



ที่ กค ๑๐๐๖/๑๙๓๗๘

ลำดับเลขที่การคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ศ21231 ๙๖ กง
วันที่ ๑13159/59 ค.น. ✓
วันที่ : 24 ส.ค. 59 เวลา : 9:01
กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. ภาพถ่ายพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
๓. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และบันทึกหลักการ
และเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ.
๔. ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
และร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (ร่าง พ.ร.บ. ธปท.๑) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลัง ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ (พ.ร.บ. ธปท.๑ (ฉบับที่ ๔)) ได้กำหนดให้อำนาจของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟูฯ) ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินกรณีที่มีสถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติทางการเงินอันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน สิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๑.๒ กระทรวงการคลังได้เสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ธปท.๑ (ฉบับที่ ๔) (พ.ร.บ. ธปท.๑) ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๙ อัญญัติ แห่ง พ.ร.บ. ธปท.๑ เพื่อกำหนดหน้าที่ของกองทุนฟื้นฟูฯ ให้รองรับการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน ที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินอันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีข้อสังเกตที่สมควรให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ใน ๒ ประเด็น ดังนี้

๑.๒.๑ ความจำเป็นของการกำหนดมาตรการตามร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อมีการตรากฎหมายในปี ๒๕๕๑ เพื่อกำหนดกลไกในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ตาม พ.ร.บ. ธปท.๑ (ฉบับที่ ๔) และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกำหนดกลไกการคุ้มครอง เงินฝากโดยจำกัดวงเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว จะยังมีความจำเป็นต้องกำหนด มาตรการตามร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

/๑.๒.๒ ประสิทธิภาพ...

๑.๒.๒ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติ

(๑) กรอบวงเงินการค้าประกัน และการระงับประมาณของกระทรวงการคลัง
การกำหนดให้กระทรวงการคลังอาจค้าประกันเงินที่กองทุนฟื้นฟูฯ กู้ยืมอาจมีปัญหาต่อการค้าประกันของกระทรวงการคลัง เนื่องจากมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ (พ.ร.บ. หนี้สาธารณะฯ) ได้บัญญัติให้ ในปีงบประมาณหนึ่ง กระทรวงการคลังจะค้าประกันได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ใช้บังคับในขณะนั้น นอกจากนี้มาตรา ๒๐ แห่ง พ.ร.บ. หนี้สาธารณะฯ ยังกำหนด วัตถุประสงค์ของการกู้เงินซึ่งไม่ได้ครอบคลุมการกู้เงินมาใช้จ่ายในการนี้ ดังนั้น หากเกิดปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจขึ้น ในอนาคต กลไกตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้เพียงฉบับเดียวย่อมไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทั้งหมด หากแต่ต้องมีการตรากฎหมายเพิ่มวงเงินในการค้าประกัน ตลอดจนกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินตามวัตถุประสงค์นี้ เพิ่มเติม

(๒) การกำหนดขั้นตอนการพิจารณาให้ความช่วยเหลือหลายขั้นตอน
การกำหนดขั้นตอนถึง ๔ ขั้นตอนโดยเริ่มจากการให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) นำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย สถาบันการเงิน (กนส.) คณะกรรมการจัดการกองทุนของกองทุนฟื้นฟูฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับนั้น ไม่น่าจะทันต่อสถานการณ์และไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

(๓) สภาพปัญหาที่จะเกิดขึ้นไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า การตราร่างพระราชบัญญัตินี้โดยที่ยังไม่ทราบข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาของสถาบันการเงินในขณะที่เกิดวิกฤตินั้นอาจทำให้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามที่เกิดขึ้นจริงในอนาคตได้ และหากจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ก็ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมขั้นตอนการดำเนินการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้แล้ว นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรองรับปัญหาวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นแก่ระบบสถาบันการเงินได้ในอนาคต กระทรวงการคลัง ควรศึกษาปัญหาวิกฤติรูปแบบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นแก่ระบบสถาบันการเงินเป็นการล่วงหน้า ซึ่งหากเกิดวิกฤติขึ้นมา กระทรวงการคลังก็สามารถนำมาตรการต่าง ๆ ที่เตรียมการไว้มาดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น และหากจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย รัฐบาลก็สามารถตราพระราชกำหนดเสนอเป็นการเร่งด่วนเพื่อรองรับ วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น อันจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

๒.๑ ธปท. ได้เสนอขอแก้ไข พ.ร.บ. ธปท.ฯ ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ ธปท. และ กนส. ทราบด้วยแล้ว โดยเป็นการปรับปรุงมาตรา ๑๙ แห่ง พ.ร.บ. ธปท.ฯ (ฉบับที่ ๔) ให้รองรับกลไกการให้ความช่วยเหลือ สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินอันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ได้คำนึงถึงข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ตามที่กล่าวในข้อ ๑.๒.๑ และ ๑.๒.๒ ด้วยแล้ว

๒.๒ โดยที่มาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้รวมถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชกำหนด ดังนั้น การเสนอขอแก้ไข พ.ร.บ. ธปท.ฯ จึงเข้าข่ายเป็นเรื่องที่ต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ ของร่างกฎหมาย เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาออกเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับต่อไป

๓.สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ธปท.ฯ

๓.๑ หลักการและเหตุผล

โดยที่ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน แก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินซึ่งจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงิน เป็นส่วนรวม ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์ ไม่เกิดการลุกลาม ของปัญหาไปยังภาคเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ กำหนดกลไกในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบภาวะ วิกฤติทางการเงินอันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงิน

๓.๑.๒ เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกองทุนฟื้นฟูฯ ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ตามแผน แนวทาง และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

๓.๒ สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ธพท.ฯ

ร่าง พ.ร.บ. ธพท.ฯ เป็นการเพิ่มบทบัญญัติ “ส่วนที่ ๕/๑ การรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจและระบบการเงิน” ของหมวด ๖ แห่ง พ.ร.บ. ธพท.ฯ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๓.๒.๑ เงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือ : การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่จำเป็นต้องเป็นสถาบันการเงินที่ผ่านการให้ความช่วยเหลือจาก ธพท. ตามมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. ธพท.ฯ เนื่องจากปัญหาสถาบันการเงินไม่จำเป็นต้องเกิดจากปัญหาด้านสภาพคล่องก่อนเท่านั้น

๓.๒.๒ กระบวนการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา : การแก้ไขปัญหาและการให้ความช่วยเหลืออยู่บนหลักการของการถ่วงดุลอำนาจ และความเร่งด่วนของการพิจารณาแก้ไขปัญหา กระบวนการขั้นตอนแก้ไขปัญหาจึงจะมีการกลั่นกรองที่เพียงพอและที่จำเป็น โดย ธพท. เป็นผู้เสนอแนะแผน แนวทาง และวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินต่อ กนส. แล้วจึงเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ

๓.๒.๓ ผู้ดำเนินการตามแผนแก้ไขปัญหาและอำนาจการดำเนินการ : กองทุนฟื้นฟูฯ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน ตามแผน แนวทาง และวิธีการแก้ไขปัญหาที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เนื่องจากกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรที่จัดตั้งและมีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มีสถานะชัดเจน มีประสิทธิภาพและระบบงานที่จะสามารถดำเนินการได้ทันที อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือมีเครื่องมือที่ยืดหยุ่นและครอบคลุมเพียงพอนอกเหนือจากเครื่องมือที่สำคัญ อันได้แก่ การกู้ยืมแก่สถาบันการเงิน และการซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน เห็นควรเพิ่มเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางสากลที่ปฏิบัติ เช่น การจัดตั้งบริษัทเพื่อขอรับใบอนุญาตเป็นสถาบันการเงินเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไว้เป็นการชั่วคราวก่อนจำหน่ายออกไป (Bridge bank) และการแปลงหนี้เป็นทุนโดยการทำความตกลงกับเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินหรือวิธีการอื่นใด (Bail-in) เป็นต้น

๓.๒.๔ แหล่งเงินที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา : แหล่งเงินที่กองทุนฟื้นฟูฯ ใช้ในการแก้ไขปัญหา มาจาก (๑) การกู้ยืมจาก ธพท. เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูฯ สามารถเข้าถึงแหล่งเงินได้อย่างรวดเร็วในช่วงวิกฤติ หรือ (๒) การกู้ยืมจากแหล่งอื่นโดยมีรัฐบาลค้ำประกัน ทั้งนี้ กองทุนฟื้นฟูฯ จะได้รับการชดเชยในภายหลัง และเพื่อความโปร่งใส จึงให้กองทุนฟื้นฟูฯ จัดทำบัญชีภายในสำหรับการดำเนินการนี้แยกต่างหากจากบัญชีอื่น และแสดงรายการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในแต่ละครั้งในงบการเงินให้ชัดเจน

๓.๒.๕ การชดเชยภาระของกองทุนฟื้นฟูฯ : การชดเชยความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูฯ จากการช่วยเหลือสถาบันการเงินมีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม ควรให้เป็นภาระของสถาบันการเงินที่เหลือในระบบเช่นเดียวกับหลักการที่ปฏิบัติในต่างประเทศ จึงเห็นควรให้กองทุนฟื้นฟูฯ มีอำนาจเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ในระบบ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการจัดการกองทุนของกองทุนฟื้นฟูฯ กำหนดตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้กองทุนฟื้นฟูฯ จัดสรรใช้คืนเงินที่กองทุนฟื้นฟูฯ ได้กู้ยืมมาจาก ธพท. หรือแหล่งอื่น รวมทั้งดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมดังกล่าว และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการจัดการกองทุนของกองทุนฟื้นฟูฯ กำหนด อย่างไรก็ดี หากการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ในระบบไม่เพียงพอแก่การแก้ไขปัญหา วิกฤติทางการเงินของสถาบันการเงินหรือมีกรณีที่มีการเรียกเก็บเงินดังกล่าวอาจกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ หรือเป็นการเพิ่มความเปราะบางต่อระบบสถาบันการเงิน ทำให้ไม่สามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้ รัฐบาลอาจชดเชยภาระและความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูฯ ทั้งหมดหรือบางส่วนได้

๔. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ธพท.ฯ เป็นการกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือ กระบวนการตัดสินใจ ผู้ดำเนินการ เครื่องมือ แหล่งเงิน และแนวทางการชดเชย ความเสียหายที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินอันอาจกระทบ ต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน จะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีต่อระบบสถาบันการเงินของไทย เนื่องจากหลักเกณฑ์ของการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จัดเป็น International Practice อย่างหนึ่งที่มีผล ต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit rating) ในเรื่องของความมั่นคง ซึ่งอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ จะมีผลต่อต้นทุนทางการเงินสำหรับการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงขอ นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) และตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๘๐๒๐ ต่อ ๓๒๑๓

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๖๗