นไปโดยสะดวกขึ้น และยกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการรับโอนสินทรัพย์มาบริหาร

2. การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซง

2.1 ธนาคารพาณิชย์สี่แห่งที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้เข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลดทุนธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรมจำกัด (มหาชน) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2541 แล้วให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปเพิ่มทุน และได้เข้าแทรกแซงธนาคารศรีนครจำกัด (มหาชน) ธนาคารมหานครจำกัด (มหาชน) และธนาคารนครหลวงไทยจำกัด (มหาชน) ในช่วงเดือนมกราคม ถึงกุมภาพันธ์ 2541 โดยการสั่งลดทุนและให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปเพิ่มทุน และเปลี่ยนผู้บริหาร โดยทางการมีนโยบายที่จะหาเอกชนที่สนใจมาร่วมทุนในธนาคารดังกล่าวในอนาคต อย่างไรก็ตามธนาคารดังกล่าวมีสินเชื่อด้อยคุณภาพอยู่ในสัดส่วนที่สูงมาก และต้องจูงใจผู้ฝากเงินด้วยการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูง จึงมีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา ในขณะที่ธนาคารทั้งสี่แห่งมีเงินกองทุนต่ำกว่าเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ว่าจ้างสถาบันการเงินที่ปรึกษา (JP Morgan) เพื่อตรวจสอบฐานะทางการเงินของธนาคารทั้งสี่แห่งอย่างละเอียด และเสนอแนะวิธีการจัดการกับสินทรัพย์ หนี้สิน และพนักงานของธนาคารทั้งสี่แห่ง โดยยึดหลักที่ว่า การแก้ปัญหาจะต้อง (1) เกิดต้นทุนต่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ น้อยที่สุด (2) ช่วยให้ระบบธนาคารพาณิชย์ไทยมีจำนวนธนาคารขนาดเล็กลดลงเพื่อส่งเสริมการแข่งขันและเสริมสร้างความมั่นคงให้กับระบบสถาบันการเงิน (3) ทำให้เกิดความมั่นใจต่อทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ (4) ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับผลกระทบกระเทือน และ (5) ดำเนินการแก้ปัญหาอย่างโปร่งใส ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พิจารณาแนวทางแก้ปัญหาที่เหมาะสมสำหรับธนาคารทั้งสี่แห่งแล้ว สรุปได้ดังนี้

2.1.1 ธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรมจำกัด (มหาชน)

เนื่องจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การฯ มีสินเชื่อด้อยคุณภาพซึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้ในสัดส่วนที่สูงมาก ฐานะการดำเนินงานของธนาคารไม่อยู่ในวิสัยที่จะประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้อย่างมั่นคง การฟื้นฟูกิจการจะต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก มีโอกาสที่จะหาผู้เข้าร่วมทุนได้น้อย จึงควรให้ดำเนินการแก้ปัญหาเพื่อรักษาประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องโดยรวม โดยการโอนทรัพย์สินส่วนที่ติด (อันได้แก่สินเชื่อที่ยังมีการจ่ายดอกเบี้ยอย่างต่อเนื่องและตัวสัญญาใช้เงินที่ออกโดย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) เงินฝากทั้งหมด และหนี้อื่นๆ รวมทั้งหนี้สินที่เป็นภาระผูกพันล่วงหน้าไปยังธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โดยไม่ให้ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้นเดือดร้อน เมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้ว ธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรมฯ จะเหลือเพียงสินเชื่อ

ด้วยคุณภาพ จึงควรแปลงสถานะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ (AMC) เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของตัวเอง และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู

ธนาคารกรุงเทพ พาณิชยกรรม จะหยุดทำธุรกรรมใหม่เกี่ยวกับการรับเงินฝาก การปล่อยสินเชื่อ การทำสัญญาค้ำประกัน การปริวรรตเงินตราต่างประเทศ และหยุดเพิ่มวงเงินกู้ที่ให้กับลูกค้าเก่าตั้งแต่วันที่ 17 สิงหาคม 2541 ถ้าหากผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่รายใดไม่ต้องการโอนไปที่ธนาคารกรุงไทย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะชำระคืนให้ตามการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ ในส่วนของลูกหนี้ที่ยังไม่ได้เบิกสินเชื่อครบวงเงิน จะสามารถเบิกเงินได้จนครบจำนวน

