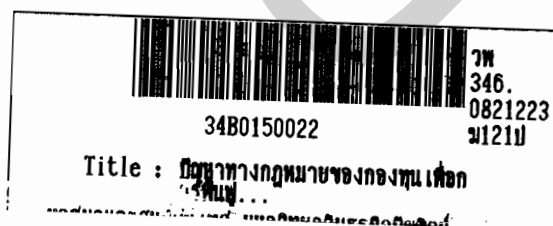




ปัญหาทางกฎหมายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

มนนาท ภูกรรณ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2545

ISBN 974 - 281 - 768 - 5

**A LEGAL ANALYSIS ON THE STATUS OF FINANCIAL
INSTITUTION DEVELOPMENT FUND ACCORDING
TO THE BANK OF THAILAND ACT B.E. 2485**

KANANART PHUKUN

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakijpundit University

2002

ISBN 974 – 281 – 768 – 5



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินภายใต้พระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

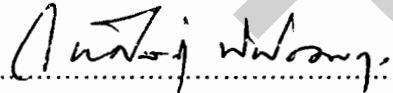
เสนอโดย นายสมนันท ภูักรรณ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

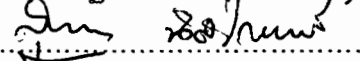
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ

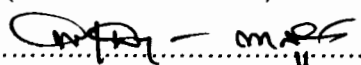
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

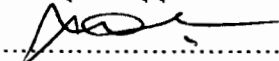
(ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์)

..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(รศ.ดร.ชนันท์ มีโกตี)


..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

..... กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ศรัทธา เจริญพานิช)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สมพงษ์ อรพินท์)

วันที่ 30 เดือน พฤษภาคม

พ.ศ. 2545

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ดี ทำให้ผู้วิจัยรู้สึกทราบบ้างในพระคุณของศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตติไกรพจน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำและตรวจแก้วิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข และรองศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ มีโกติ รองศาสตราจารย์ ศรีราชา เจริญพาณิชย์ ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำแนะนำทางวิชาการ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณนายสมนึก และนางสมจิตร ภู่อกรณ์ บิดาและมารดาที่ให้ความรักความห่วงใย ตลอดจนเป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่แก่ผู้วิจัย และขอขอบคุณทุกคนในครอบครัว นอกจากนี้ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนที่คอยช่วยเหลือให้คำแนะนำ และให้ข้อมูลทางวิชาการด้วยดีตลอดมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้วิจัยขออุทิศให้แก่บุพการีและผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่อง ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ฉันทนา ภู่อกรณ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๗
กิตติกรรมประกาศ.....	๘
สารบัญตาราง.....	๙
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.4 สมมุติฐานของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2 ปัญหาของสถาบันการเงินกับการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินในประเทศไทย.....	7
2.1 ปัญหาของสถาบันการเงินในอดีต.....	7
2.1.1 วิกฤตการณ์สถาบันการเงิน ปี พ.ศ. 2522.....	9
2.1.2 วิกฤตการณ์สถาบันการเงิน ปี พ.ศ. 2526.....	12
2.1.3 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ ปี พ.ศ. 2522-2526.....	13
2.1.4 มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของทางการ.....	14
2.2 แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และการจัดตั้งกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.....	15
2.2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก.....	16
2.2.2 การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ในประเทศไทย.....	18
2.2.2.1 ความเป็นมา.....	18
2.2.2.2 วัตถุประสงค์.....	20
2.2.2.3 โครงสร้างของกองทุนฯ.....	20
2.2.2.4 อำนาจหน้าที่.....	24

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.2.5 การดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน.....	26
2.2.2.6 การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้.....	29
2.3 ปัญหาในการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา	
ระบบสถาบันการเงินภายใต้วิกฤติการณ์ทางการเงิน ปี พ.ศ. 2540.....	32
2.3.1 ปัญหาที่นำมาซึ่งวิกฤติการณ์ทางการเงิน	35
2.3.2 ความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ.....	39
2.3.3 การขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ...	41
2.4 มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในประเทศไทย	
ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ....	
ข้อเปรียบเทียบระหว่างสถาบันประกันเงินฝากกับกองทุน	
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน.....	42
3 บทเรียนจากสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศและข้อเปรียบเทียบระหว่าง	
สถาบันประกันเงินฝากกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน...	63
3.1 บทเรียนจากสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ.....	63
3.2 ความเป็นมาของสถาบันประกันเงินฝาก.....	68
3.3 สถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC).....	71
3.4 ข้อเปรียบเทียบระหว่างสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC)	
กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน.....	80
4 ข้อวิจารณ์ทางกฎหมายในความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ	
และการขัดกันซึ่งอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนฯ.....	92
4.1 ปัญหาทางกฎหมายในความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ.....	92
4.2 ปัญหาการขัดกันซึ่งอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ.....	96
5 การจัดการปัญหาในระบบกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน	
ที่เป็นอยู่เดิม.....	110
5.1 การโอนอำนาจกำกับและตรวจสอบออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย.....	110
5.2 การยกเลิกกองทุนฯ และจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก.....	116

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5.3 การแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485.....	117
5.3.1 การกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย.....	118
5.3.2 การกำหนดเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย...	118
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	120
บรรณานุกรม.....	128
ภาคผนวก.....	132
ประวัติผู้เขียน.....	151

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	รายชื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485-2544.....	104
2	การลาออกหรือการถูกปลดออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2485-2544	105
3	อายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2485 – พฤษภาคม 2544 (ปี/เดือนต่อคน).....	106

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485
ชื่อนักศึกษา	นายฉนวนาท ภูกรรณ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2544

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กับการดำเนินงานในวิกฤตการณ์ทางการเงิน พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมว่ากองทุนฯ มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านโครงสร้างว่ามีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด และการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ มีความขัดแย้งกันอย่างไร และศึกษาถึงการขาดความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติของผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ ว่ามีปัญหาและอุปสรรคเพียงใด ทั้งนี้เพื่อนำผลของการศึกษาวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นทำหน้าที่แทนกองทุนฯ ตลอดจนการเสนอปรับปรุงข้อกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาโดยวิธีทางกฎหมาย (Legal research) และวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาถึงข้อบกพร่องทางโครงสร้างและการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ และการขาดความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติของผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ มีผลต่อการดำเนินงานของกองทุนฯ อย่างไร ศึกษาถึงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง อำนาจในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง และสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation) โดยเปรียบเทียบกับกองทุนฯ ว่ามีข้อแตกต่าง ผลดีผลเสีย อย่างไร

จากการศึกษาพบว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน มีปัญหาและอุปสรรค คือ

1. ในการบริหารงานของกองทุนฯ กองทุนฯ จะขาดความเป็นอิสระทางโครงสร้าง คือ คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ รวมทั้งผู้จัดการกองทุนฯ จะไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเลย ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง เพราะในการดำเนินงานของกองทุนฯ นั้น คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ จะมอบอำนาจให้ประธานกรรมการกองทุนฯ คือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและสั่งการ ทั้งนี้เพราะกองทุนฯ ต้องอาศัยฝ่ายกำกับและตรวจสอบซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณา โดยคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ และผู้จัดการกองทุนฯ จะไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาปัญหา เพราะกฎหมายมิได้ให้อำนาจกับกองทุนฯ ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย

2. เมื่อใดที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ปกปิดความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยใช้กองทุนฯ เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าโอบอุ้มสถาบันการเงินเพื่อมิให้สถาบันการเงินล้ม จะทำให้สังคมไม่สามารถตรวจสอบและรับรู้ถึงสถานะที่แท้จริงของสถาบันการเงินได้ ข้อมแสดงให้เห็นการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ในขณะเดียวกัน อันทำให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันเองได้ และการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวก็ส่งผลทำให้ระบบการกำกับตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นบกพร่องและล้มเหลว

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ จะขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน เพราะกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จึงทำให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยปราศจากขอบเขต ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนฯ เพราะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและประธานกรรมการกองทุนฯ คือบุคคลเดียวกัน

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอเสนอแนะดังนี้

1. การยกเลิกกองทุนฯ และพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นทำหน้าที่แทนกองทุนฯ ในการรับประกันเงินฝาก

2. กรณีไม่ยกเลิกกองทุนฯ คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 โดยเพิ่มมาตรการทางข้อกฎหมายในการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการถอนซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้การทำงานของกองทุนฯ โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ มีความคล่องตัวและต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น

D
P
U

According to the study, the Fund for recovering and developing the system of financial institutions has the following problems and obstacles :

1. The Fund has no structural liberty in its management. The Fund's Board, including its manager, does not have any roles in solving the financial institutions' problems. This is because the members of the Board are mainly the officers of the Bank of Thailand and the Ministry of Finance. In managing the Fund, the committee grants an absolute power to the Chairman of the Board, namely, the Governor of the Bank of Thailand, to both decide and command since the Fund needs the supervision and investigation from the Bank's officers. As a result, the Fund's committee and its manager have no involvement in considering the problems because the law gives no rights to the Fund to supervise and investigate the financial institutions. Such power belongs solely to the Bank of Thailand.

2. Whenever the Governor of the Bank of Thailand, as the top executive of the Central Bank and the Chairman of the Fund's Board, conceals the financial institutions' inefficiency of controlling and investigating, the society has no ways to check and determine their true financial status. He also can use the Fund as tool to solve the problem first hand by injecting more money supplies to such financial institutions to help them out and avoid their collapse. Such actions certainly present the dissident responsibilities of the Governor of the Bank of Thailand, as the top executive of the Central Bank and the Fund's Chairman of the Board as well as the conflicting roles of the Bank and The Fund. This self-inflicted conflict and the said performance will eventually lead to the deterioration and failure of the Bank's system of control and investigation.

The Governor of the Bank of Thailand as the Fund's Chairman will lack the necessary freedom of managing as the law does not assign the timeframe and conditions to dismiss him from his title. Thus, the political officers have an absolute power to remove him from his office. Such power will have an effect on the Fund's management as the Governor of the Bank of Thailand and the Fund's Chairman is the same person.

Therefore, to improve the efficiency in resolving the problems concerning the financial institutions, this thesis would like to make the following suggestions :

1. To cancel the said Fund and consider establishing the Depository Insurance Institution to replace it as the place to insure deposits.

2. In the case where there is no cancellation of the Fund, it suggests an amendment of the Bank of Thailand Act B.E. 2485 by increasing legal measure to designate timeframe and conditions of the Governor of the Bank of Thailand's dismissal. Such amendment will help facilitate and continue of the task of the Governor as the Fund's Chairman

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

สถาบันการเงินเป็นองค์กรที่ต้องทำหน้าที่รับฝากเงินจากประชาชน โดยนำเงินที่รับฝากไปให้ผู้ลงทุนกู้ยืมเงิน ซึ่งได้ผลกำไรจากความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ในการดำเนินงานของสถาบันการเงินย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงและการบริหารงานมีความผิดพลาด และอาจไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้ เป็นการทำให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้รับความเดือดร้อน หากเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ย่อมทำให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นและไม่กล้านำเงินฝากมาฝากกับสถาบันการเงิน เพราะการนำเงินมาฝากกับสถาบันการเงินนั้นสถาบันการเงินมิได้ให้หลักประกันแก่ผู้ฝากเงินว่า หากสถาบันการเงินต้องปิดกิจการแล้ว ผู้ฝากเงินจะได้รับเงินคืน ดังนั้นหากผู้ฝากไม่นำเงินฝากของตนมาฝากกับสถาบันการเงินแล้ว สถาบันการเงินก็ไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้ เพราะสถาบันการเงินต้องอาศัยเงินฝากเป็นทุนในการดำเนินกิจการ

ด้วยเหตุนี้ ทางภารกิจต้องเข้ามากำกับดูแล ควบคุมและตรวจสอบสถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินมีฐานะการเงินที่มั่นคงปลอดภัย และป้องกันมิให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจอื่นจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ฝากเงิน อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบบางครั้งจะกระทำได้ยากเพราะจำนวนสถาบันการเงินมีจำนวนมาก

จึงเป็นเหตุสุดวิสัยที่ทางการจะแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้ เพราะบางครั้งความเสียหายภายในสถาบันการเงินมีจำนวนมาก จึงยากที่จะทำการแก้ไข ทางการจึงมีความจำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งเลิกกิจการ และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ทางการจะเป็นผู้จ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน

1.1 ความสำคัญของปัญหา

จากอดีตที่ผ่านมา ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินกับบริษัทราชาเงินทุน จำกัด ได้ส่งผลกระทบต่อความศรัทธาของประชาชนในการฝากเงินกับบริษัทเงินทุน เหตุการณ์ในครั้งนั้นประชาชนได้พากันแตกตื่นไปถอนเงินจากบริษัทเงินทุนเป็นจำนวนมาก และกระทบเป็นลูกโซ่ลุกลามไปยังระบบเงินทุนทั้งระบบ อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยตรง การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงินในช่วงเวลาดังกล่าวทางการจะขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนต่าง ๆ

เพื่อเป็นทางผ่านในการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ทางการเงินจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน จึงได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้สามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพในกรณีที่มิมีวิกฤตการณ์ทางการเงินเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน

ภายใต้วิกฤตการณ์ปี 2540 ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง กองทุนฯ ก็ได้แสดงบทบาทของตนในฐานะหน่วยงานที่ต้องให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน แต่การดำเนินการในการแก้ไขปัญหของกองทุนฯ นั้นไม่สามารถจัดการกับปัญหาและอุปสรรคที่จะทำให้กองทุนฯ ได้บรรลุและประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ กองทุนฯ ต้องใช้เงินจำนวนมากในการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินดังกล่าว ตลอดจนการสั่งปิดสถาบันการเงินหลายแห่งจนทำให้กองทุนฯ ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ทางกรมได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงกรณีกองทุนฯ ได้ใช้เงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่าง ๆ เป็นจำนวนที่สูง และก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากการศึกษาข้อเท็จจริงของ ศปร. ว่า กองทุนฯ ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยไม่มีการแยกแยะปัญหาการขาดสภาพคล่องและปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ของสถาบันการเงิน ศปร. จึงได้เสนอแนะว่า “ในส่วนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นั้น ศปร. เห็นว่าควรจะมีการยกเลิกโดยเร็ว โดยเฉพาะการรับประกันโดยไม่มีขอบเขต โดยแปลงมาเป็นส่วนงานทางด้านประกันเงินฝาก” อย่างไรก็ตาม ทางกรมไทยก็ได้ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือฉบับที่ 3 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ระบุว่า จะนำระบบประกันเงินฝากมาใช้แทนการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในปัจจุบัน จากเหตุผลดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ขึ้นเพื่อจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่แทนการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงินแทนกองทุนฯ ซึ่งปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อจะศึกษาความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ และการจัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลาง และประธานกรรมการกองทุนฯ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของกองทุนฯ ว่าเหตุใดกองทุนฯ จึงไม่

ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น จะได้ศึกษาถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในประเทศไทยตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ซึ่งปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง และศึกษาถึงสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) โดยนำมาเปรียบเทียบกับกองทุนฯ เพื่อให้ทราบถึงข้อแตกต่าง ผลดีและผลเสีย รวมทั้งประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาขององค์กรดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะเพื่อการพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และแก้ไขข้อกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงสาเหตุการเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในอดีต ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาก่อนมีการจัดตั้งกองทุนฯ และศึกษาถึงประวัติความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุนฯ วัตถุประสงค์ โครงสร้างของกองทุน อำนาจหน้าที่ การดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินและการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงบทเรียนจากสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ และข้อเปรียบเทียบระหว่างสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) กับกองทุนฯ

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิจารณ์ข้อกฎหมายในความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ และการจัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ

1.2.4 เพื่อหาข้อสรุปในการจัดการกับปัญหาในระบบกองทุนฯ ที่เป็นอยู่เดิมว่ากองทุนฯ ควรจะดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างไร

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ศึกษาถึงสาเหตุการเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในอดีต ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาก่อนมีการจัดตั้งกองทุนฯ และศึกษาถึงประวัติความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุนฯ วัตถุประสงค์ โครงสร้างของกองทุนฯ อำนาจหน้าที่ การดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินและการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ โดยจะศึกษาดังแต่ปัญหาในการดำเนินงานของกองทุนฯ ภายใต้วิกฤติการณ์ทางการเงิน พ.ศ. 2540 ปัจจัยที่นำมาซึ่งวิกฤติการณ์ทางการเงิน ความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ การจัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในประเทศไทยตามร่างพระราช

บัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง โดยจะทำการศึกษาโครงสร้างการบริหารงาน อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน และเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จะศึกษาเปรียบเทียบถึงข้อแตกต่างระหว่างสถาบันการประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. กับ กองทุนฯ ว่ามีข้อแตกต่าง ผลดีและผลเสีย อย่างไร

1.3.2 ศึกษาถึงบทเรียนจากสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศและข้อเปรียบเทียบระหว่างสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) กับกองทุนฯ โดยจะศึกษาตั้งแต่ แนวทางการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน โดยสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น โดยภาพรวม ความเป็นมาของสถาบันประกันเงินฝาก โดยเฉพาะสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) โดยจะทำการศึกษาดัง โครงสร้างการบริหาร อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน และเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจะศึกษาเปรียบเทียบถึงข้อแตกต่างระหว่างสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) กับกองทุนฯ ว่ามีข้อแตกต่าง ผลดีและผลเสีย อย่างไร

1.3.3 เพื่อศึกษาและวิจารณ์ข้อกฎหมายในความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ และการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ โดยจะศึกษาดังแต่โครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ รวมทั้งการทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลาง และประธานกรรมการกองทุนฯ นั้นมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของกองทุนฯ อย่างไร และศึกษาถึงการขาดความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ มีผลอย่างไรต่อการบริหารงานของกองทุนฯ

1.4 สมมุติฐานของการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนฯ ที่ผ่านมานับแต่ การเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินนั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของบทบัญญัติทางกฎหมายที่ทำให้กองทุนฯ ต้องได้รับความเสียหายอย่างมากในการโอบอุ้มสถาบันการเงินเพื่อมิให้ ล้ม ทั้งในแง่ของโครงสร้างของกองทุนฯ และการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ และทำให้กองทุนฯ ไม่สามารถจัดการกับปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งจะแตกต่างกับการแก้ไขปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งจะมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนทั้งในแง่ของโครงสร้างการบริหาร อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน ซึ่งมีความชัดเจนและมีความคล่องตัวมากกว่าการดำเนินงานของกองทุนฯ ซึ่งแต่ละมาตรการดังกล่าวจะมีความแตกต่างกัน ตลอดจนผลดีและผลเสียที่ต่างกัน

1.5 วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการวิจัยทางกฎหมาย โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร ทั้งเอกสารวิชาการ บทความในวารสาร ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ รวมทั้งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 รวมทั้งข้อบังคับของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. โดยนำมาศึกษาเปรียบเทียบและทำการสรุปเป็นผลงานทางด้านการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงสาเหตุการเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในอดีต ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาหาก่อนมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และทำให้ได้ทราบถึงความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุนฯ วัตถุประสงค์ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ การดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่

1.6.2 ทำให้ทราบถึงข้อแตกต่างระหว่างกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินกับสถาบันประกันเงินฝาก ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ในด้านโครงสร้าง อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินว่ามีผลดีและผลเสียในการดำเนินงานอย่างไร

1.6.3 ทำให้ทราบถึงความเป็นมาของสถาบันประกันเงินฝาก โดยเฉพาะสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบสถาบันประกันเงินฝากว่ามีโครงสร้างการบริหาร อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับกรดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินแล้วจะมีผลดีและผลเสียมากน้อยเพียงใด

1.6.4 ทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินในความเป็นอิสระทางโครงสร้างและการชดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ซึ่งจากการศึกษากรณีที่ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่งนั้นส่งผลกระทบต่อการทำงาน ของกองทุนฯ ในทางใดบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ตลอดจน การแก้ไขข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สามารถทำให้การดำเนินงานของกองทุนฯ สามารถบรรลุผลตาม วัตถุประสงค์ต่อไป

บทที่ 2

ปัญหาของสถาบันการเงินกับการดำเนินงานของกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินมีบทบาทสำคัญในการสร้างระบบการเงินของประเทศให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคงต้องมีการระดมเงินภายในประเทศให้ได้มากที่สุด เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว การระดมเงินทุนมี 2 รูปแบบ คือ เงินทุนระยะสั้นและระยะยาว โดยเงินทุนระยะสั้นจะมาจากตลาดเงิน ซึ่งมีธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนเป็นสถาบันที่ช่วยกันระดมเงินฝากและให้เงินกู้ยืม ส่วนเงินทุนระยะยาวได้แก่ ตลาดทุนซึ่งผ่านการดำเนินงาน ผ่านตลาดหลักทรัพย์หรือตลาดหุ้น ดังนั้นสถาบันการเงินจึงถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการสร้างความเชื่อถือให้แก่ประชาชนของประเทศเองและต่างประเทศที่มีความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจ จึงต้องมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพทางการเงิน¹

2.1 ปัญหาของระบบสถาบันการเงินในอดีต

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีกฎหมายควบคุมธนาคารพาณิชย์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 และมีการแก้ไขจนในที่สุดมีการตราพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ใช้บังคับ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน หลังจากเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการสนับสนุนนโยบายการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ไทย และมีการขยายสาขาเป็นจำนวนมาก โดยหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ก็เริ่มมีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของเอกชน ถึงสิ้นปี พ.ศ. 2505 มีธนาคารพาณิชย์ที่เปิดดำเนินการรวมทั้งสิ้น 14 ธนาคาร และสาขานิติพาณิชย์ต่างประเทศ 11 ธนาคาร อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี พ.ศ. 2502 – 2512 มีธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาทางการเงิน 3 ธนาคารคือ²

¹ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 2528-2538, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2539, หน้า 9.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

1. ธนาคารเกษตร จำกัด เริ่มประสบปัญหาปี พ.ศ. 2502 และถูกควบกิจการในปี พ.ศ. 2509 เป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด
2. ธนาคารมณฑล จำกัด เริ่มประสบปัญหาปี พ.ศ. 2507 และถูกควบกิจการในปี พ.ศ. 2509 เป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด
3. ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด เริ่มประสบปัญหาปี พ.ศ. 2512 และเปลี่ยนชื่อมาเป็น ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน)

อย่างไรก็ตาม ก็มีการแก้ไขปัญหธนาคารพาณิชย์ทั้ง 3 ไปได้ด้วยดี ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงพอสมควร

สำหรับสถาบันการเงินประเภทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ได้มีการเริ่มเปิดดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 ซึ่งในสมัยนั้นยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับ จึงสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างเสรี ปราศจากการควบคุมของทางการ การดำเนินกิจการจึงเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบแบบแผน และต่อมาจึงได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือสุขภาพแห่งสาธารณชน กำหนดให้กิจการดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมถึงกิจการหลายประเภท การควบคุมกิจการเงินทุนหลักทรัพย์ และเครดิตฟองซิเอร์ในขณะนั้น กระทำได้เพียงขอบเขตที่จำกัด โดยเพียงอาศัยเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตเป็นสำคัญ และมีการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ในปี พ.ศ. 2517 ธุรกิจด้านเงินทุนและหลักทรัพย์จึงมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้ราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ในปี พ.ศ. 2519 – 2521 เพิ่มขึ้นกว่าความเป็นจริง ประกอบกับผลกระทบจากต่างประเทศ ในกรณีของกลุ่มประเทศโอเปกขึ้นราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยทั้งในและต่างประเทศสูงขึ้นมาก¹

ด้วยเหตุนี้การกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินในขณะนั้นจึงกระทำได้ในขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการเข้าไปตรวจสอบในการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนที่ประสบปัญหา รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ต้องการตีความโดยอิงกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีแนวความคิดในการแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้มีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

2.1.1 วิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ปี พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ฉบับที่ 2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มีผลบังคับใช้ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2522 มีจุดประสงค์ให้ธนาคารพาณิชย์กระจายหุ้นมิให้ผูกขาดในกิจการ โดยกลุ่มเจ้าของธนาคาร มีการแก้ไขข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่เปิดใหม่ต้องเป็นบริษัทมหาชน การกำหนดประเภทสินทรัพย์ที่ใช้ดำรงอัตราส่วนเงินสดสำรอง กำหนดประเภทของสินทรัพย์สภาพคล่อง กำหนดให้ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนกับการรับรองและการรับอาวัล และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อในกิจการใด ๆ เป็นพิเศษได้ เพื่อประโยชน์นโยบายการเงิน จากนั้นอีกประมาณ 2 เดือนก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุงกลไกในการดำเนินงานของบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทฟองซิเอร์ ให้สอดคล้องกับนโยบายของทางการ โดยกำหนดให้บริษัทดังกล่าวที่เปิดใหม่ต้องเป็นบริษัทมหาชน¹

อย่างไรก็ตาม ช่วงระยะใกล้เคียงกับการออกและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้ง 2 ฉบับ ได้เกิดภาวะเงินตึงตัวทั้งภายในและภายนอกประเทศ ปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์รวมทั้งราคาและดัชนีของตลาดได้ต่ำลง และในกลางปี พ.ศ. 2522 ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินกับบริษัทราชาเงินทุน ซึ่งเป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ ๆ ได้ให้กู้ยืมเงินแก่บริษัทในเครือและลูกค้าเพื่อซื้อหุ้นของบริษัทเอง ทำให้ไม่สามารถชำระเงินคืนแก่เจ้าหนี้ จนทางการต้องเข้าควบคุมและปิดกิจการของบริษัท โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมบริษัทขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ในเวลาต่อมา²

จากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ฝากเงินและเกิดความไม่มั่นใจในการฝากเงินกับบริษัทเงินทุน จึงทำให้เกิดการถอนเงินจากบริษัทราชาเงินทุนเป็นจำนวนมาก จนเป็นผลทำให้ฐานะของบริษัทเงินทุนหลายแห่งได้รับผลกระทบอย่างหนัก โดยเฉพาะบริษัทที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์หนุนหลัง ทางการและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารและเงินทุนเพื่อฟื้นฟูกิจการ โดยให้กู้ยืมเงินอัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารพาณิชย์ และได้ออกมาตรการเสริมสภาพคล่องและเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งได้มีการเข้าไปสร้างความมั่นใจของผู้ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

² อภิลิทธิ์ เวชชาชีวะ และคณะ. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทฝ่ายวิจัยนโยบายเศรษฐกิจโดยรวม. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534, หน้า 20.

อาทิ การอนุญาตให้บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ที่ประกอบธุรกิจค้าหลักทรัพย์สามารถเข้าไปปรับสภาพคล่องในตลาดซื้อพันธบัตรได้ การให้ความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องแก่ธุรกิจหลักทรัพย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีการปรับปรุงข้อกำหนดต่าง ๆ ด้านสถาบันการเงินในขณะนั้น เช่น การปรับปรุงอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงให้เพิ่มขึ้น การเพิ่มอัตราส่วนการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องและการลดสัดส่วนการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้รายใหญ่¹

อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดวิกฤติการณ์กับบริษัท ราชเงินทุน ในช่วงปี พ.ศ. 2521-2522 ดังที่กล่าวมาข้างต้น ได้เกิดแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้น เพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับระบบสถาบันการเงิน จนถึงการยกร่างพระราชบัญญัติประกันเงินฝากในปี พ.ศ. 2523 แต่ก็ไม่ได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยไม่ปรากฏเหตุผลที่ชัดเจน จึงไม่มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย²

ซึ่งแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในช่วงปี พ.ศ. 2521 - 2522 นั้น เป็นการนำแนวความคิดในการตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นแม่แบบในเรื่องนี้ เมื่อ 60 ปีที่แล้ว เหตุผลที่ถูกนำมากล่าวอ้างในการสนับสนุนให้มีสถาบันดังกล่าวมักจะประกอบด้วยข้อดีของสถาบันประกันเงินฝากคือ

1. เสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินเป็นองค์กรที่ดำเนินธุรกิจที่อยู่ในความศรัทธาของประชาชน และถูกมองว่าเงินฝากที่ประชาชนนำมาไว้ที่สถาบันการเงินนั้นต้องมีความปลอดภัย ดังนั้น เมื่อใดที่สถาบันการเงินประสบปัญหาในการขาดสภาพคล่องย่อมทำให้ผู้ฝากเงินตื่นตระหนกและพากันมาถอนเงินออก การที่สถาบันประกันเงินฝากสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ฝากเงินในการให้ความคุ้มครองเงินฝากนี้ย่อมเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินว่าสถาบันประกันเงินฝากจะจ่ายเงินชดเชยคืนให้แก่ผู้ฝากเงินโดยทันทีที่สถาบันการเงินต้องปิดกิจการ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินมากขึ้น ทั้งนี้เพราะมั่นใจว่าตนเองจะได้รับคืนเงินฝากอย่างแน่นอน โดยจะเห็นได้ว่าในหลายประเทศ การประกาศตั้งสถาบันประกันเงินฝากสามารถหยุดยั้งวิกฤติการณ์ระบบสถาบันการเงินได้³

2. ส่งเสริมการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน

ในการฝากเงินของประชาชน โดยภาพรวมแล้วทุกคนย่อมจะนึกถึงสถาบันการเงินที่

¹ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

² อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

³ Maria L. Fres-Felix. Deposit Insurance Schemes : Its Nature, Role and Issues. The South East

มีความมั่นคง คือ สถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่หรือสถาบันการเงินที่ดำเนินกิจการมานานแล้ว ย่อมได้เปรียบสถาบันการเงินขนาดเล็ก หรือสถาบันการเงินที่เพิ่งเปิดกิจการ แต่หากมีสถาบันประกันเงินฝากแล้ว ประชาชนผู้ฝากเงินก็จะไม่เลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินใดสถาบันการเงินหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากทุกคนจะได้รับความคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันประกันเงินฝากทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้การมีสถาบันประกันเงินฝากย่อมเป็นการสร้างความเท่าเทียมให้แก่ระบบสถาบันการเงิน ไม่ทำให้เงินฝากไปกระจุกตัวอยู่ที่สถาบันการเงินใดสถาบันการเงินหนึ่ง ซึ่งสถาบันการเงินขนาดเล็กก็สามารถจะแข่งขันกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ได้อย่างทัดเทียมขึ้น¹

3. การคุ้มครองผู้ฝากเงินและก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

การฝากเงินกับสถาบันการเงินนั้น โดยหลักทั่วไปแล้วผู้ฝากเงินจะไม่ได้รับอะไรเป็นหลักประกันจากสถาบันการเงิน เมื่อสถาบันการเงินต้องล้มหรือปิดกิจการไปในการได้รับเงินชดเชยคืน สถาบันประกันเงินฝากจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงิน ดังนั้นจึงเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ฝากเงิน และการคุ้มครองนั้นสถาบันประกันเงินฝากก็มุ่งที่จะคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยที่ถือว่าเป็นผู้ฝากเงินที่มีโอกาสรับรู้ข้อมูลของสถาบันการเงินน้อยมาก ตลอดจนไม่มีอำนาจในการต่อรองกับสถาบันการเงิน ซึ่งจะต่างกับผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสถาบันการเงินได้มากกว่า และมีอำนาจในการต่อรองกับสถาบันการเงิน ด้วยเหตุนี้สถาบันประกันเงินฝากจึงช่วยสร้างความเป็นธรรมให้กับระบบสังคมได้²

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเหตุผลเหล่านี้จะถูกนำมากล่าวอ้างสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากอยู่เสมอ แต่ก็ไม่ใช่เหตุผลที่ปราศจากข้อโต้แย้งทั้งในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติ โดยสามารถแยกประเด็นได้ 3 ประการดังนี้³

ประการแรก ในเรื่องของความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินนั้น การมีการประกันเงินฝากก็ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นได้เสมอ ทั้งนี้เพราะการประกันเงินฝากในหลายประเทศมักจะไม่มีการประกันเงินฝากทั้งหมด แต่จะประกันบางส่วนเท่านั้น ผู้ฝากเงินรายใหญ่จึงจำเป็นต้องรีบถอนเงินอยู่ดีหากมีข่าวไม่ดีเกี่ยวกับสถาบันการเงิน แม้แต่ในกรณีที่มีการประกันเงินฝาก 100% ผู้ฝากเงินก็ยังไม่มีความมั่นใจว่าการจ่ายเงินคืนของสถาบันประกันเงินฝากนั้นจะมีเงื่อนไขอะไรบ้าง และจะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ฝากเงินมากน้อยเพียงใด

¹ Ibid, p.6.

² Ibid.

³ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. สถาบันประกันเงินฝากคิดให้รอบคอบก่อนตัดสินใจ. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๓๗๒, หน้า 39-40.