ในส่วนของสินเชื่อด้วยคุณภาพนั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟู จะจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสินเชื่อเพื่อพิจารณาคำขอสินเชื่อเพิ่มเติมสำหรับหนี้ด้วยคุณภาพที่อยู่ในข่าย จะได้รับการประนอมหนี้ ธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรมจะสามารถเบิกเงินดังกล่าวจากวงเงินที่ธนาคารกรุงไทยได้จัดตั้งให้

พนักงานทั้งหมดของธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรม จะได้รับการจ้างต่อเป็นระยะเวลา 3 เดือน หลังจากนั้นธนาคารกรุงไทยจะรับโอนพนักงานส่วนหนึ่งเพื่อให้บริการเงินฝากและสินเชื่อที่ดีที่ธนาคารกรุงไทยรับโอน ธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรมจะยังคงจ้างพนักงานส่วนหนึ่งเพื่อบริหารสินเชื่อด้วยคุณภาพที่เก็บไว้ที่ธนาคาร ในส่วนของพนักงานที่ถูกเลิกจ้างทุกคน ธนาคารจะจ่ายเงินชดเชยให้ตามกฎหมายแรงงานใหม่ ในส่วนของสาขาและอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ นั้น ธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรมจะขายให้กับธนาคารพาณิชย์ไทยต่อไป

ในการแก้ปัญหาครั้งนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟู จะแปลงหนี้ที่ให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชยกรรม เป็นทุนของธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นการช่วยเพิ่มทุนให้ธนาคารกรุงไทยส่วนหนึ่ง

2.1.2 ธนาคารมหานครจำกัด (มหาชน)

เนื่องจากฐานเงินฝากของธนาคารมหานคร ได้ลดลงมากในช่วงที่ผ่านมา ธนาคารมหานครจึงอาจจะไม่เป็นที่ดึงดูดใจของสถาบันการเงินต่างประเทศที่ต้องการเข้ามาแข่งขันในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ธนาคารมหานครมีจำนวนสาขาส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพ ซึ่งจะช่วยขยายขอบข่ายสาขาของธนาคารกรุงไทยซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในต่างจังหวัด และธนาคารมหานครมีลูกค้าที่เป็นผู้นำเข้าส่งออกจำนวนมาก ธนาคารกรุงไทยจึงตกลงที่จะรับโอนทรัพย์สินทั้งสิน และเงินฝากและหนี้สิน ทั้งหมดของธนาคารมหานครโดยไม่ให้ผู้ฝากเงินและลูกหนี้ได้รับความเดือดร้อน พนักงานทั้งหมดของธนาคารมหานครจะได้รับการโอนมาเป็นพนักงานของธนาคารกรุงไทย สาขาของธนาคาร มหานครจะถูกรวมเข้ากับระบบสาขาของธนาคารกรุงไทยตามความเหมาะสม ส่วนสินเชื่อด้วย คุณภาพของธนาคารมหานครนั้น ธนาคารกรุงไทยจะตั้งหน่วยบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อบริหารสินทรัพย์ดังกล่าวเป็นพิเศษ

ในการนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู จะแปลงหนี้ที่ให้ธนาคารมหานครทั้งหมดเป็นทุนของธนาคารกรุงไทย

เนื่องจากการดำเนินการตาม 2.1.1 และ 2.1.2 ธนาคารกรุงไทยจะมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเป็น 1.2 ล้านล้านบาท จึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างของธนาคารกรุงไทยให้สามารถบริหารงาน ได้อย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับธนาคารพาณิชย์เอกชน ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการต่อไปโดยเร็ว

2.1.3 ธนาคารศรีนครจำกัด (มหาชน) และธนาคารนครหลวงไทยจำกัด (มหาชน)

เนื่องจากธนาคารศรีนคร และธนาคารนครหลวงไทยมีเครือข่ายสาขา และฐานเงินฝากที่กว้างขวาง และมีระบบจัดการที่ดีพอสมควร ซึ่งจะเป็นที่สนใจของผู้ลงทุนเอกชน รัฐบาลจะเข้าไปเสริมสร้างความแข็งแกร่งโดยการเพิ่มทุนให้กับทั้งสองธนาคารก่อนที่จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่สนใจเข้าร่วมทุน โดยคาดว่าจะเริ่มกระบวนการให้เอกชนที่สนใจยื่นข้อเสนอได้ภายในปลายเดือนกันยายน 2541

ในระหว่างนี้ธนาคารทั้งสองแห่งจะยังคงเป็นธนาคารของรัฐ ซึ่งบริหารโดยคณะผู้บริหารชุดเดิม กองทุนเพื่อการฟื้นฟู จะแปลงหนี้ทั้งหมดของธนาคารทั้งสองเป็นทุน และจะตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญให้ครบถ้วนในทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารทั้งสองแห่งจะมีฐานะมั่นคงขึ้น และเป็นที่น่าสนใจของผู้ที่จะมาร่วมลงทุนใหม่มากขึ้น นอกจากนี้เพื่อจูงใจผู้ลงทุนใหม่ รัฐบาลยินดีที่จะพิจารณาข้อเสนอการค้าประกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่เดิมด้วย

2.2 การแก้ปัญหาธนาคารพาณิชย์ 2 แห่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่งเข้าแทรกแซง

เนื่องจากธนาคารแหลมทองจำกัด (มหาชน) และธนาคารสหธนาคารจำกัด (มหาชน) มีผลขาดทุนสูง มีเงินกองทุนต่ำกว่าเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยมาก และ ไม่สามารถหาผู้ร่วมทุนได้ตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เข้าแทรกแซงธนาคารทั้งสองแห่งในวันนี้ (14 สิงหาคม 2541) โดยได้สั่งลดทุนให้ราคาหุ้นของธนาคารทั้งสองมีราคาหุ้นละหนึ่งสตางค์ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของเดิมเป็นผู้รับภาระความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนมีการแทรกแซง และเพื่อให้ธนาคารทั้งสองมีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนเพื่อการฟื้นฟู จึงได้เข้าไปเพิ่มทุน โดยใช้วิธีแปลงหนี้เป็นทุนและเพิ่มเม็ดเงินใหม่ นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้เปลี่ยนผู้บริหารของทั้งสองธนาคารด้วย

การเข้าแทรกแซงธนาคารทั้งสองแห่งในครั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เตรียมแผนรองรับไว้ก่อนแล้ว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

2.2.1 ธนาคารแหลมทองจำกัด (มหาชน)

เนื่องจากธนาคารรัตนสินต้องการสร้างเครือข่ายสาขา ธนาคารรัตนสินจึงจะรวมกิจการกับธนาคารแหลมทอง โดยจะรับผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่รวมทั้งสินทรัพย์ สาขา และพนักงานทั้งหมดของธนาคารแหลมทองมาเป็นของธนาคารรัตนสิน ธนาคารแหลมทองจะต้องตั้งเงินสำรองเผื่อหนี้สูญให้ครบถ้วนในทันที่ตามเกณฑ์ปี 2543 ก่อนการโอนเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบธนาคารรัตนสิน

2.2.2 ธนาคารสหธนาคารจำกัด (มหาชน)

ธนาคารสหธนาคารจะรวมกิจการเข้ากับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจจำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนอีก 12 แห่งที่ถูกธนาคารแห่งประเทศไทยแทรกแซง การรวมกิจการของธนาคารสหธนาคารกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจนี้จะเข้าไปในลักษณะเดียวกับกรณีของธนาคารแหลมทองกับธนาคารรัตนสิน และจะมีสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์ภายใต้การบริหารของผู้บริหารจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ พนักงานของธนาคารสหธนาคารและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกแทรกแซงทั้ง 12 แห่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานของธนาคารพาณิชย์ใหม่ด้วย

2.3 การแก้ปัญหาบริษัทเงินทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าแทรกแซง

ในกรณีของบริษัทเงินทุน 7 แห่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซงเมื่อเดือนพฤษภาคม 2541 โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้เข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ นั้น ในขณะนั้นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจได้เข้าแจ้งสถาบันการเงินที่ปรึกษาวิชาชีพที่จะรวมบริษัทเงินทุนทั้งเจ็ดแห่งเข้ากับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ เพื่อที่จะแปลงสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์ภายหลังจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจได้
รับโอนทรัพย์สินและหนี้สินจากธนาคารสหธนาคารตามที่กล่าวใน 2.2 แล้ว