ประการที่สอง จากเหตุผลในประการแรก ก็จะทำให้การส่งเสริมการแข่งขันไม่ดีขึ้น เพราะอย่างไรประชาชนก็ยังเชื่อว่าเงินฝากของตนในสถาบันการเงินขนาดใหญ่มีความปลอดภัยมากกว่า นอกจากนี้แล้ว แนวโน้มที่ปรากฏให้เห็นได้ชัดในหลาย ๆ ประเทศที่มีสถาบันประกันเงินฝากก็คือ องค์กรดังกล่าวจะปล่อยให้สถาบันการเงินล้มและจ่ายเงินฝากคืนให้กับประชาชนก็ต่อเมื่อสถาบันการเงินนั้นมีขนาดเล็ก แต่จะพยายามโอบอุ้มหรือพยุงสถาบันการเงินขนาดใหญ่ไม่ให้ล้มลงด้วย

ประการที่สาม ในเรื่องของความเป็นธรรมนั้น สิ่งควรนำมาพิจารณาคือ ในกรณีที่ไม่มีสถาบันประกันเงินฝาก ผู้ฝากเงินจะได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ซึ่งก็ไม่ปรากฏแน่ชัด ประเทศที่ไม่มีสถาบันประกันเงินฝากนั้นให้การคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินมากหรือน้อยกว่าประเทศที่มีสถาบันดังกล่าว ในกรณีที่เกิดการล้มลงของสถาบันการเงินในทางปฏิบัติ

ซึ่งการคัดค้านการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเมื่อ 20 ปีที่แล้ว ส่วนหนึ่งได้เกิดจากข้อโต้แย้งเหล่านี้ แต่ไม่มีใครทราบเหตุผลที่แท้จริงว่าเหตุใดจึงมีการถอนพระราชบัญญัติฉบับนั้นออกไป

2.1.2 วิฤติการณ์สถาบันการเงินปี พ.ศ. 2526

จากเหตุการณ์กรณีบริษัท ราชารัฐเงิน จำกัด ในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งถือเป็นวิฤติการณ์สถาบันการเงินครั้งแรก และบริษัทราชารัฐเงิน จำกัด ได้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ ก่อนปี พ.ศ. 2526 มีบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อีก 2 บริษัท ได้ประสบปัญหาอย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน คือ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ธนกิจ จำกัด และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เสรีสากลธนกิจ จำกัด ในปี พ.ศ. 2524 และ 2525 ตามลำดับ โดยทางการได้พยายามให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ซึ่งได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน แต่ผู้บริหารสถาบันดังกล่าวได้หลบหนีไปต่างประเทศ จึงเป็นอุปสรรคและยากต่อการแก้ไข จนบริษัทต้องล้มไปในที่สุด ทั้งนี้เป็นผลมาจากบริษัทราชารัฐเงิน จำกัด ที่ได้ส่งผลกระทบต่อบริษัทเงินทุนดังกล่าวมาข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ ทางการได้จัดให้ธนาคารพาณิชย์เข้าไปให้ความช่วยเหลือจนสามารถดำเนินการต่อไปได้ส่วนหนึ่ง และบางส่วนสามารถแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ขณะที่บางส่วนได้ปกปิดปัญหาไว้ด้วยหวังที่จะขยายปริมาณธุรกิจให้เกิดรายได้มาจนเจือ เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวหรือเมื่อทางการผ่อนคลามาตรการทางการเงิน แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจผันผวน ตลอดจนมีการแข่งขันสูงทำให้สภาพคล่องตึงตัวและเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง จึงมีบริษัทเงินทุนหลายแห่งประสบปัญหาและขาดสภาพคล่องทางการเงินที่จะมาจ่ายคืนแก่ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินที่พากันมาไถ่ถอน ในปี พ.ศ. 2526 บริษัทเงินทุนแรกที่ประสบปัญหาไม่มีเงินจ่ายคืนแก่ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงิน คือ บริษัทเงินทุนหลัก

ทรัพย์สินพัฒนาเงินทุน จำกัด แม้ว่าในช่วงแรกทางการได้ขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ในการให้ความช่วยเหลือก็ตาม แต่เนื่องจากมีความเสียหายจำนวนมาก ยากแก่การฟื้นฟู ทำให้ธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวถอนตัวไปในที่สุด ทางการจึงได้เฟื่องถอนใบอนุญาตบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สินพัฒนาเงินทุน จำกัด พร้อมกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ในเครืออีก 2 แห่งคือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สินบ้านและที่ดินไทย จำกัด และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์บ้านและที่ดินไทย จำกัด¹

อย่างไรก็ตามทางการก็ได้หามาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน เพื่อไม่ให้วิกฤติการณ์ดังกล่าวขยายออกไปในวงกว้างกับวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2526 ซึ่งจะกล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์และมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของทางการในส่วนต่อไป

2.1.3 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ปี พ.ศ. 2522-2526

วิกฤติการณ์สถาบันการเงินปี พ.ศ. 2522 – 2526 นั้น มีสาเหตุมาจากปัจจัย 2 ประการคือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ดังนี้²

1. ปัจจัยภายนอก กล่าวคือ ภาวะทางเศรษฐกิจและมาตรการทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงิน ผลกระทบจะมีมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ตลอดจนความสามารถของผู้บริหารสถาบันการเงินนั้น โดยทั่วไปแล้วหากภาวะเศรษฐกิจผันผวน ชวเขา ก็มีโอกาสทำให้สถาบันการเงินมีฐานะทางการเงินอ่อนแอลงและประสบปัญหาถึงขั้นวิกฤตได้ ตัวอย่างเช่น ความตกต่ำของราคาหลักทรัพย์ทำให้บริษัทที่กู้จากสถาบันการเงินเพื่อไปลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนทำให้การลงทุนในเงินตราต่างประเทศ หรือการพึ่งเงินทุนจากตลาดในต่างประเทศมีความเสี่ยงมากขึ้นและอาจส่งผลให้ขาดทุนได้ง่าย

2. ปัจจัยภายใน กล่าวคือ ปัจจัยภายในที่สำคัญมากที่สุด คือ ตัวผู้บริหาร โดยแยกเป็น 2 ลักษณะคือ

2.1 ผู้บริหารทุจริต คือ ผู้บริหารสถาบันการเงินจะมีวิธีการทุจริตนำสินเชื่อมาใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหลายวิธี เช่น ค้างบริษัทขึ้นมาหลายแห่งโดยให้อยู่ในเครือเดียวกันและถือหุ้นข้ามกันไปกันมา ตีราคาหลักทรัพย์สูงกว่าความเป็นจริง ทำหลักฐานการให้กู้ยืมเงินปลอม เป็นต้น

¹ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

² อภินิติ เวชชาชีวะ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

2.2 ผู้บริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ คือ ปัญหาเริ่มจากความบกพร่องในการควบคุมความเสี่ยงในการปล่อยสินเชื่อ เพื่อต้องการให้สถาบันการเงินของตนเองเติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจากขาดบุคลากรที่สามารถวิเคราะห์สินเชื่อได้อย่างถูกต้อง และขาดระบบควบคุมสินเชื่อที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

2.1.4 มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของทางการ

ทางการได้ใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อเข้าแก้ไขวิกฤตการณ์สถาบันการเงินทั้ง 2 ครั้ง (ปี พ.ศ. 2522-2526) เพื่อมิให้ทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและอาจทำความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีมาตรการพอสรุปได้ดังนี้¹

1. ฟื้นฟูภาวะตลาดหลักทรัพย์
2. ปรับปรุงกฎหมายซึ่งใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์
3. เสริมสภาพคล่องให้แก่ระบบสถาบันการเงิน
4. ช่วยเหลือสถาบันการเงินตาม โครงการ 4 เมษายน พ.ศ. 2527
5. เพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจและชดเชยลูกค้าที่ฝากเงินที่สถาบันการเงินซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาต

จากมาตรการดังกล่าวข้างต้น มีรายละเอียดดังนี้

1. ทางการได้นำมาตรการบางอย่างออกใช้เพื่อเพิ่มความต้องการและลดจำนวนหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ เช่น อนุญาตให้บริษัทประกันภัยและประกันชีวิตสามารถลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ ผ่อนผันให้สถาบันการเงินลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้มากขึ้น
2. การออกพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 เพื่อใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าว และได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้อีก 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2526 และ 2528 อย่างไรก็ตาม ยังมีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2528 เพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
3. เนื่องจากสถาบันการเงินส่วนใหญ่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ทาง การจึงได้เสริมสภาพคล่องด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น ขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินด้วยกันไม่ให้เรียกเงินกู้ยืมระหว่างกันคืน และถ้าจำเป็นก็ขอให้กู้ยืมเพิ่มขึ้น ส่วนเงินกู้ยืมของประชาชนให้จ่ายคืนเมื่อครบกำหนดชำระเท่านั้น
4. การช่วยเหลือสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการ 4 เมษายน พ.ศ. 2527 โดยการส่งคน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

ของทางการเข้าร่วมถือหุ้นและบริหารงาน การให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำและการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน

5. ชดเชยผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ทาง การได้อุดหนุนสถาบันการเงินฐานะที่มั่นคงที่เกี่ยวข้องด้วยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ให้ทรงรองจ่ายหรือผ่อนชำระเงินฝากคงค้าง เช่น กรณีบริษัทราชาเงินทุน จำกัด ในปี พ.ศ. 2522 ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินจะได้รับเงินทรงรองจ่ายร้อยละ 20 ของจำนวนเงินตามหน้าตั๋ว แต่ไม่รวมดอกเบี้ย จากธนาคารกรุงไทย จำกัด ในกรณีที่สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตระหว่างปี พ.ศ. 2526-2528 ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินจะได้รับ การแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงิน (ไม่รวมดอกเบี้ย) จากสถาบันการเงิน 4 แห่ง

2.2 แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากและการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

นอกจากการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ในปี พ.ศ. 2528 ทาง การได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤติการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดยทางการได้ชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็นไว้ว่า ทาง การเห็นว่าจากเหตุการณ์และวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น ทาง การมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินในระบบทั้งหมดให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยมีมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลักสำคัญและเพื่อสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่ระบบสถาบันการเงินอันเป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อนึ่ง เมื่อทางการได้วิเคราะห์และศึกษาสาเหตุแห่งวิกฤติการณ์ต่าง ๆ พบว่า สาเหตุที่สำคัญคือ มีการบริหารงานไม่ดี การควบคุมภายในหย่อนยาน ระบบบัญชีและการสอบบัญชีขาดประสิทธิภาพ ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถ มีการอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ รวมทั้งกระทำการทุจริตต่าง ๆ นานา เมื่อมีปัญหาที่ชักย้ายถ่ายเททรัพย์สินและหลบหนีออกนอกประเทศ ขณะเดียวกันการกำกับดูแลของทางการก็ยังไม่เข้มงวดเต็มที่ เนื่องจากขาดเครื่องมือที่สำคัญ คือ กฎหมายที่ให้อำนาจอย่างเพียงพอที่จะป้องกันและแก้ไข ปัญหาตามขั้นตอนที่วิกฤติการณ์ได้เกิดขึ้น และการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจำเป็นต้องมีองค์กรชัดเจนทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ¹

¹ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

2.2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเริ่มจากการเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินที่ส่งผลให้สถาบันการเงินบางแห่งต้องล้มเลิกกิจการ ผู้ฝากเงินตื่นตระหนกและหมดศรัทธาในระบบสถาบันการเงิน พากันถอนเงินอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดผลกระทบเป็นลูกโซ่จากสถาบันการเงินแห่งหนึ่งไปสู่สถาบันการเงินอีกแห่งหนึ่ง

นับจากวิกฤติการณ์การเงินปี พ.ศ. 2522 ได้มีการศึกษาและเสนอแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และมีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งจนถึงขั้นยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุเจตนารมณ์ไว้ 2 ประการ คือ เพื่อประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงิน และเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

สถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะจัดตั้งขึ้นเป็นสถาบันอิสระทำหน้าที่รับประกันเงินฝาก มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร ในระยะเริ่มแรกสถาบันนี้จะประกันเฉพาะเงินฝากกับบริษัทเงินทุนก่อน โดยประกันเงินฝากจำนวนไม่เกินหนึ่งแสนบาทสำหรับผู้ฝากแต่ละราย สำหรับทุนเริ่มแรกธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้การสนับสนุนเป็นจำนวน 500 ล้านบาท ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

ได้มีการดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากเสร็จเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2523 แต่มิได้มีการนำเสนอ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเป็นเรื่องเร่งด่วน แต่ด้วยเหตุผลบางประการ ได้มีผู้ขอให้เปลี่ยนวาระการประชุมนี้อยู่หลายคราวจนในที่สุดสภาปิดสมัยประชุม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนด 3 ฉบับ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับที่สามนี้ได้เพิ่มหมวดกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528

แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากได้ถูกนำขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2534 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งชื่อคณะกรรมการพัฒนาสถาบันประกันเงินฝากเพื่อพิจารณาข้อดีข้อเสียของการมีการประกันเงินฝาก กำหนดระบบการประกันเงินฝากและพิจารณาข้อกฎหมายและความสัมพันธ์กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยมีนายวิโรพงษ์ รามางกูร ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็น

ประธานกรรมการ ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล เป็นรองประธานกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐ และเอกชนอีก 7 ท่าน เป็นกรรมการ ได้แก่ ผู้อำนวยการกองนโยบายการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ผู้แทนสมาคมบริษัทเงินทุน ผู้แทนสมาคมประกันชีวิต ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองธนธิการ กรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

หลักการสำคัญของการพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในครั้งนี้คือ การให้หลักประกันแก่ผู้ฝากเงินว่าการนำเงินไปฝากไว้กับสถาบันการเงินที่ร่วมอยู่ในโครงการประกันเงินฝาก แม้ว่าสถาบันการเงินนั้นจะประสบกับภาวะวิกฤต ผู้ฝากเงิน โดยเฉพาะผู้ฝากเงินรายย่อยจะได้รับเงินคืนเสมอ โดยสถาบันประกันเงินฝากจะสามารถหารายได้มาเองไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน คณะกรรมการพัฒนาสถาบันประกันเงินฝากได้เสนอความเห็นให้ปรับโครงสร้างของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินตั้งเป็นสถาบันประกันเงินฝากด้วยเหตุผลว่า แม้อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะทำหน้าที่ช่วยเหลือด้านการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาได้เป็นอย่างดี แต่ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะในส่วนของโครงการประกันเงินฝาก นอกจากนี้ในอนาคตระบบการเงินที่มีแนวโน้มเปิดเสรีมากขึ้นจะทำให้สถาบันประกันการเงินต่าง ๆ มีการแข่งขันสูงขึ้น ทั้งจากสถาบันการเงินในประเทศและจากสถาบันการเงินต่างประเทศ จึงมีความจำเป็นจะต้องมีองค์กรที่มีความคล่องตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้ฝากเงินและเสริมสร้างความเชื่อมั่นของผู้ออมในการฝากเงินไว้กับสถาบันการเงิน รวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในระยะยาว ซึ่งการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เป็นนิติบุคคลแยกตัวออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย จะทำให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินและการเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินทำได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นการช่วยลดภาระของธนาคารแห่งประเทศไทยได้บางส่วน ทำให้ธนาคารสามารถดำเนินนโยบายการเงินได้คล่องตัวขึ้นในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ

สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายเตรียมการจัดตั้งสถาบันดังกล่าว โดยใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทย คณะกรรมการได้ใช้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากที่รัฐบาลได้เคยเสนอสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2524 เป็นแนวทางในการพิจารณา แต่ขยายขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของสถาบันให้กว้างขวางขึ้น โดยให้สถาบันมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันเงินฝาก รวมทั้งการแก้ไขและฟื้นฟูสถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังให้มีอำนาจเข้าตรวจสอบสถาบันสมาชิกและการขอให้สมาชิกจัดส่งรายงานฐานะการเงิน เพื่อให้การกำกับและควบคุมสมาชิกทำได้ดีกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้วสถาบันจะทำหน้าที่เสริมการกำกับและตรวจสอบของหน่วยงานเดิมที่ทำหน้าที่นี้อยู่แล้วเท่านั้น โดยจะประสานงานอย่าง

ใกล้ชิดกับธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการเพื่อไม่ให้เป็นการละเลยและสร้างความยุ่งยากแก่สถาบันการเงินมากเกินไป¹

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทยซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาสถาบันประกันเงินฝากดังกล่าวนี้มิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนการออกกฎหมายหลังจากที่ได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณา ดังนั้น ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจนถึงปัจจุบันจึงเป็นงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

2.2.2 การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

2.2.2.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุนฯ

แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนฯ ในธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น เกิดภายหลังวิกฤติการณ์บริษัท ราชเงินทุน จำกัด ซึ่งมีการตั้งคณะทำงานศึกษาเรื่องสถาบันประกันเงินฝาก ในปี พ.ศ. 2524 แต่ก็ไม่สามารถจัดตั้งได้ จนกระทั่งเมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2526 ทางการได้ออกมาตรการแก้ไขปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินและผู้ฝากเงินจะต้องผ่านองค์กรสถาบันการเงินเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากทางการไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่นี้โดยตรง เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ กฎหมายห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซื้อหุ้นสถาบันการเงิน ให้กู้ยืมเงินโดยรับหุ้นของสถาบันการเงินเป็นประกัน ให้กู้ยืมเงินโดยรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ หรือถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ให้กู้ยืมโดยไม่มีประกัน² ซึ่งการให้กู้ยืมเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมีประกันนั้น ทรัพย์สินที่สถาบันการเงินจะนำมาประกันได้จะต้องเป็นทรัพย์สินที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เช่น หลักทรัพย์รัฐบาลไทย หลักทรัพย์รัฐบาลต่างประเทศ ทองคำ และเงินสด เป็นต้น³ ทำให้การช่วยเหลือสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยค่อนข้างลำบากและไม่คล่องตัว และบางครั้งการขอความร่วมมือก็ไม่ประสบความสำเร็จ และประการสำคัญในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นต้องกระทำโดยเร่งด่วน และต้องแน่ใจว่าต้องประสบความสำเร็จ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและต่อระบบสถาบันการเงิน ซึ่งทางการได้ตระหนักถึงความลำบากและไม่คล่องตัวในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นจึงมีดำริให้นำเรื่องดังกล่าวมาทบทวน กล่าวคือ นายกำจร สติกรกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่ง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-31.

² พระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 13 (2)

³ พระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 12 (7)

ประเทศไทย และนายไพศาล กุมาลย์วิสัย ผู้ช่วยผู้ว่าการ และนายศุภชัย พานิชภักดิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินในขณะนั้น จึงได้นำแนวความคิดให้เพิ่มกองทุนขึ้นอีกกองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกันกับทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นด้วย จึงมีการดำเนินการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น ซึ่งในการร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ผู้มีส่วนสำคัญในการดำเนินการประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายคือ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แก่ นายวัฒนา รัตนวิจิตร นายไมตรี ต้นเต็มทรัพย์ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ และนายอักษราท จุฬารัตน์

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ นายกำจร สติรกุล ผู้ว่าการฯ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย ผู้ช่วยผู้ว่าการฯ นายศุภชัย พานิชภักดิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน นายขจร ศรีนาม ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย นายจรุง หนูขวัญ รองผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และนายชัยชาญ วิบูลศิริ รองผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย

ทางฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้สั่งการให้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ดูแลและประสานงานในการเสนอกฎหมายนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

สำหรับในภาคสถาบันการเงินในขณะนั้น ได้แก่ นายณรงค์ ศรีสะอาด กรรมการรองกรรมการผู้จัดการอาวุโส ธนาคารกสิกรไทย จำกัด เป็นผู้ให้การสนับสนุนกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยทำความเข้าใจและชี้แจงให้สมาชิกสมาคมธนาคารไทยยอมรับกฎหมายดังกล่าว

เมื่อร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และได้ออกเป็นพระราชกำหนดแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการดำเนินการเตรียมจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้น เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 โดยมีนายมาโนช กาญจนฉายา นายจรุง หนูขวัญ นางสาวนภพร เรืองสกุล นายเจริญ บุญมงคล และนางสมบัติ วิโรทัย เป็นคณะทำงานในการดำเนินการกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานการวางรูปองค์งาน การบริหารงาน การจัดอัตราค่าจ้าง การจัดวางข้อบังคับ คำสั่งและวิธีปฏิบัติงานของกองทุน วางรูปแบบระบบบัญชีภายใน ตลอดจนการดำเนินงานนอกกองทุนฯ ที่เกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทย¹

อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งได้เพิ่มหมวด 5 ทวิ เกี่ยวกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนี้ได้นำเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และผ่านการพิจารณาโดยจัดตั้งขึ้นเป็นกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เมื่อปี พ.ศ. 2528

¹ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-36.

2.2.2.2 วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีทรัพย์สินและหนี้สินแยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ซึ่งระบุไว้ในกฎหมายว่า “เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ”¹

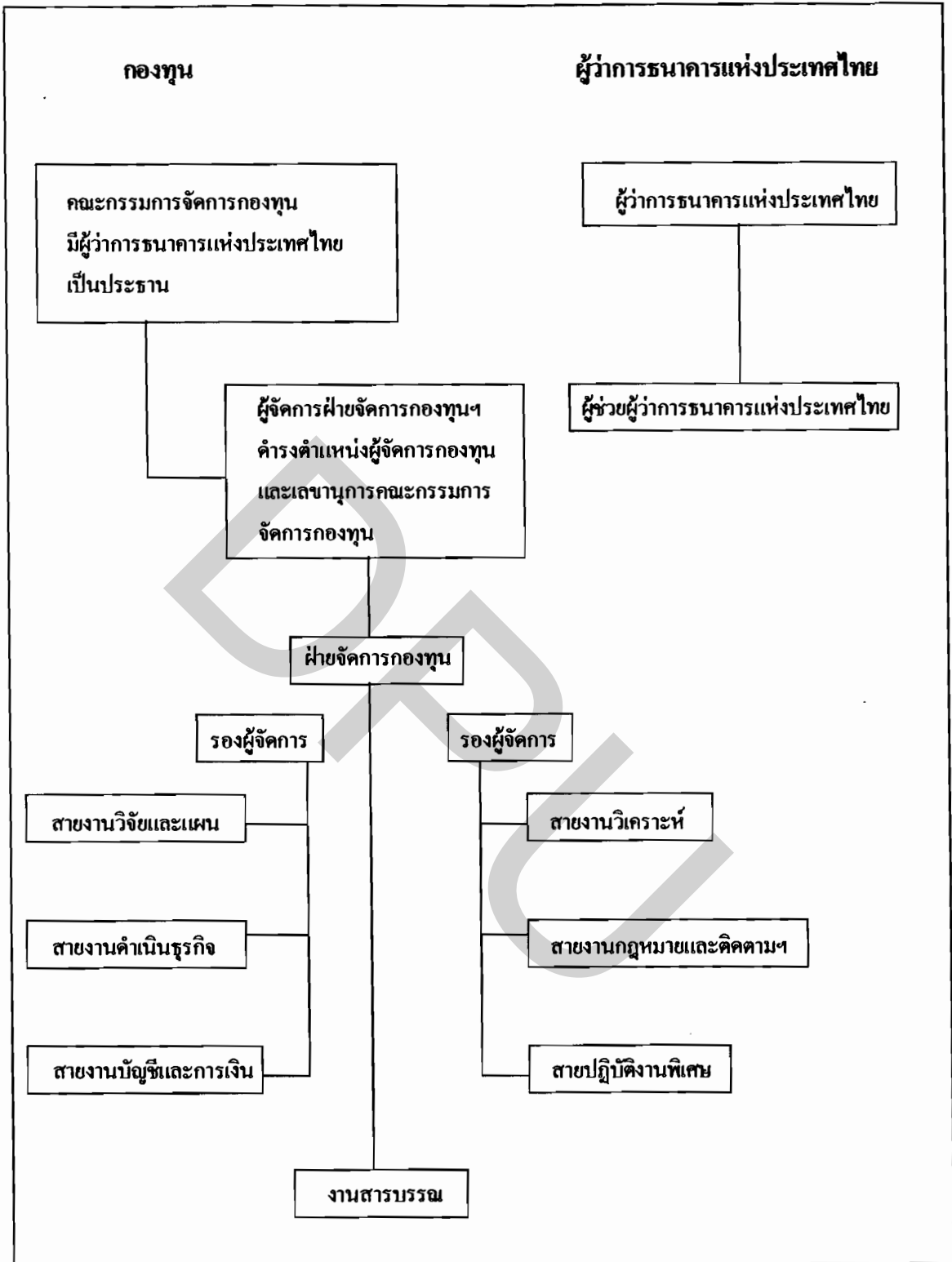
ในการทำหน้าที่ของกองทุนฯ ตามหลักวัตถุประสงค์ที่ผ่านมา เมื่อฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ หรือฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เข้าตรวจสอบสถาบันการเงินและพบว่ามีความเสี่ยงและภาระดำเนินงานที่ร้ายแรง จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูฐานะ ก็จะเสนอแนะแนวทางแก้ไขมายังกองทุนฯ ซึ่งคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ จะพิจารณาว่าสมควรให้ความช่วยเหลือเพียงใดและอย่างไรต่อไป โดยกองทุนฯ ไม่ต้องเข้าไปตรวจสอบสถาบันการเงินแต่ใช้วิธีการประสานงานกับธนาคารแห่งประเทศไทยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ²

2.2.2.3 โครงสร้างของกองทุนฯ

ในการกำหนดโครงสร้างของกองทุนฯ มีการวางโครงสร้างโดยเป็นกองทุนภายในธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกต่างหาก ซึ่งจัดตั้งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (พ.ศ. 2528) เพื่อให้มีอำนาจสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ มีผังโครงสร้างองค์กรพอสังเขปดังนี้

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ครี

² ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.



ที่มา : ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากผังโครงสร้างของกองทุนฯ ดังข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายในการบรรเทาข้อจำกัดของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังคงต้องมีการประสานงานกับธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องและเป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกัน ซึ่งในโครงสร้างของกองทุนฯ อาจแยกลักษณะการดำเนินงานได้ดังนี้

การบริหารงานกองทุนฯ

การบริหารงานกองทุนฯ ดำเนินการ โดยคณะกรรมการจัดการกองทุนซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนการดำเนินงานและให้ผู้จัดการกองทุนรับนโยบายและมติคณะกรรมการจัดการกองทุนไปดำเนินการ ตลอดจนให้มีอำนาจหน้าที่รวมถึง¹

1. การออกข้อบังคับต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ ตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุน กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนกำหนดให้กองทุนฯ มีอำนาจทำการ

2. ออกข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับการประชุมดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ

3. วางหลักเกณฑ์ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานของผู้จัดการกองทุนฯ

คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ

ในการจัดการโครงสร้างของคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ นั้นประกอบด้วย ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกวาระแต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน² ในส่วนของผู้จัดการกองทุนฯ ดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ³

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 เดรส

² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ทศ

³ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 นว

คณะกรรมการจัดการกองทุนปัจจุบัน

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่งที่ดำรงเมื่อได้รับการแต่งตั้ง	สถานะในกองทุน
1	ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล	ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	ประธานกรรมการ
2	นายสมใจนึก เองตระกูล	ปลัดกระทรวงการคลัง	รองประธานกรรมการ
3	นายสมหมาย ภาษี	รองปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
4	นายพงษ์ภาณุ เศวตรุนทร์	ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	กรรมการ
5	นายพันธ์ สุริยพร	อัยการอาวุโส สำนักงานอัยการสูงสุด	กรรมการ
6	น.ส.พรทิพย์ จาละ	รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
7	น.ส.อุคมทรัพย์ เตชะกำพูน	ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย สายกำกับสถาบันการเงิน	กรรมการ
8	นายกรีก วัฒนกุล	ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย สายจัดการกองทุนฯ, ผู้จัดการกองทุนฯ	เลขานุการ คณะกรรมการ
9	นายกฤษฎา อุทยานิน	ผู้อำนวยการ กองนโยบายการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการ

ที่มา : กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. “เอกสารเผยแพร่.” หน้า 2

http://www.Bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/orgchart&board/FIDFboard_t.htm

31 มกราคม 2545.

ฝ่ายบริหารกองทุนฯ

ฝ่ายบริหารกองทุนฯ เป็นฝ่ายหนึ่งที่ตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ให้กับกองทุนฯ โดยดำเนินงานแยกจากรงกิจอื่นของธนาคาร ฝ่ายบริหารกองทุนฯ จึงเป็นผู้ดำเนินการให้กับคณะกรรมการจัดการกองทุนตามสายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายบริหารกองทุนฯ ขึ้นตรงกับผู้ช่วยผู้ว่าการฯ และผู้ว่าการฯ โดยผู้ช่วยผู้ว่าการสายจัดการกองทุนฯ ดำรงตำแหน่งผู้จัดการกองทุนฯ และกรรมการกองทุนฯ

ผู้จัดการกองทุนฯ นั้นตามกฎหมายได้บัญญัติให้แต่งตั้งจากพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการกองทุนฯ¹

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ปีฉรส

ตลอดจนมีหน้าที่ดำเนินกิจการของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของกองทุนฯ ตามนโยบายหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ กำหนด ซึ่งในการกำหนดกิจการผู้จัดการกองทุนฯ ต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ โดยตรง¹

แหล่งที่มาของเงินทุน

ในการจัดตั้งกองทุนฯ เป็นลักษณะการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน แหล่งที่มาของเงินทุนกองทุนฯ ที่สำคัญได้มาจากเงินอุดหนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย เงินกู้ยืมจากการออกพันธบัตร กองทุนเงินกู้ยืมจากตลาดการเงินระหว่างสถาบันการเงิน ตลอดจนเงินนำส่งเข้ากองทุนฯ จากสถาบันการเงิน

ในส่วนของเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน คณะกรรมการกองทุนฯ จะกำหนดอัตราเงินนำส่งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยตามกฎหมายกำหนดอัตราเงินนำส่งไว้ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในแต่ละปีที่สถาบันการเงินแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นปีการเงินก่อนปีที่จะต้องนำส่งเข้ากองทุนฯ² สถาบันการเงินที่อยู่ในข่ายต้องนำเงินส่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ สาขาธนาคารต่างประเทศในไทย บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ โดยเงินกองทุนนี้จะมีการรวบรวมไว้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ และในระหว่างที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินในการให้ความช่วยเหลือกองทุนฯ จะนำไปลงทุนตามช่องทางที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ส่วนกรณีที่กองทุนฯ มีความจำเป็นต้องใช้เงินในการให้ความช่วยเหลือในกรณีที่จำนวนเงินเกินกว่าเงินทุนที่มีอยู่ กองทุนฯ จะยืมเงินอุดหนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตามที่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นควร

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ ของสถาบันการเงิน ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้กำหนดโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 29 เบญจ และมาตรา 29 เศษ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ฉบับที่แก้ไขแล้ว คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ จึงออกข้อบังคับกำหนดอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ ไว้ที่ร้อยละ 0.2³

2.2.2.4 อำนาจหน้าที่ของกองทุนฯ ตามกฎหมาย

ก่อนจัดตั้งกองทุนฯ การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกอบ

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 โสฬส

² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 เบญจ

³ ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่าด้วย การนำส่งเงินเข้ากองทุน พ.ศ.

ด้วย งานด้านการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และงานการให้ความช่วยเหลือในสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินตามหน้าที่ของธนาคารกลาง ซึ่งในการกำกับและตรวจสอบดูแลสถาบันการเงินจะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ตามพระราชบัญญัติ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพทางการเงิน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเพิ่มเติมหมวดที่ 5 ทวิ เป็นหมวดใหม่ว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ว่า “เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยมี “ฝ่ายจัดการกองทุนฯ” เป็นเจ้าหน้าที่และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่น”¹

อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไขพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ให้กองทุนทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินการได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้²

1. ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
2. ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน โดยมีหรือไม่มีประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ กำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี
3. ค้ำประกัน หรือรับรอง รับอาวัด หรือสอดเข้าแก้หน้าในตัวเงิน
4. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหายเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง
5. มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ เห็นว่าจำเป็นและสมควร
6. ซื้อหรือเช่าถือหุ้นในสถาบันการเงิน
7. ซื้อ ซื้อลดหรือรับช่วงลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือ โอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน

¹ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศไทย (ศ.ป.ร.) “รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ วิกฤติทางเศรษฐกิจ.” มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541, หน้า 116-117.

² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 อัญญา

8. กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงินและพันธบัตร
9. ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ
10. ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ เพื่อความประสงค์แห่งมาตรานี้

2.2.2.5 การดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน

เมื่อกฎหมายให้อำนาจกองทุนฯ ที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ กองทุนฯ จึงมีอำนาจบริหารที่ค่อนข้างสูงคือ “ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์” (มาตรา 29 อัญญา)

อย่างไรก็ตาม ส่วนการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา กองทุนฯ จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคือ¹

1. ให้สถาบันการเงินพยายามแก้ไขปัญหามาของตนเองอย่างสุดความสามารถก่อน
2. ประเมินเสถียรภาพและผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม
3. ประเมินค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้ความช่วยเหลือและผลกระทบที่จะมีต่อผู้ฝากเงิน
4. พิจารณาวิธีการแก้ไขปัญหามาเป็นรายสถาบันการเงินตามความเหมาะสมของสถานการณ์

กองทุนฯ จะประเมินว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะเข้าช่วยเหลือและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในกรณีที่มีช่องทางที่จะฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน โดยต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูต่ำกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หากปล่อยให้สถาบันการเงินล้มหรือหากเห็นว่าการปล่อยให้สถาบันการเงินล้มอาจมีผลกระทบในวงกว้างและจะก่อความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเงินได้ ซึ่งจะมีผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ กองทุนฯ จะช่วยฟื้นฟูฐานะโดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้บริหารเดิมที่ก่อให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหายให้มากที่สุด เช่น การให้นำทรัพย์สินเข้ามาชดเชยความเสียหาย หรือนำมาเป็นหลักประกัน รวมทั้งให้ผู้บริหารเดิมรับประกันภาระที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากการลดทุนสถาบันการเงินนั้นลงมาเพื่อชดเชยความเสียหายและลดบทบาทผู้ถือหุ้นเดิม ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินคดีกับผู้บริหารที่มีส่วน

¹ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนสถาบันการเงิน. “เอกสารเผยแพร่.” หน้า 4.

(http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIFD/Foundation_e.htm) 15 ธันวาคม 2543.

เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงิน ส่วนในการติดตามผลการช่วยเหลือสถาบันการเงินนั้น กองทุนฯ จะแต่งตั้งกรรมการผู้แทนเข้าดูแลนโยบาย หากไม่มีปัญหาด้านการบริหารก็จะถอนการให้ความช่วยเหลือ โดยอาจให้ภาคเอกชนที่เหมาะสมเข้ารับซื้อกิจการ

ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน กองทุนฯ จะใช้มาตรการหนึ่งหรือหลายมาตรการประกอบกันคือ¹

1. การฝากเงิน

สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องเมื่อประชาชนได้ถอนเงินอย่างผิดปกติ กองทุนฯ อาจช่วยเสริมสภาพคล่องโดยการนำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินเพื่อให้มีเงินหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายคืนให้แก่เจ้าหนี้ เป็นการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนมาโดยเร็ว และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาให้ลุกลามไปกระทบสถาบันการเงินอื่น ๆ ในระบบ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะชั่วคราว เมื่อสถาบันการเงินสามารถแก้ไขสภาพคล่องได้แล้ว กองทุนฯ จะได้ถอนเงินคืนทันที

การใช้มาตรการนี้อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงสูง เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือโดยไม่มีหลักประกัน หากสถาบันการเงินที่ได้รับความช่วยเหลือมีการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงจะทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จนอาจทำให้กองทุนฯ ได้รับความเสียหาย

2. การให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกัน

กองทุนฯ จะให้ความช่วยเหลือโดยการให้กู้เงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาที่มีสินทรัพย์ที่ค้ำประกันคุณภาพจำนวนสูง โดยผลกำไรจากการดำเนินงานปกติไม่เพียงพอที่จะนำมาถัวสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นให้เพียงพอตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นผลต่อเนื่องให้สถาบันการเงินนั้นขยายธุรกิจไม่ได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการเงินทุน โดยกองทุนฯ จะเรียกเก็บดอกเบี้ยให้กู้ยืมในอัตราที่เหมาะสม โดยมีหลักประกันเป็นสินทรัพย์ตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ กำหนด หากสถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้จะมีผลกำไรก็ให้ชำระเงินกู้ยืมคืนทันที

อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้กองทุนฯ ให้กู้ยืมโดยมีหรือไม่มีหลักประกันได้ตามหลักเกณฑ์วิธีและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ กำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง²

3. การซื้อหุ้นเพิ่มทุน

การซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะใช้แก้ปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุนฯ ในกรณีที่

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 อัญญา (2)

สถาบันการเงินมีผลขาดทุนสะสมสูงอันเนื่องมาจากการบริหารงานผิดพลาดหรือมีสินทรัพย์เสียหายสูง ทางกรอาจสั่งให้ลดทุนเพื่อสร้างผลขาดทุน โดยถือเป็นความผิดพลาดของผู้ถือหุ้นเดิมก่อน และหรือให้สถาบันการเงินเพิ่มทุนใหม่ตามแผนที่สถาบันการเงินเสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณาเห็นชอบ การช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะมีผลทำให้สถาบันการเงินมีกองทุนเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนด และสถาบันการเงินสามารถขยายธุรกิจเพื่อฟื้นฟูกิจการต่อไปได้