สำหรับบริษัทเงินทุน 5 แห่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซงในวันนี้ (14 สิงหาคม 2541) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้วิธีการเดียวกับธนาคารสองแห่งที่ได้เข้าแทรกแซงพร้อมกัน คือสั่งลดทุน เปลี่ยนผู้บริหาร แล้วจึงเพิ่มทุน ก่อนที่จะนำไปรวมกับธนาคารพาณิชย์ใหม่ที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจจะเข้าไปควบรวมต่อไป

การรวมบริษัทเงินทุนเข้าด้วยกัน แล้วแปลงสถานะให้เป็นธนาคารพาณิชย์นั้น เป็นวิธีการที่สอดคล้องกับแนวทางการแก้ปัญหาของบริษัทเงินทุนที่เหลืออยู่ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังตระหนักดีว่าบริษัทเงินทุนมีขอบเขตการประกอบธุรกิจจำกัด ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ในระยะยาวได้ จึงเห็นควรเปิดโอกาสให้บริษัทเงินทุนที่ยังเปิดดำเนินการอยู่ยื่นขอปรับสถานะเป็นธนาคารพาณิชย์ได้

3. ภาวะทางการเงินที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อรัฐบาล

ภาวะทางการเงินที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อรัฐบาลจากการดำเนินมาตรการข้างต้นนี้ สามารถแบ่งได้เป็นสองส่วน คือ (1) ส่วนที่จะต้องชดเชยความเสียหายต่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในกรณีการแก้ปัญหาของธนาคารพาณิชย์ 4 แห่ง และบริษัทเงินทุน 7 แห่งที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้เข้าแทรกแซงในช่วงแรก และธนาคารพาณิชย์อีก 2 แห่งและบริษัทเงินทุน 5 แห่งที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้เข้าแทรกแซงในวันนี้ (14 สิงหาคม 2541) และ (2) ภาวะทางการเงินที่จะเกิดขึ้นจากโครงการช่วยเหลือเพิ่มเติมให้สถาบันการเงินต่างๆ

ในส่วนแรกนั้น ภาวะความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะประกอบด้วย (1) ความเสียหายจากการแปลงหนี้เป็นทุนในสถาบันการเงินที่ถูกธนาคารแห่งประเทศไทยแทรกแซง เพื่อให้มีเงินกองทุนพอเพียงตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยหลังจากที่ได้กักเงินสำรองเผื่อหนี้สูญครบถ้วนในทันที่ตามเกณฑ์ปี 2543 (2) ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการรับประกันผลเสียหายเพิ่มเติมจากสินทรัพย์ต่อคุณภาพของธนาคารมหานคร
ที่ได้โอนให้ธนาคารกรุงไทย และจากสินทรัพย์ต่อคุณภาพของธนาคารศรีนคร และธนาคารนครหลวงไทยที่จะเกิดต่อผู้ร่วมลงทุน และ (3) ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นเพิ่มเติมจากการที่ ปรส. ขายทอดตลาดทรัพย์สินของ 56 บริษัทเงินทุนได้น้อยกว่าที่คาดไว้แต่เดิม

ความเสียหายที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นทันทีในเมืองต้น แต่เนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะมิรายได้จากการขายหุ้นที่ถืออยู่ในสถาบันการเงินเหล่านี้ในอนาคต รวมถึงจะมีรายได้จากเงินปันผล รายได้จากการขายทรัพย์สิน จากส่วนแบ่งกำไรในกรณีที่สินทรัพย์ต่อคุณภาพมีราคาสูงกว่าที่ได้คาดไว้ตามข้อกำหนดในสัญญาขาย ฯลฯ ดังนั้นภาวะความเสียหายที่แท้จริงจึงยังไม่สามารถกำหนดได้โดยชัดเจน รัฐบาลจึงจะยังไม่ดำเนินการชดเชยภาวะความเสียหายดังกล่าวให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในขณะนี้ แต่จะดำเนินการโดยทันทีในช่วงต่อไปเมื่อสามารถคำนวณความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ชัดเจนกว่านี้

ภาวะผูกพันทางการเงินของรัฐบาลในส่วนที่สองเป็นภาระจากโครงการช่วยเหลือเพิ่มเติมให้สถาบันการเงินสองโครงการ ความจำเป็นของรัฐบาลที่จะต้องใช้จ่ายเงินในลักษณะภาวะผูกพันดัง

กล่าวจะมีขึ้นทันทีเมื่อเริ่มโครงการ โดยคาดว่าความต้องการเงินในทั้งสองโครงการจะไม่ควรเกิน 300,000 ล้านบาท

การใช้เงินตามโครงการช่วยเหลือเพิ่มเติมเงินกองทุนขั้นที่ 1 มิได้หมายความว่าเสียยอดเงินที่เสียหายต่อรัฐบาลแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลอาจได้กำไรจากการขายหุ้นบริษัทในโอกาส โดยเฉพาะเมื่อระบบเศรษฐกิจฟื้นตัว และในกรณีที่สถาบันการเงินมีกำไร รัฐบาลจะได้รับเงินปันผลจากหุ้นของสถาบันการเงินเหล่านี้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาลด้วย

สำหรับความช่วยเหลือตามโครงการช่วยเหลือเพิ่มเติมเงินกองทุนขั้นที่ 2 นั้น ในทางปฏิบัติแล้ว เป็นการแลกเปลี่ยนพันธบัตรรัฐบาล (ซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนมือได้) กับหุ้นกู้ต่อสิทธิของสถาบันการเงิน รัฐบาลจึงไม่มีภาระในการชำระคืนเงินต้น เว้นแต่ว่าสถาบันการเงินที่รัฐบาลเข้าไปช่วยเหลือจะมีผลดำเนินการขาดทุนจนถึงขั้นปิดกิจการ และรัฐบาลต้องเฉลี่ยรายได้ที่ได้จากการขายทอดตลาดกับ เจ้าหน้าที่รายอื่น และสำหรับในส่วนของดอกเบี้ยนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้หุ้นกู้ของสถาบันการเงินต้องมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาลอยู่ร้อยละ 1 ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าความช่วยเหลือตามโครงการช่วยเหลือเพิ่มเติมเงินกองทุนขั้นที่ 2 จึงไม่สร้างภาระในการชำระคืนทั้งเงินต้น และดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาล

4. การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ กระทรวงการคลังเห็นควรให้มีการออกกฎหมาย 3 ฉบับ คือ (1) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... (2) พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. และ (3) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ร่างพระราชกำหนดทั้ง 3 ฉบับมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

4.1 ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชกำหนดฉบับนี้เพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อช่วยลดอุปสรรคเกี่ยวกับการควบกิจการและการโอนกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์กับธนาคารพาณิชย์ หรือกับสถาบันการเงินอื่น ตลอดจนกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ต้องการให้มีการควบกิจการหรือโอนกิจการ

ตามความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม รวมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์ลดทุนได้โดยไม่ต้องแจ้งการลดทุนเป็นหนังสือไปยังเจ้าหนี้ และสามารถลดมูลค่าหุ้นได้ต่ำกว่าหุ้นละ 5 บาทด้วย

4.2 ร่างพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.

ร่างพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกฎหมายรองรับการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์ด้วย คุณภาพที่ซื้อหรือรับโอนมาจากสถาบันการเงิน โดยอนุญาตให้จัดตั้งในรูปแบบบริษัทเอกชน สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 15 ได้ ให้กระบวนการซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมีวิธีการที่คล่องตัวและสะดวกขึ้น และมีการยกเว้นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับโอนสินทรัพย์ การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

4.3 ร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.

ร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากแหล่งเงินทุนในประเทศเพื่อนำมาใช้ตามโครงการช่วยเหลือเงินกองทุนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ของสถาบันการเงินในระบบ โดยกำหนดวงเงินกู้รวมกันไม่เกิน 300,000 ล้านบาท และต้องกู้ภายใน 31 ธันวาคม 2543

กระทรวงการคลังจึงขอชี้แจงเรื่องแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินมาเพื่อทราบ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยทั่วกันต่อไป

Posted: August 14, 1998