นอกจากนั้นกองทุนฯ อาจเข้าซื้อหุ้นในสถาบันการเงินที่ต้องการเพิ่มทุนจดทะเบียน เพื่อให้ฐานะของสถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีการบริหารงานดีขึ้น ซึ่งถือเป็นการป้องกันก่อนที่จะเกิดปัญหาเพราะการซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะอำนวยความสะดวกให้กองทุนฯ มีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นในสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการแก้ไขและดูแลสถาบันการเงินนั้น ๆ

4. การซื้อหุ้นกู้ของสถาบันการเงิน

ในกรณีที่สถาบันการเงินจะต้องระดมเงินทุนในรูปแบบอื่น เช่น การออกหุ้นกู้ กองทุนฯ อาจให้ความช่วยเหลือด้านการเข้าซื้อหุ้นกู้ ซึ่งผู้ถือหุ้นกู้ดังกล่าวสามารถเปลี่ยนเป็นหุ้นทุนได้ภายในเวลาที่กำหนด

5. การโอนสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินรอขาย

เป็นมาตรการฟื้นฟูฐานะการเงินของสถาบันการเงินโดยวิธีให้กองทุนฯ รับโอนสินทรัพย์เสียหายและทรัพย์สินรอการขายทั้งของสถาบันและที่ลูกหนี้วางเป็นหลักประกันมาดำเนินการติดตามเร่งรัดและจำหน่ายต่อไป การช่วยเหลือวิธีนี้จะทำให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ได้ออกจากบัญชีและเป็นบันทึกกองทุนฯ เป็นลูกหนี้แทน โดยกองทุนฯ ในฐานะลูกหนี้จะทยอยชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยคืนให้ในระยะอันควร มาตรการนี้จะช่วยให้ผู้ร่วมทุนในสถาบันการเงินรายใหม่สามารถฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินให้มีรายได้เพียงพอและรวดเร็ว ในขณะที่กองทุนฯ จะต้องติดตามเร่งรัดหนี้ทั้งจากลูกหนี้ที่รับโอนมาและจากผู้บริหารเดิม และรับภาระในการดูแลพัฒนาและจัดจำหน่ายทรัพย์สินที่รับโอนมารวมถึงภาระในการดำเนินการบังคับคดีในที่สุด

6. การประกันความเสียหายแก่ผู้ลงทุน

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติทางการเงินด้วยการเข้าแทรกแซงกิจการ โดยให้รวบรวมกิจการเข้ากับสถาบันการเงินที่มีระบบบริหารดีกว่า หรือขายกิจการให้แก่ผู้ลงทุนภาคเอกชน เพื่อให้สถาบันการเงินดำเนินการต่อไป รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางในการชดเชยลูกหนี้ด้วยคุณภาพโดยให้กองทุนฯ ชดเชยรายได้ส่วนที่ขาดไปและร่วมรับผลกำไรขาดทุนจากการบริหารลูกหนี้ด้วยคุณภาพกับธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์นั้นดำเนินการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ จำกัด เพื่อแยกบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทางกรจะชดเชยรายจ่ายของบริษัทบริหารสินทรัพย์แทนการชดเชยรายได้ส่วนที่ขาดไป ภาระดังกล่าวข้างต้นจะชดเชยภายในเวลาจำกัด สำหรับการร่วมรับผลกำไรขาดทุนจากการบริหาร

ถูกหนี้คือคุณภาพ กองทุนฯ และธนาคารพาณิชย์จะร่วมกำหนดสัดส่วนผลกำไรขาดทุนที่จะร่วมรับผิดชอบ หากธนาคารพาณิชย์เรียกชำระคืนได้สูงกว่าหรือต่ำกว่ายอดคงค้างสุทธิหลังหักสำรองที่กันไว้แล้ว

นอกจากนี้ กองทุนฯ ยังเคยใช้วิธีการโอนสินทรัพย์ที่ดีและหนี้สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไปให้สถาบันการเงินที่มั่นคง ส่วนสินทรัพย์ที่คือคุณภาพยังคงไว้ที่สถาบันการเงินเดิมเพื่อติดตามเร่งรัดให้ถึงที่สุดต่อไป สำหรับสถาบันการเงินที่รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปก็จะได้รับเงินชดเชยภาระดอกเบี้ยจ่ายของหนี้สินที่สูงกว่าสินทรัพย์ที่รับโอนไป

นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้วยวิธีที่กล่าวมาแล้ว กองทุนฯ จะกำหนดให้มีการปรับปรุงการบริหารควบคู่ไปด้วยในกรณีที่กองทุนฯ ถือหุ้นใหญ่ กองทุนฯ จำเป็นต้องดูแลบริหารโดยส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมการและให้ผู้แทนดังกล่าวประสานงานกับกองทุนฯ อย่างใกล้ชิด ในกรณีที่เมื่อเกษียณอายุใหม่มาเข้าร่วมลงทุนและประสงค์จะร่วมบริหารด้วย จะกำหนดให้มีผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาบริหาร และกองทุนฯ จะส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อคอยดูแล สำหรับสถาบันการเงินที่กองทุนฯ ให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงินสูงหรือเป็นมติของคณะกรรมการบริหารของสถาบันการเงินนั้น

2.2.2.6 การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้

เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาและในที่สุดต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินจะได้รับผลกระทบเนื่องจากไม่อาจถอนเงินที่ฝากไว้ได้ กองทุนฯ จะมีวิธีการแก้ไขให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินตามควร โดยเฉพาะผู้ฝากเงินรายย่อย แต่จะให้ความช่วยเหลือไม่เต็มที่ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ฝากเงินแม้จะเป็นรายย่อยต้องรับผิดชอบในภาระความเสี่ยงด้วย เพื่อจะได้มีการระมัดระวังในการฝากเงินโดยเลือกฝากเงินในสถาบันที่มีความมั่นคงมิใช่เลือกฝากเฉพาะในธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนที่ให้อัตราดอกเบี้ยที่สูง

อดีตที่ผ่านมากับวิกฤติการณ์ ปี พ.ศ. 2524-2526 กองทุนฯ ได้ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงิน โดยตรง โดยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินของกองทุนแลกเปลี่ยนให้แก่ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินโดยสุจริตในสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต ตั๋วสัญญาใช้เงินที่กองทุนฯ ออกนั้นเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินชนิดที่เปลี่ยนมือไม่ได้และไม่มีดอกเบี้ย โดยมีหลักการโดยทยอยจ่ายคืนเฉพาะเงินต้นทุกปีภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี สำหรับงวดแรกจะชำระคืนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 บาท หรือร้อยละ 10 ของจำนวนเงินตามตั๋วสัญญาใช้เงินแล้วแต่จำนวนใดมากกว่า และในงวดปีต่อไปจะชำระคืนเท่ากับร้อยละ 10 ของจำนวนเงินตามหน้าตั๋วสัญญาใช้เงินเดิมจนกว่าจะครบจำนวน¹

¹ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

สำหรับวิกฤติการณ์ พ.ศ. 2540 นั้น กองทุนฯ ได้ให้กู้ยืมเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กว่า 58 แห่งเพื่อนำไปจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก แต่ในที่สุดก็ได้มีการสั่งปิดกิจการสถาบันการเงินเหล่านั้นชั่วคราวและปิดถาวรเป็นจำนวน 56 แห่ง โดยการปิดครั้งแรกจำนวน 16 แห่ง รัฐบาลให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ฝากเงิน แต่มีการสั่งปิดเพิ่มเติมอีก 42 แห่ง รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้คือ¹

1. สถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ 16 แห่ง ทางกรมอบหมายให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) รับเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินเฉพาะผู้ฝากเงิน โดยบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) จะออกตัวสัญญาใช้เงินให้แทนเท่ากับยอดเงินต้นบวกดอกเบี้ยจนถึงวันแลกเปลี่ยนตัว ขึ้นอยู่กับยอดเงินฝากเดิมที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินทั้ง 16 แห่ง ดังนี้

- เงินฝากต่ำกว่า 1 ล้าน ตัวสัญญาใช้เงินของเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จะมีอายุ 6 เดือน
- เงินฝากตั้งแต่ 1-10 ล้าน ตัวสัญญาใช้เงินของเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จะมีอายุ 3 ปี
- เงินฝากเกิน 10 ล้าน ตัวสัญญาใช้เงินของเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จะมีอายุ 5 ปี

2. กรณีการปิดกิจการสถาบันการเงิน 42 แห่ง ทางกรมอบหมายให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) รับแลกเปลี่ยนตัวทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ ในกรณีผู้ฝากเงินธนาคารกรุงไทย จะออกบัตรฝากเงินให้แทน ซึ่งเท่ากับยอดเงินต้นบวกดอกเบี้ยจนถึงวันที่แลกเปลี่ยนตัว อายุของบัตรฝากเงินจะกำหนดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกรณีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) สำหรับกรณีเจ้าหนี้จะรับแลกเปลี่ยนเฉพาะเงินต้นไม่รวมดอกเบี้ยและบัตรเงินฝากจะมีอายุเช่นเดียวกับกรณีผู้ฝากเงิน แต่จะมีดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 2 ต่อปี

ทั้งนี้เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2540 กองทุนฯ ได้มีการออกข้อบังคับกองทุนว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 โดยให้กองทุนประกันการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ยกเว้น ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ไม่สุจริต ผู้ถือตราสารค้ำยสิทธิ และผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ที่เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายของสถาบันการเงินนั้น²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

² ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ข้อ 6.

ในการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สถาบันการเงินนั้น กองทุนสัญญาว่าจะจ่ายเงินคืนผู้ฝากเงินพร้อมดอกเบี้ยในอัตราดังต่อไปนี้¹

1. สำหรับผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่ธนาคารใหญ่จ่ายสำหรับเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา 3 เดือน ณ วันที่จ่ายคืนบวกด้วยอัตราร้อยละ 3 ต่อปี
2. สำหรับผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินอื่นนอกจากธนาคารพาณิชย์ต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่ธนาคารใหญ่จ่ายสำหรับเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา 3 เดือน ณ วันที่จ่ายคืนบวกด้วยอัตราร้อยละ 6 ต่อปี
3. สำหรับเจ้าหนี้ ดอกเบี้ยจ่ายเป็นไปตามสัญญาเดิมแต่ต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่ธนาคารใหญ่เรียกจากลูกค้าชั้นดีประเภทกึ่งแบบมีระยะเวลา ณ วันที่ชำระหนี้หักด้วยอัตราร้อยละ 4 ต่อปี

ต่อมาข้อบังคับกองทุนว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดคือ ในปี พ.ศ. 2542 โดยกองทุนฯ ได้วางเงื่อนไขในการจะชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน หากเข้าหลักเกณฑ์ในกรณีใดกรณีหนึ่งดังนี้²

1. สถาบันการเงินนั้นหยุดทำการจ่ายเงิน และได้แจ้งให้รัฐมนตรี และ/หรือธนาคารแห่งประเทศไทยทราบแล้ว
2. สถาบันการเงินนั้นขอเลิกประกอบกิจการ
3. รัฐมนตรีสั่งระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินนั้นเป็นการชั่วคราว
4. รัฐมนตรีสั่งควบคุมสถาบันการเงินนั้น
5. รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินนั้น

ระยะเวลาการยื่นขอรับเงินทดแทน

ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้จะต้องยื่นขอรับเงินภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่มิกรณีใดกรณีหนึ่งดังข้างต้น กองทุนจะชำระคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้เป็นเช็คหรือแคชเชียร์เช็ค ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการขอรับเงินหรือหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว³

¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 7.

² เรื่องเดียวกัน, ข้อ 8.

³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9 (ก)

สถานที่ขอรับเงินทดแทน

สถานที่ในการชำระคืนเงินฝากและหนี้ ได้แก่ ที่ทำการของกองทุน และ/หรือสถาบันการเงินที่กองทุนกำหนด¹

2.3 ปัญหาในการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ภายใต้วิกฤติการณ์ทางการเงิน ปี พ.ศ. 2540

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund – FDIF) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน และให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินจนต้องหยุดดำเนินกิจการและไม่สามารถชำระคืนเงินฝากและเงินกู้ยืมให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินได้

อย่างไรก็ดี กองทุนฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินต่าง ๆ นั้นสามารถปรับสภาพคล่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจ่ายคืนเงินให้แก่ผู้ฝากเงินพร้อมกับช่วยให้ระบบการชำระเงินดำเนินการต่อไปได้ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางเพื่อช่วยให้กลไกตลาดและการไหลเวียนเงินในระบบดำเนินต่อไปได้ เนื่องจากสถาบันการเงินไม่สามารถกู้ยืมจากตลาดการเงินระหว่างสถาบันการเงินเพราะขาดความเชื่อมั่นระหว่างกัน² กองทุนฯ ได้เริ่มให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ขาดสภาพคล่องในช่วงปี พ.ศ. 2539 คือ การให้ความช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) เป็นแห่งแรก และการให้ความช่วยเหลือของกองทุนฯ ก็ได้ขยายไปสู่สถาบันการเงินในวงกว้าง เวลาต่อมาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนำเงินกองทุนฯ ไปช่วยเหลือสภาพคล่องของสถาบันการเงินนั้นได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้างตลอดมา นับแต่เริ่มวิกฤติการณ์ทางการเงินรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ให้ทำการศึกษารายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ซึ่ง ศปร. พิจารณาแล้วให้ความเห็นว่า บทบาทของกองทุนฯ ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีการแยกแยะระหว่างปัญหาสภาพคล่องและปัญหาฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นผลให้กองทุนฯ ละเลยหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการด้วยการเพิ่ม

¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9 (ข)

² ผ่องพรรณ กาญจนวัฒนา. “วิกฤตเศรษฐกิจกับภาระหน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” *Tax & Business Law Magazine*. พฤศจิกายน 2543, หน้า 79.

ทุนให้เพียงพอและไม่เผชิญกับปัญหาหนี้เสียโดยตรงไปตรงมา อีกทั้งไม่มีการติดตามดูแลและประเมินผลสถาบันการเงินที่กู้ยืมเงินไปแล้วว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขของกองทุนฯ หรือคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่อย่างไร และทำให้กองทุนฯ ให้กู้ยืมแม้แต่สถาบันการเงินบางรายที่อยู่ในฐานะหนี้สินล้นพ้นตัวไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้เพียงพอ เพียงเพื่อต้องการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินโดยใช้เงินกองทุนฯ ซึ่งเวลาและป้องกันมิให้ประชาชนตื่นตระหนกเท่านั้น¹ สิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ผ่านมา นอกจากจะมีสถาบันการเงินจำนวนมากที่ถูกปิดกิจการไปแล้ว ยังมีธุรกิจอีกนับไม่ถ้วนที่ต้องปิดกิจการไป ซึ่งความเสียหายที่แท้จริงและผลที่ตามมาคือ ยอดหนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วมาก ด้วยเหตุนี้จึงมีประเด็นปัญหาข้องใจกับประชาชนว่า เหตุใดสถาบันการเงินเป็นจำนวนมากจึงมีปัญหาในช่วง พ.ศ. 2539-2540 และความเสียหายจากการดำเนินงานของกองทุนฯ จึงมีสูงมากนัก

เมื่อพิจารณาในเบื้องต้นจะพบว่า การจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้นเพื่อให้มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ² นั้น เป้าหมายของกองทุนฯ ที่สำคัญคือ จะต้องทำให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ ไม่ให้เกิดปัญหาจนลุกลามไปสู่ระบบสถาบันการเงิน จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งกองทุนฯ ในหลักการเป็นการสนับสนุนการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินในยามฉุกเฉิน เมื่อสถาบันการเงินขาดสภาพคล่องในระยะสั้น การช่วยเหลือสภาพคล่องจึงเป็นการแก้ไขปัญหาได้ในระยะหนึ่ง แต่ถ้าสถาบันการเงินมีปัญหามากกว่าการขาดสภาพคล่องในระยะสั้นแล้ว การจัดสภาพคล่องอย่างเดียวย่อมไม่พอที่จะแก้ไขปัญหาได้³ การจัดสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินนั้นเป็นเพียงวิธีการประการหนึ่งที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น การจะแก้ปัญหาค้างจะต้องมีมาตรการเพิ่มเติมที่จะแก้ไขปัญหาค้างอื่น ๆ ให้ถู่วงต่อไปอีก การตัดสินใจใช้วิธีการใดคงต้องพิจารณาทางเลือกของผลที่จะเกิดขึ้นว่ามีผลดีผลเสียเพียงใด

อย่างไรก็ดี ภายใต้วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ตามที่กล่าวมาในเบื้องต้น อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์กับบริษัท ราชการเงินทุน จำกัด และวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2526 จากข้อเท็จจริง ปรากฏว่า จำนวนสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นนับแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา คือปี พ.ศ. 2531 มีจำนวน 88 บริษัท และได้เพิ่มเป็น 91 บริษัท ในช่วงปี พ.ศ. 2540 โดยมีการขยายสาขาทั้งในกรุงเทพฯ และส่วนภูมิภาค และมีการขยายรูปสำนักงานอำนวยการสินเชื่อและสำนักงานบริการด้านหลักทรัพย์⁴ ประกอบกับการที่ธนาคารแห่ง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ตริ

³ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

⁴ รั้งตรรก์ ธนะพรพันธุ์. วิกฤตการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :

ประเทศไทยได้ยึดถือปรัชญา “สถาบันการเงินล้มมิได้” เพราะเกรงว่าการล้มของสถาบันการเงินจะมีผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบนั้น¹ ได้ทำให้กองทุนฯ ซึ่งเป็นเพียงกลไกในการปฏิบัติตามปรัชญาของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ที่วางไว้ เพราะการยึดถือปรัชญาดังกล่าวถือเป็นการทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นรากฐาน² ซึ่งการไม่ยอมปล่อยให้สถาบันการเงินล้มมีผลเท่ากับการค้ำประกันความมั่นคงของสถาบันการเงิน เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดภัยอันตรายในด้านการที่ว่า สถาบันการเงินซึ่งเป็นองค์กรเอกชนนั้นอาจมีการบริหารงานผิดพลาดล้มเหลว ตลอดจนการทุจริตภายในองค์กร เพราะเชื่อว่าหากสถาบันการเงินประสบปัญหาทางการเงินก็ย่อมได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฯ จึงนับเป็นข้อบกพร่องของกองทุนฯ ที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ คือการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพได้ รวมทั้งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการทำหน้าที่ของกองทุนฯ ที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ต้องคอยโอบอุ้มสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาที่ไม่อาจคาดเดาได้ในอนาคต

อาจกล่าวได้ว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน เป็นสถาบันที่สร้างขึ้นโดยผลของกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ในทางปฏิบัติ กองทุนฯ มีบทบาทและหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยกองทุนฯ จะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาตามลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปจะมีปัญหาอยู่ 3 ลักษณะคือ การขาดสภาพคล่อง การขาดทุนเนื่องจากมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก และมีเงินกองทุนไม่เพียงพอในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน

อย่างไรก็ตาม จากอำนาจหน้าที่ของกองทุนฯ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ข้างต้นนั้น สามารถสรุปการดำเนินงานของกองทุนฯ โดยหลักคือ³

1. การให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องซึ่งสามารถดำเนินการได้ในรูปการฝากเงิน และการให้กู้ยืม โดยมีหรือไม่มีหลักประกันเพื่อให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหามีเงินหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายคืนให้แก่เจ้าหนี้ผู้ฝากเงินเป็นการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนมาโดยเร็ว และหยุดยั้งปัญหาไม่ให้ลุกลามต่อไป ซึ่งโดยปกติแล้วจะใช้วิธีดังกล่าวนี้ในระยะสั้นเท่านั้น
2. การซื้อหุ้นเพิ่มทุนอันเนื่องจากความไม่เพียงพอของเงินกองทุน ในกรณีที่สถาบันการเงินมีผลขาดทุนสะสมสูง เพราะการบริหารงานผิดพลาดหรือมีสินทรัพย์เสียหายสูง ทางทางจะสั่งให้ลดทุนเพื่อล้างผลขาดทุน โดยถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นเดิมก่อน ทั้งนี้การช่วยเหลือ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 302.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 309.

³ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน. “ข่าวกองทุน.” หน้า 2.

ซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะมีผลให้สถาบันการเงินมีเงินทุนเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนด และสถาบันการเงินสามารถขยายธุรกิจเพื่อฟื้นฟูกิจการต่อไป อย่างไรก็ตาม ทางการจะกำหนดให้มีการปรับปรุงการบริหารควบคู่กันไป ในกรณีที่ทางการถือหุ้นใหญ่ก็มีความจำเป็นต้องดูแลและบริหารงาน โดยส่งผู้แทนเข้าบริหาร และให้ผู้แทนประสานงานกับกองทุนฯ อย่างใกล้ชิด ในกรณีที่มิภาคเอกชนรายใหม่เข้ามาร่วมทุนและประสงค์จะร่วมบริหารด้วย จะกำหนดให้มีผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาบริหาร และทางการจะส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการเพื่อคอยดูแล

3. ดำเนินการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งจัดหาสภาพคล่องเพื่อชำระคืนผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในเงื่อนงำที่จะได้รับความช่วยเหลือ

2.3.1 ปัจจัยที่นำมาซึ่งวิกฤติการณ์ทางการเงิน

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่ามีจุดเริ่มต้นมาจากการสร้างภาระหนี้สินของภาคเอกชน ส่วนการดำเนินการบริหารของภาครัฐบาลในการบริหารนโยบายทางการเงินก็มีส่วนทำให้เกิดปัญหาจนลุกลามขยายออกไปในวงกว้าง ซึ่งในการดำเนินงานทางการเงินของภาครัฐมีความผิดพลาดดังนี้¹

1. ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มมีการเปิดตลาดเสรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ซึ่งในการตัดสินใจเปิดตลาดครั้งนั้น นับว่าเป็นผลทำให้เกิดนโยบายที่ต่อเนื่องระยะยาวที่เป็นการสะท้อนความต้องการของฝ่ายการเมืองในขณะนั้น ประกอบกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคนั้นก็สานต่อนโยบายโดยมีการเปิดวิเทศธนกิจด้วยความเห็นชอบของทุกฝ่าย

2. เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดตลาดทุนเสรีแล้ว ได้มีการเลือกที่จะรักษาช่วง (Band) อัตราแลกเปลี่ยนที่แคบ โดยไม่เลือกที่จะให้อัตราแลกเปลี่ยนยืดหยุ่นมากกว่านี้ จนทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่กล้าจะดำเนินการใด ๆ หลังจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงิน เพราะกลัวว่าจะเป็นการส่งข้อมูลที่ผิดพลาดให้กับตลาด

3. เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้เลือกที่จะรักษาช่วงอัตราแลกเปลี่ยนที่แคบย่อมหามาความว่า แนวนโยบายทางด้านอุปสงค์รวมจะต้องมีการระมัดระวังมากขึ้น (Conservative) เพราะนโยบายการคลังเป็นเรื่องของรัฐบาลและรัฐสภา แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่ได้พยายามผลักดันให้ทางรัฐบาลมีนโยบายที่เกินดุล ในขณะที่นโยบายทางการเงินที่จะรักษาปริมาณเงินในประเทศก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการไหลของเงินกู้ต่างประเทศที่เข้ามาอย่างต่อเนื่อง

4. ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถดำเนินนโยบายทางการคลังหรือทางการเงินได้

¹ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

จนทำให้เงินกู้จากต่างประเทศเข้ามามาก ในขณะที่การออกมาตรการควบคุมเป็นมาตรการที่อ่อนและช้าเกินไป คือ มีหนี้สินในระยะสั้นเป็นจำนวนที่สูง

ในการดำเนินนโยบายทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น จึงมีส่วนทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินภายในประเทศ อันส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจ โดยเริ่มสะสมปัญหาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 จนถึงปี พ.ศ. 2539 และเกิดเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินปี พ.ศ. 2540 ที่ยากจะเยียวยาแก้ไข

นับแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ได้สูญเสียความเชื่อถือจนต้องประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน ซึ่งมีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์จำนวน 58 บริษัทที่ถูกประกาศว่ามีฐานะการเงินไม่มั่นคง ทำให้ขาดความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อบริษัทดังกล่าว บริษัทต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับฝากเงินออมของประชาชน คิดเป็นร้อยละ 60 ของเงินออมประชาชนในบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ทั้งหมด¹

อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินจะแตกต่างกับบริษัทธุรกิจโดยทั่วไป กล่าวคือ สถาบันการเงินสามารถจะอำพรางฐานะทางการเงินของตนได้ด้วยการให้เงินกู้แก่ลูกหนี้เพื่อนำมาชำระหนี้เดิมเพื่อหลบเลี่ยงการกำหนดประเภทหนี้ต้องสงสัยที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยว่าเป็นหนี้ที่ไม่สามารถจะชำระดอกเบี้ยติดต่อกันเป็นเวลา 12 เดือน โดยอำพรางหนี้ต้องสงสัยในลักษณะให้กู้ยืมเงินในเดือนที่ 10 หรือ 11 เพื่อให้ลูกหนี้นำเงินกู้มาชำระดอกเบี้ย จึงทำให้หนี้ดังกล่าวไม่ถูกจัดชั้นว่าเป็นหนี้ต้องสงสัย ซึ่งผลที่ตามมาจะทำให้วงเงินกู้ของลูกหนี้ขยายเพิ่มขึ้น และมีความเป็นไปได้สูงที่ลูกหนี้ไม่อาจชำระหนี้ได้ โดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจตกต่ำ

สถาบันการเงินอาจใช้วิธีการอำพรางฐานะทางการเงินโดยการเริ่มระดมเงินฝาก ซึ่งหากการฝากเงินสูงกว่าอัตราหนี้สูญ สถาบันการเงินนั้นก็ยังไม่ประสบปัญหาทางการเงิน ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยชี้ชัดปรัชญาที่ว่า “สถาบันการเงินล้มมิได้” ทำให้การระดมเงินฝากยังสามารถดำเนินต่อไป แต่สถาบันการเงินมิได้คำนึงถึงว่าเงินฝากเหล่านั้นมิใช่เงินทุน เพราะหากเป็นเงินออมของผู้ฝากแล้ว เมื่อมีการถอนออกไปปัญหาหนี้สูญคงจะมีอยู่และอาจขยายลูกกลมออกไปได้²

ด้วยเหตุนี้ เมื่อสถาบันการเงินล้มละลาย ผลกระทบไม่ได้จำกัดเฉพาะสถาบันการเงินที่ล้มเท่านั้น หากยังส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจส่วนอื่น ๆ ของระบบเศรษฐกิจได้ (Contagion effect) การก่อตัวอย่างเงียบ ๆ และสะสมปัญหามาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จนกระทั่งเกิดเป็นวิกฤตการณ์ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 จนในทางวิชาเศรษฐศาสตร์การเงินเรียกว่า Financial Distress ซึ่ง

¹ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

มีคำถามที่ต้องหาคำตอบว่า วิกฤติการณ์เกิดขึ้นได้อย่างไร เหตุปัจจัยอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ปี พ.ศ. 2540 แบ่งเป็น 3 กรณีโดยสรุปคือ¹

กรณีที่ 1 ได้แก่ โครงสร้างและการบริหารธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ในการบริหารสถาบันการเงินมาก่อน การขาดความเข้มงวดในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการเงินกู้โดยเฉพาะความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า การมุ่งแข่งขันในการระดมเงินฝากและการปล่อยสินเชื่อเพื่อแบ่งส่วนแบ่งในตลาด การขาดความเข้มงวดในการทบทวนสินเชื่อเมื่อสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจเปลี่ยนไป สิ่งเหล่านี้ล้วนมีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

กรณีที่ 2 ได้แก่ การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ดำเนินนโยบายผ่อนคลายการกำกับและควบคุมดูแล ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีอัตราสูง ขณะที่ในช่วงเวลาดังกล่าวธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีการขยายอัตรากำลังคนปฏิบัติงานในการตรวจสอบสถาบันการเงินให้เท่ากับการขยายตัวของสถาบันการเงินที่มีมากขึ้น จึงไม่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินภายใต้แนวทางเสรีทางการเงินและไม่ใช้มาตรการเด็ดขาดในกรณีที่พบว่าสถาบันการเงินเริ่มมีปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน

กรณีที่ 3 นโยบายทางเศรษฐกิจมหภาค การเร่งรัดเดินแนวทางเสรีนิยมทางการเงินโดยไม่ได้มีการปรับปรุงกลไกและประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ตลอดจนการดำรงไว้ซึ่งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ภายใต้ระบบการเงินเสรี การตรึงอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับสูงเพื่อดึงเงินจากต่างประเทศนับว่านโยบายเศรษฐกิจมหภาคนี้มีส่วนอย่างมากในการนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

จากอำนาจทางกฎหมายของกองทุนฯ ที่ให้อำนาจจะกระทำได้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ นับเป็นอำนาจที่ให้ไว้กว้างมากคือ “ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ” (มาตรา 29 อัญญา) จึงทำให้กองทุนฯ เริ่มมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ในปี พ.ศ. 2539 กองทุนฯ เริ่มให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด เป็นรายแรก โดยกองทุนฯ ได้นำเงินไปฝากเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 25 พันล้านบาท แต่ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด ก็เริ่มชำระคืนได้สิ้นปี พ.ศ. 2539 ทำให้ยอดเงินที่กองทุนฯ ช่วยเหลือลดลงเหลือ 11 พันล้านบาท ต่อมากองทุนฯ ได้ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไทยฟูจิ ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด กู้จำนวน 2 พันล้านบาท ซึ่งถือเป็นการ “ช่วยสภาพคล่อง” เพื่อเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ถูกถอนตัวสัญญาใช้เงิน และไม่มีแหล่งเงินอื่นที่จะไปจ่ายให้กับเจ้าหนี้ผู้ถือตัว

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-31.

สัญญาให้เงินได้ หลังจากนั้นก็มีบริษัทอื่น ๆ ที่มาขอกู้เพิ่มในเดือนธันวาคม 2539 เป็นจำนวน 6 บริษัท เป็นจำนวนยอดเงินเกือบ 30 พันล้านบาทที่กองทุนฯ ได้ให้กู้ยืมไป¹

อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ลุกลามขยายเป็นวงกว้างที่กระทบกระเทือนต่อระบบสถาบันการเงิน จนปี พ.ศ. 2540 เป็นช่วงที่มีการประกาศปิดกิจการเงินทุน 16 แห่ง การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนฯ เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ กล่าวคือ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ จำนวนบริษัทเงินทุนที่กู้ยืมเงินจากกองทุนฯ มี 14 บริษัท จำนวนเงินกู้กว่า 50 พันล้านบาท แต่สิ้นเดือนมีนาคมเป็นเวลาหลังจากที่ทางการสั่งให้บริษัทเงินทุนจำนวน 10 บริษัทเพิ่มทุน บริษัทต้องมาขอความช่วยเหลือจากกองทุนฯ เพิ่มขึ้นเป็น 30 แห่ง รวมเป็นเงินกู้กว่า 130 พันล้านบาท ในเดือนพฤษภาคมมีธนาคารพาณิชย์แห่งที่สองต้องได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ ส่วนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ก็มีการเพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 40 บริษัท และหลังจากที่ทางการประกาศปิดบริษัทเงินทุนชั่วคราว รวม 16 บริษัท ปรากฏว่ามีสถาบันการเงินได้กู้เงินจากกองทุนฯ รวมทั้งสิ้น 58 แห่ง เป็นเงินกว่า 300 พันล้านบาท ซึ่งในช่วงดังกล่าวยังมีบริษัทที่ต่อมาถูกปิดกิจการชั่วคราวอีก 42 แห่ง โดยบางแห่งยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ เลย กองทุนฯ เริ่มมีการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินมากขึ้น เพื่อนำเงินไปช่วยเสริมสภาพคล่องให้บริษัทต่าง ๆ โดยให้แลกตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นตัวที่ออกผ่านธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีกองทุนฯ เป็นผู้รับภาระการจ่ายเงินและให้ดอกเบี้ยแก่ผู้ถือตั๋วด้วย จนในที่สุดได้มีการสั่งปิดกิจการ 56 บริษัทเป็นการถาวร รวมจำนวนเงินที่กองทุนฯ ต้องรับภาระมาใช้จ่ายจนถึงปลายปี พ.ศ. 2540 ประมาณ 700 พันล้านบาท ทั้งนี้ยังไม่รวมดอกเบี้ยที่กองทุนฯ ต้องจ่ายในการกู้ยืมมา²

วิกฤตการณ์ พ.ศ. 2540 ทำให้สินทรัพย์ของกองทุนฯ เพิ่มขึ้นเป็น 909,593 ล้านบาท โดยสิทธิรับชำระหนี้ตามโครงการช่วยเหลือเพิ่มขึ้นเกือบ 800,000 ล้านบาท ภายในปี พ.ศ. 2540 ทั้งนี้กองทุนฯ ได้กู้ยืมเงินจากตลาดเงินระยะสั้น ได้แก่ ตลาดเงินระหว่างสถาบันการเงินและตลาดซื้อคืนพันธบัตรเพื่อนำเงินมาให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน นอกจากนี้สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนฯ ได้เพิ่มขึ้นจากการโอนสิทธิเรียกร้องตามโครงการรับแลกเปลี่ยนตัวของสถาบันการเงิน 58 แห่ง ที่ถูกระงับการดำเนินการด้วย อย่างไรก็ตาม กองทุนฯ ต้องขอชดเชยความเสียหายจากรัฐบาล เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สุจริตของสถาบันการเงิน เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 โดยให้กองทุนฯ เป็นผู้ดำเนินการและต่อมามีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540) ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนฯ ในกรณีที่กองทุนฯ ได้ประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ และได้รับ

¹ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 120.

² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 122.

ความเสียหาย ด้วยเหตุนี้ ความเสียหายของกองทุนฯ จึงมีความสัมพันธ์กับฐานะการคลังและสถานะหนี้ของรัฐบาลในอนาคต ตัวเลขความเสียหายสุทธินั้นยังไม่สามารถประมาณได้อย่างชัดเจน เนื่องจากยังขึ้นอยู่กับปัจจัยในอนาคต เช่น อัตราการได้คืน (Recovery Rate) ของสินทรัพย์ค้ำประกันคุณภาพ อัตราการจัดการสินทรัพย์ค้ำประกันคุณภาพในแต่ละปี (Resolution Rate) อัตราดอกเบี้ยและมูลค่าของสินทรัพย์ที่กองทุนฯ ยังถืออยู่ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังและกองทุนฯ ได้จัดทำประมาณการเบื้องต้น ซึ่งคาดว่ากองทุนฯ จะมีความเสียหายสุทธิอยู่ระหว่าง 800,000-1,200,000 ล้านบาท

ในเบื้องต้นอาจกล่าวได้ว่า ในการดำเนินงานของกองทุนฯ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้กว้าง โดยไม่มีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน จึงทำให้กองทุนฯ ต้องใช้เงินมากถึง 800,000-1,000,000 ล้านบาทนั้น แสดงให้เห็นถึงการบริหารงานที่ใช้ทิศทางขาดความชัดเจนทั้งในข้อกฎหมายและการบริหารงานที่ยังอยู่ภายใต้บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุนี้แม้กองทุนฯ จะใช้อำนาจไปในทิศทางที่กฎหมายกำหนดก็ตาม กองทุนฯ ก็ยังมีจุดอ่อนในการดำเนินงาน

ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวคงต้องพิจารณาถึงความเป็นอิสระในทางโครงสร้างของกองทุนฯ และการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้การบริหารงานของกองทุนฯ ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรค จนทำให้การบริหารงานของกองทุนฯ ไร้ประสิทธิภาพ จนนำไปสู่ประสิทธิผลที่ต่ำในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยจะกล่าวในส่วนต่อไป

2.3.2 ความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ

นับจากวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ผ่านมา ผู้คนส่วนใหญ่ ทั้งนักวิชาการ นักการเงิน นักการเมือง สื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป ต่างออกมาวิจารณ์ให้เห็นว่า เป็นผลมาจากการบริหารงานที่ผิดพลาดของกองทุนบ้าง ธนาคารแห่งประเทศไทยบ้าง หรือกระทรวงการคลัง ซึ่งจากคำวิจารณ์ส่วนใหญ่จะออกไปในทางลบ¹ โดยเฉพาะกองทุนฯ อาจถูกวิจารณ์มากกว่าหน่วยงานอื่น ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง คือ การเข้าให้ความช่วยเหลือกับสถาบันการเงินที่ขาดสภาพคล่องทางการเงิน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจะพบว่า ส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความเป็นอิสระในทางโครงสร้างของกองทุนฯ ในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินขึ้นในธนาคารแห่ง

¹ ทรวตา ศิริบุหงศ์. “กองทุนเพื่อการฟื้นฟู บทบาทที่ต้องเปลี่ยนไป.” วารสารการเงินการคลัง. 13,39. พฤษภาคม 2541, หน้า 39.

ประเทศไทย โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยมีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่น¹ และมีคณะกรรมการจัดการกองทุนที่ประกอบด้วย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน โดยตำแหน่ง รวมทั้งกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน ให้ผู้จัดการเป็นเลขานุการคณะกรรมการจัดการกองทุน² สำหรับผู้จัดการนั้นกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้มาจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการแต่งตั้งของคณะกรรมการจัดการกองทุน³

หากพิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะพบว่า กองทุนฯ ขาดความเป็นอิสระในทางโครงสร้างการบริหาร เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีบทบาทในการบริหารงานของกองทุนฯ มากคือ⁴

1. กองทุนจัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย
2. ฝ่ายจัดการกองทุน เป็นส่วนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย
3. ผู้จัดการกองทุนแต่งตั้งมาจากพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย
4. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คือ ประธานกรรมการ คณะกรรมการจัดการ

กองทุน

จากโครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานภายใต้วิกฤติการณ์ทางการเงินที่ผ่านมา เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภายในกองทุนฯ มาก จนทำให้กองทุนฯ ซึ่งมีคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ และผู้จัดการกองทุนฯ ไม่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเลย จึงทำให้กองทุนฯ ไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งพิจารณาได้จากโครงสร้างของคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ที่เป็นบุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคของกองทุนฯ ในการบริหารงานที่มีความจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ครี

² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 นว

³ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ปีฉรศ

⁴ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

2.3.3 การชดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ภายใต้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ควบคุมและตรวจสอบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ กระทำการในลักษณะอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้มาตรการดังกล่าวที่กฎหมายให้อำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะสั่งการให้สถาบันการเงินกระทำหรืองดการกระทำหรือแก้ไขการกระทำ การสั่งถอดถอนกรรมการ การสั่งเพิ่มทุนหรือลดทุน การห้ามรับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินจากประชาชน ตลอดจนการสั่งให้เสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินการ

อย่างไรก็ดี ภายใต้วิฤตการณ์ทางการเงิน ปี พ.ศ. 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาอย่างเฉียบพลันและเฉียบขาด จนเป็นเหตุให้ระบบสถาบันการเงินต้องเสียหายทั้งระบบ ทำให้กองทุนฯ ต้องใช้เงินไอบอรัมสถาบันการเงินที่ประสบปัญหามากถึง 800,000 – 1,000,000 ล้านบาท และต้องกลายเป็นภาระของกองทุนฯ ในปัจจุบัน เหตุผลหนึ่งก็คือ ในการทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางนั้นขัดแย้งกับการทำหน้าที่ประธานกรรมการกองทุนฯ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลาง เป็นประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่ง จึงส่งผลให้การทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ต้องทำหน้าที่เป็นผู้คอยควบคุมสถาบันการเงิน และเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในเวลาเดียวกันนั้นขัดกับหลักการที่ให้บุคคลเดียวกันทำหน้าที่สองอย่างที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันเองได้

จากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า เมื่อใดที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ปกปิดความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยใช้กองทุนฯ เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าไอบอรัมสถาบันการเงินเพื่อมิให้สถาบันการเงินล้ม จะทำให้สังคมไม่สามารถตรวจสอบและรับรู้ถึงสถานะที่แท้จริงของสถาบันการเงินได้ ย่อมแสดงให้เห็นการชดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหาร

สูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ในขณะเดียวกัน อันทำให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันเองได้ และการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวก็ส่งผลทำให้ระบบการกำกับตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นบกพร่องและล้มเหลว ส่งผลให้กองทุนฯ ต้องแบกรับภาระโอ้อุ้มสถาบันการเงินเป็นจำนวนเงินที่สูง จึงสมควรหามาตรการมารองรับในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ปัญหาและอุปสรรคทางข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ การที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการกองทุนโดยตำแหน่ง จะส่งผลทำให้การดำเนินงานของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนขาดความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย¹ โดยมีได้กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งในทางนิติบัญญัติทำให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความเป็นอิสระ และส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนที่จะขาดความต่อเนื่อง หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางถูกปลดให้ออกจากตำแหน่ง เพราะจะทำให้การดำเนินงานของกองทุนฯ ขาดความต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริหารงาน จึงสมควรมีการหาแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้การใช้อำนาจที่มีตามกฎหมายนั้นเกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2.4 มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.

ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสถาบันการเงินอย่างร้ายแรง กองทุนฯ ได้ใช้เงินเป็นจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินจนทำให้กองทุนต้องได้รับความเสียหาย ทางกรมได้สั่งปิดสถาบันการเงินหลายแห่ง และได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) โดยได้มีหนังสือแสดงเจตจำนงระบุว่า จะนำระบบประกันเงินฝากมาใช้แทนการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ในปัจจุบัน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ส่งโครงสร้างสถาบันประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Agency) ให้กระทรวงการคลังพิจารณา อย่างไรก็ตามก็ดี เนื้อหารายละเอียดของร่างสถาบันประกันเงิน

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 19

ฝากที่เสนอไปให้กระทรวงการคลังพิจารณานี้ยังถือเป็นเพียงแนวคิดเท่านั้น เพราะต้องรอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสินในฐานะผู้ออกกฎหมาย¹

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปิดเผยถึงความคืบหน้าของร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากว่า ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ซึ่งจะทำการศึกษารายละเอียดอีกต่อไป²

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก ปี พ.ศ.

เหตุผลในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากได้ให้เหตุผลของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากคือ ในปัจจุบันการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มเปิดเสรีมากขึ้น นอกจากนี้ทางการยังมีนโยบายให้สถาบันการเงินแข่งขันกันเพื่อให้สถาบันการเงินในประเทศปรับปรุงระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และกระจายการบริการทางการเงินไปสู่ท้องถิ่นชนบทให้มากขึ้น รวมทั้งเป็นกลไกในการเร่งระดมเงินออมในประเทศให้เพียงพอับความต้องการใช้เงินทุน ซึ่งในปัจจุบันกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินยังมีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ไม่ชัดเจนเพียงพอในการคุ้มครองและสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวได้ จึงได้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากที่มีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากกว่า

วัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์คือ

1. ประกันเงินฝากของประชาชนซึ่งเป็นผู้ฝากรายย่อยในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
2. ดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต³

¹ “คลังได้รับร่างประกันเงินฝาก คาดต้องรอจัดตั้งอย่างน้อย 6 เดือน” กรุงเทพธุรกิจ. 30 ธันวาคม 2541, หน้า 13-14.

² “เปิดร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก.” กรุงเทพธุรกิจ. 7 ธันวาคม 2542, หน้า 16-17.

³ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 7

โครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝาก

โครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างกฎหมายประกอบไปด้วย ฐานะ ภารกิจ และการดำเนินงาน การบริหาร เงินกองทุน สถาบันสมาชิก การติดตามฐานะและการส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ

1. ฐานะ

สถาบันประกันเงินฝากเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล¹

2. ภารกิจและการดำเนินงาน

ภารกิจของสถาบันประกันเงินฝาก คือ

- 1) บริหารจัดการทุน เงินสำรอง และทรัพย์สินอื่นของสถาบัน และจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน
- 2) เรียกเก็บเบี้ยประกันจากสถาบันสมาชิก
- 3) เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต
- 4) ประกอบภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากภารกิจข้างต้น

ในการดำเนินการตามภารกิจข้างต้น สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานํา รับจํานอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (2) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงิน พันธบัตร และตราสารการเงินอื่น ทั้งนี้โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกัน
- (3) ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกันทั้งคืนเงินและดอกเบี้ย หรือลงทุนประการอื่นตามที่คณะกรรมการ โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีจะกำหนด
- (4) ฝากเงินในสถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ
- (5) เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต
- (6) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน²

¹ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 7

² ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 8 และ 9

3. การบริหาร

สถาบันประกันเงินฝากบริหารงานโดย “คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก” ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่เกิน 7 คนคือ

- 1) ประธานกรรมการ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง
- 2) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย
- 3) ผู้แทนกระทรวงการคลัง
- 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง
- 5) ผู้อำนวยการ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง¹

วาระการครองตำแหน่ง

1. ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการครองตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่เมื่อครบ 2 ปีแรกจะจับฉลากออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่ง และให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งด้วยวิธีจับฉลากนี้ เป็นการออกจากตำแหน่งตามวาระแรก ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ทั้งนี้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ระหว่างดำรงตำแหน่งห้ามมิให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการที่ปรึกษาหรือมีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในสถาบันการเงิน และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง หรือกรรมการพรรคการเมือง²
2. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง
3. ผู้อำนวยการมีวาระการครองตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งอีก แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน³

คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบัน
2. กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับ
 - 2.1 การประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ
 - 2.2 การกำหนดอัตราเบี้ยประกันและการชำระเบี้ยประกันและเงินเพิ่ม
 - 2.3 การจ่ายเงินทดแทนสำหรับเงินฝากที่ประกัน

¹ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 15

² ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 16 และ 17 (4) (5)

³ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 28

2.4 การเป็นสถาบันสมาชิก และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสถาบันสมาชิก

2.5 การอนุมัติรายงานประจำปีของสถาบัน

2.6 การเงินและการบัญชีของสถาบัน

2.7 การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง วินัยและการลงโทษพนักงาน และลูกจ้าง การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินบำเหน็จรางวัลพนักงานและลูกจ้าง และการสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง หรือผู้พ้นจากการเป็นพนักงาน และลูกจ้างตลอดจนครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น

3. แต่งตั้งคณะกรรมการ หรือที่ปรึกษาคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของสถาบันตามที่คณะกรรมการมอบหมาย¹

โดยมีผู้อำนวยการปฏิบัติการกิจของสถาบันตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนนโยบาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่คณะกรรมการได้วางไว้ และเป็นผู้แทนสถาบันในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

4. เงินกองทุน

เงินกองทุนของสถาบันมีแหล่งที่มาดังนี้

1) ทุนประเดิมจากรัฐบาล

กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเป็นทุนประเดิมแก่สถาบัน จำนวน 1,000 ล้านบาท²

2) ค่าเบี้ยประกันที่เรียกเก็บจากสมาชิก

สมาชิกต้องนำส่งค่าเบี้ยประกันให้แก่สถาบันตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งกฎหมายให้คณะกรรมการกำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันได้ไม่เกิน 1% ของยอดเงินฝาก หรือยอดเงินที่ได้รับจากประชาชนแล้วแต่กรณีที่สถาบันสมาชิกแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นงวดบัญชีรอบระยะเวลา 6 เดือนก่อนหน้างวดที่จะต้องนำส่งเงินเข้าสถาบัน คณะกรรมการจะกำหนดอัตราเบี้ยประกันแตกต่างกันตามประเภทของสถาบันสมาชิกหรือตามฐานะ หรือผลการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกแต่ละแห่งก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีภายใน 5 ปีนับแต่จัดตั้งสถาบัน สถาบันต้องจัดอันดับสถาบันสมาชิก โดยพิจารณาจากฐานะและการดำเนินงาน ความเสี่ยงจากการประกอบกิจการและสภาพแวดล้อมของการประกอบกิจการ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันที่

¹ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 20 และ 21

² ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 25 และ 26

เหมาะสมสำหรับสถาบันสมาชิกแต่ละแห่งในกรณีที่สถาบันมีเงินและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว คณะกรรมการจะประกาศการนำส่งเบี้ยประกันเข้าสถาบันก็ได้¹

3) ดอกผล

ดอกผลของสถาบันได้มาจากการลงทุน 3 ประการคือ

3.1) ลงทุนในพันธบัตร หรือพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกัน

3.2) ฝากเงินในสถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น

เพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

3.3) ลงทุนประการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยได้รับการอนุมัติจาก

รัฐมนตรี²

รายได้ที่สถาบันได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่ง ๆ หลังจากหักค่าใช้จ่ายและเงินสำรองแล้วให้สะสมเป็นเงินกองทุนของสถาบัน³

โดยกฎหมายกำหนดให้สถาบันตั้งเงินสำรองของสถาบัน ประกอบด้วย เงินสำรองธรรมาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดทุนและเงินสำรองอื่น ๆ ตามความประสงค์แต่อย่างใดโดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร และเงินสำรองนี้จะนำออกไปใช้ได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ⁴

ในกรณีที่สถาบันประสบปัญหาขาดทุนจากการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินจากงบประมาณ เพื่อชดเชยผลการขาดทุนให้แก่สถาบันประกันเงินฝาก⁵

5. สถาบันสมาชิก

สถาบันสมาชิกของสถาบันมี 2 ประเภทคือ

(1) สถาบันการเงิน

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์

(2) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรับเงินฝากจากประชาชน⁶

¹ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 10 (3) มาตรา 34 และ 35

² ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 10 (4) มาตรา 9 (3) (4)

³ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 65

⁴ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 12

⁵ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 13

⁶ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 4 และ 33

และสถาบันสมาชิกสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกภาพ เมื่อสถาบันสมาชิกล้ม

- 1) เลิกประกอบกิจการเองโดยได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- 2) ถูกธนาคารแห่งประเทศไทยเพิกถอนใบอนุญาต
- 3) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นถูกยกเลิกโดยกฎหมาย

เมื่อสถาบันสมาชิกสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกภาพแล้ว สถาบันสมาชิกต้องประกาศการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพทางหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายไม่น้อยกว่า 2 ฉบับ ภายใน 7 วัน และเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน และต้องมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฝากเงินภายใน 15 วันนับแต่วันสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพ¹

6. การติดตามฐานะสถาบันสมาชิก

สถาบันมีอำนาจสั่งให้สถาบันสมาชิกยื่นรายงานลับ มีรายการตามที่สถาบันกำหนดหรือเอกสารอื่นใด โดยสถาบันจะสั่งให้สมาชิกยื่นตามระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราว และจะให้สถาบันสมาชิกทำคำชี้แจงข้อความเพื่ออธิบายหรือขยายความรายงานนั้นก็ได้นอกจากให้สถาบันสมาชิกยื่นรายงานแล้ว สถาบันมีอำนาจให้สมาชิกยื่นเอกสารตามที่สถาบันต้องการก็ได้ ซึ่งรายงานและเอกสารที่อื่นนั้นต้องทำให้ครบถ้วนและตรงต่อความเป็นจริง

นอกจากนี้สถาบันมีอำนาจที่จะร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกทำการตรวจสอบเพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินหนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกเป็นการทั่วไป หรือเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ และสถาบันมีอำนาจที่จะขอรายงานการตรวจสอบและข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันสมาชิกจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสมาชิกได้²

7. การส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ

เมื่อปรากฏหลักฐานต่อสถาบันว่า สถาบันสมาชิกมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน กฎหมายให้อำนาจสถาบันแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกล้มทราบเพื่อที่จะได้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และสถาบันมีอำนาจจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิก และรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว หรือจะดำเนินการกับสถาบันสมาชิก³

¹ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 36 และ 38

² ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 39, 40 และ 41

³ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 42

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาลูกหนี้การเงิน

สถาบันประกันเงินฝากตามร่างกฎหมายฉบับนี้ มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาลูกหนี้การเงินได้ 2 ทางเลือกคือ ชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-off) หรือการควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น

1. การชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-off)

เมื่อสถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย สถาบันประกันเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝาก

2. การควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน

เพื่อลดการจ่ายเงินทดแทน สถาบันจะสั่งให้ควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่สถาบันสมาชิกลูกหนี้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตและโดยความยินยอมของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น¹ ในกรณีที่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นได้รับความเสียหายจากการรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนดังกล่าว สถาบันจะจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลนั้นก็ได้²

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

1. วงเงินคุ้มครอง

เมื่อสถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย สถาบันจะดำเนินการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินในอัตราส่วนของเงินฝาก รวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนไม่เกิน 5 ล้านบาท ดังนี้

(1) เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนไม่เกินห้าแสนบาท จ่ายเงินทดแทนเต็มจำนวน

(2) เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนเกินห้าแสนบาท ไม่เกินห้าล้านบาทจ่ายเงินทดแทนร้อยละ 75

โดยสถาบันจะจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

¹ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 49 และ 55

² ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 47 และ 48

- 1) จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละบุคคล โดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสถาบันสมาชิกเดียวกัน
- 2) ในกรณีที่มีการถือบัญชีเงินฝากไว้เพื่อบุคคลอื่นโดยสุจริต ให้ถือว่าบุคคลอื่นนั้นเป็นผู้ฝาก
- 3) ในกรณีที่มีบุคคลหลายคนถือบัญชีเงินฝากร่วมกัน ให้ถือว่าแต่ละคนเป็นผู้ฝากแต่ละรายตามส่วนที่บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากนั้น แต่ถ้าไม่อาจทราบจากผู้ฝากมีส่วนเท่าใดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์รวมมาใช้บังคับโดยอนุโลม¹
- 4) หากผู้ฝากมีหนี้ค้างชำระแก่สถาบันสมาชิก สถาบันจะให้หักกลบลบหนี้ก่อนจ่ายเงินทดแทนให้ ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นหนี้ประเภทเดียวกันหรือไม่²

2. ระยะเวลาการจ่ายเงินทดแทน

เมื่อสถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชี ได้รับมอบเงินและทรัพย์สินจากคณะกรรมการควบคุมหรือผู้แทนนิติบุคคลของสถาบันสมาชิก ซึ่งต้องส่งมอบให้แก่สถาบันภายใน 7 วัน นับแต่สถาบันการเงินนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย กฎหมายกำหนดให้สถาบันประกาศกำหนดให้ผู้ฝากมายื่นขอรับเงินทดแทนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบเงินและทรัพย์สินดังกล่าว ผู้ฝากเงินจะต้องยื่นคำขอรับเงินทดแทนต่อสถาบันภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่สถาบันประกาศกำหนดให้ยื่นคำขอรับเงิน (หากผู้ฝากเงินไม่มายื่นคำร้องภายในกำหนดเวลา สถาบันจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ) และสถาบันต้องจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินแต่ละรายภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดการยื่นคำขอรับเงินทดแทน³

3. เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

เงินฝาก หมายถึง เงินที่สถาบันสมาชิกรับฝากหรือรับจากประชาชน ซึ่งสถาบันสมาชิกนั้นมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก แต่ไม่รวมถึงหุ้นกู้⁴

เงินฝากที่ได้รับประกัน ได้แก่ เงินฝากทุกประเภทรวมตลอดจนดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินฝากนั้น ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินฝาก
- (2) ต้องเป็นบัญชีเงินฝากภายในประเทศ ซึ่งมีไว้บัญชีเงินฝากของผู้มีถิ่นที่อยู่นอก

¹ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 50 (3)

² ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 49 , 50 และ 51

³ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 49 และ 50

⁴ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 4

ประเทศ และ

(3) ในกรณีที่มีหลักฐานแห่งเงินฝากเป็นตราสาร เช่น ตั๋วเงิน หรือบัตรเงินฝาก ต้องเป็นตราสารชนิดระบุชื่อ (ไม่ใช่เช็คให้แก่ผู้ถือ)¹

4. เงินฝากที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง

- (1) เงินฝากของสถาบันการเงินอื่นที่นำมาฝากไว้
- (2) เงินฝากของบริษัทประกันภัย (ทั้งประกันชีวิตและวินาศภัย)
- (3) เงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญของราชการ กองทุน

รวม และกองทุนส่วนบุคคล

- (4) เงินฝากของบริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วมของสถาบันสมาชิก
- (5) เงินฝากของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานที่มีอำนาจจัดการ หรือที่ปรึกษาของ

สถาบันสมาชิก

- (6) เงินฝากของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ถือหุ้นในสถาบันสมาชิคนั้นเกินร้อยละ 10
- (7) เงินฝากของผู้สอบบัญชีสถาบันสมาชิกที่ใช้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติ

บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

- (8) เงินฝากของญาติใกล้ชิดของบุคคลตาม (5) (6) (7) ซึ่ง ได้แก่

- (ก) คู่สมรส
- (ข) บิดา มารดา หรือบุตร หรือบุตรบุญธรรม บิดาบุญธรรม หรือมารดา

บุตรบุญธรรม

- (ค) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
- (ง) คู่สมรสของบุคคลตาม (ข) หรือ (ค)

(9) เงินฝากของผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริตหรือที่มีส่วนร่วมก่อความเสียหายแก่สถาบันสมาชิคนั้นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา²

5. การรับช่วงสิทธิ

ให้สถาบันเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเท่ากับจำนวนเงินทดแทนที่ได้จ่ายไปแล้ว หรือที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฝาก และให้สถาบันมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในจำนวนนั้นจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ชำระบัญชี³

6. การพ้นจากความรับผิดชอบ

สถาบันจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประกันเงินฝาก 2 กรณีคือ

¹ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 47

² ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 48

³ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 52

- (1) เมื่อได้จ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินของสถาบันสมาชิคนั้นแล้ว
- (2) ผู้ฝากไม่มาขึ้นคำร้องขอรับชำระเงินทดแทนภายในกำหนด 90 วันนับตั้งแต่วันที่สถาบันประกาศกำหนดให้ขึ้นคำขอรับเงิน¹ *ตั้งแต่วันที่ ๒๕๕๕*

จากร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากตามข้างต้น โดยรูปแบบของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างฉบับดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญคือ²

- 1) ภารกิจหลัก

ภารกิจหลักของสถาบันประกันเงินฝากมี 3 ประการคือ 1) ประกันเงินฝากสำหรับผู้ฝากรายย่อย 2) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน 3) ดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต
- 2) สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การดูแล

สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งสาขาธนาคารต่างประเทศที่มีการรับฝากเป็นเงินบาท บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์
- 3) การบริหารงานและโครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝากจะเป็นองค์กรอิสระแยกจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยขึ้นอยู่กับกำกับการกำกับของกระทรวงการคลัง มีคณะกรรมการประมาณ 5-7 คน โดยมีตัวแทนจากธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังแห่งละ 1 คน ส่วนคณะกรรมการที่เหลือจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้อยู่ในภาคราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน สำหรับประธานกรรมการต้องไม่เป็นตัวแทนของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกรรมการจะมีวาระคราวละ 4 ปี และต้องเปลี่ยนคณะกรรมการครั้งหนึ่งทุก 2 ปี
- 4) แหล่งที่มาของเงินทุน

สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุนของสถาบันประกันเงินฝากจะมาจากทุนประเดิมของรัฐบาล ซึ่งในเบื้องต้นสถาบันประกันเงินฝากจะได้รับทุนประเดิมจากรัฐบาลประมาณ 1,000 ล้านบาท และเบี้ยประกันที่ได้จากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก ซึ่งจะต้องนำส่งตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดแต่ไม่เกินร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากหรือยอดเงินที่รับจากประชาชน ทุกรอบบัญชีงวด 6 เดือน โดยอัตราเบี้ยประกันที่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกแต่ละแห่งจะนำส่งนั้นไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงาน ฐานะและความมั่นคงของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง ทั้งนี้ภายใน 5 ปี

¹ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มาตรา 53

² ฝ่ายเศรษฐกิจการเงิน. “จากกองทุนฟื้นฟูสถาบันประกันเงินฝาก.” ศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์, มกราคม 2543, หน้า 1-7.

นับแต่วันที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ สถาบันประกันเงินฝากจะต้องมีการจัดอันดับสมาชิกโดยพิจารณาจากฐานะและการดำเนินงาน ความเสี่ยงจากการประกอบกิจการและสภาพแวดล้อมของการประกอบกิจการ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันที่เหมาะสมของแต่ละแห่ง

5) การให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงิน

ในกรณีที่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกสถาบันประกันเงินฝากต้องปิดกิจการหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต ในพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากกำหนดให้มีการจ่ายเงินทดแทนให้กับผู้ฝากเงิน โดยแบ่งเป็นการรับประกันเงินฝาก 3 ระดับคือ

ระดับที่ 1 ฝากเงินตั้งแต่ 1 ถึง 500,000 บาท จ่ายเงินทดแทนครบทั้งจำนวนร้อยละ 100 ต่อคนต่อธนาคาร โดยผู้ฝากเงินจะได้รับเงินทดแทนภายใน 30 วัน หลังจากวันที่สถาบันการเงินถูกถอนใบอนุญาตในการประกอบกิจการ

ระดับที่ 2 ฝากเงินตั้งแต่ 500,001 ถึง 5,000,000 บาท จ่ายเงินทดแทนร้อยละ 75 ของยอดเงินฝาก ต่อคนต่อธนาคาร โดยผู้ฝากเงินจะได้รับเงินทดแทนภายใน 30 วันหลังจากวันที่สถาบันการเงินถูกถอนใบอนุญาตในการประกอบกิจการและส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 25 จะต้องรอภายหลังจากที่มีการชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้นแล้ว

ระดับที่ 3 ฝากเงินเกิน 5,000,000 บาทขึ้นไป จะไม่ได้รับเงินชดเชย

อย่างไรก็ตาม วงเงินฝากที่กำหนดในแต่ละระดับของการรับประกันอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากในขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง¹

6) การดำเนินการเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา

เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแล้ว สถาบันการเงินที่มีปัญหามีโอกาสล้มได้เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ หากสถาบันการเงินมีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงลดลงต่ำกว่าร้อยละ 5 หรือ 6 ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าควบคุมทันที หากเงินกองทุนฯ ลดลงจนต่ำกว่าร้อยละ 2.5 หรือ 4 สถาบันการเงินจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตและถูกปิดกิจการ โดยสถาบันประกันเงินฝากจะเข้าไปดำเนินการชดเชยเงินฝากตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และสามารถเข้าไปดูแลสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้ตั้งแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปควบคุมสถาบันการเงินนั้น เพื่อหาวิธีจะทำให้สถาบันประกันเงินฝากเสียหายน้อยที่สุด เช่น การนำสินทรัพย์ออกขาย การโอนสินทรัพย์ไปให้สถาบันการเงินอื่น หรือการหาผู้ร่วมทุนอื่นเข้ามาดำเนินการกิจการต่อ โดยสถาบันประกันเงินฝากจะเป็นผู้จัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงินเพื่อนำมาชำระบัญชีให้กับเจ้าหนี้รายอื่น ๆ²

¹ “จากกองทุนฟื้นฟูสถาบันประกันเงินฝาก.” เศรษฐกิจปริทัศน์. มกราคม 2543, หน้า 5.

² เรื่องเดียวกัน.

จากร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากฉบับดังกล่าวนี้ หากวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างการบริหาร อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินเมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนแล้ว จะมีข้อแตกต่าง ผลดีและผลเสียดังนี้

1. โครงสร้างการบริหาร

กองทุนฯ

กองทุนฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินแยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่และมีผู้จัดการกองทุนซึ่งแต่งตั้งจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ดำเนินกิจการกองทุน กองทุนฯ จะบริหารงานโดย “คณะกรรมการจัดการกองทุน” ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง และมีกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน โดยมีผู้จัดการกองทุนซึ่งคณะกรรมการจัดการกองทุนเป็นผู้แต่งตั้งจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการจัดการกองทุน

จากโครงสร้างของกองทุนฯ ตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดนี้ ทำให้กองทุนฯ ได้รับความวิพากษ์วิจารณ์ว่าโครงสร้างการบริหารโดยรวมของกองทุนฯ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทมากที่สุด กล่าวคือ การจัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย มีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย มีผู้จัดการกองทุนที่ได้รับการแต่งตั้งจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการจัดการกองทุนฯ โดยตำแหน่ง จึงทำให้กองทุนฯ จะขาดความเป็นอิสระ และส่งผลให้การดำเนินมาตรการช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนฯ ไม่เฉียบขาดและไม่ทันเท่าที่ควร จึงเป็นการสะท้อนให้ไม่ได้ผลในการฟื้นฟูเสถียรภาพสถาบันการเงินให้เกิดความมั่นคง

อย่างไรก็ดี การที่กองทุนฯ ได้รับความวิพากษ์วิจารณ์นั้น เหตุผลหนึ่งคือ ปัญหาทางโครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ซึ่งบุคลากรส่วนใหญ่ล้วนเป็นบุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลังเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่มีอิสระในการบริหารงาน และขาดการคัดทานนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนการกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่งในคราวเดียวกันในการทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ควบคุม กำกับตรวจสอบสถาบันการเงินและเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินนั้น ภายใต้อารมณ์ที่ว่า หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ปกปิดความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินโดยใช้กลไกของกองทุนฯ เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าโอบอุ้มสถาบันการเงินเพื่อมิให้สถาบันการเงินล้ม จะทำให้สังคมไม่สามารถตรวจ

สอบและรับรู้ถึงสถานะที่แท้จริงของสถาบันการเงินได้ ย่อมแสดงให้เห็นการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ในขณะเดียวกัน อันทำให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันเองได้ และการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวก็ส่งผลทำให้ระบบการกำกับตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นบกพร่องและล้มเหลว

สถาบันประกันเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝากนั้นเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย จะบริหารงานโดย “คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก” ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการไม่เกิน 7 คน โดยประธานกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา สำหรับกรรมการสถาบันประกันเงินฝากส่วนที่เหลือนั้นจะมีตัวแทนจากธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังแห่งละ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ที่ไม่ได้อยู่ในภาครัฐราชการ ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี สถาบันประกันเงินฝากนี้ประธานกรรมการจะต้องไม่เป็นตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง

สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น พบว่า ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และทุก 2 ปีจะต้องเปลี่ยนกรรมการกึ่งหนึ่ง โดยวิธีการจับฉลาก ส่วนผู้อำนวยการนั้นมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

อย่างไรก็ตาม สถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้ว หากได้รับการจัดตั้งจะมีผลดีมากกว่าผลเสีย คือ เป็นองค์กรอิสระแยกออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย การบริหารงานของคณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝากจะมีความเป็นอิสระมากกว่ากองทุนฯ เนื่องจากตามโครงสร้างนั้น คณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่ใช่บุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะประธานกรรมการที่ไม่เป็นบุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง และการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนั้นย่อมทำให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงได้ยาก ผลเสียในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า สถาบันประกันเงินฝากเป็นองค์กรใหม่ ดังนั้นย่อมขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์เมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรในธนาคารแห่งประเทศไทย

2. อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน กองทุนฯ

- 1) กองทุนฯ ไม่มีอำนาจในการติดตามฐานะสถาบันการเงิน ไม่มีอำนาจในการ

ตรวจสอบสถาบันการเงิน ทำให้กองทุนไม่สามารถที่จะทราบสภาพปัญหาที่แท้จริงตั้งแต่เริ่มต้นของสถาบันการเงินว่าเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด และอะไรคือสาเหตุ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทำการแก้ไขปัญหาอย่างถูกวิธี

2) กองทุนฯ ไม่มีอำนาจในการสั่งการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ทั้งนี้ปัญหาที่เบื้องต้นตลอดจนปัญหาร้ายแรง ซึ่งอำนาจเช่นนี้เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้กำหนดมาตรการและจำนวนเงินในการให้ความช่วยเหลือ กองทุนฯ จะทำหน้าที่เพียงอนุมัติเงินเท่านั้น จึงทำให้กองทุนฯ ไม่สามารถที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสมในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินได้ ซึ่งพิจารณาได้จากการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินในวิกฤตการณ์ ปี พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมา จนทำให้กองทุนฯ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างไม่เหมาะสม ไม่มีการแยกแยะปัญหาการขาดสภาพคล่อง หรือปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ของสถาบันการเงิน

สถาบันประกันเงินฝาก

1) สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจในการติดตามฐานะสถาบันการเงินด้วยวิธีการให้สถาบันการเงินสมาชิกยื่นรายงานลับ ซึ่งมีรายการตามที่สถาบันประกันเงินฝากกำหนด และสถาบันมีอำนาจที่จะร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางราชการที่กำกับดูแลสถาบันการเงินสมาชิกทำการตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก ตลอดจนสถาบันจะขอรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินสมาชิกจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางราชการที่กำกับดูแลสถาบันการเงินสมาชิก โดยอำนาจดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดให้นั้นทำให้สถาบันประกันเงินฝากสามารถที่จะทราบฐานะ การดำเนินงาน และปัญหาของสถาบันการเงินได้ตั้งแต่เริ่มต้น

2) หากสถาบันประกันเงินฝากตรวจพบว่า สถาบันการเงินสมาชิกมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันมีอำนาจที่จะแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินสมาชิคนั้นทราบเพื่อที่จะให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจเช่นนี้เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทยได้แก่ การสั่งให้กระทำ งดเว้นการกระทำ หรือแก้ไขการกระทำ ส่วนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะประกอบด้วย การสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการ การสั่งควบคุมกิจการ การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งเลิกกิจการ โดยอำนาจดังกล่าวเป็นการสั่งตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ในการพิจารณาของธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจที่จะส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลัง ตลอดจนรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว หรือมาตรการที่จะดำเนินการกับสถาบันสมาชิก อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวของสถาบันประกันเงินฝากเป็นเพียงการเข้าร่วมการปรึกษาหารือเท่านั้น เนื่องจากไม่ใช่อำนาจโดยตรงที่สถาบันประกันเงินฝากจะสั่งการเพราะในทางปฏิบัติแล้วอาจเกิดความล่าช้าและความไม่คล่องตัว ซึ่งในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นต้องกระทำการด้วยความรวดเร็ว มิเช่นนั้นปัญหาสถาบันการเงินจะลุกลามกลายเป็นปัญหาร้ายแรงได้

3. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

กองทุนฯ

กองทุนฯ จะใช้มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ กล่าวคือ จะให้การช่วยเหลือสถาบันการเงินมิให้ล้ม
ผลดี

1) เป็นการช่วยเหลือผู้ฝากเงินในทางอ้อม เพราะถ้าสถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจไปได้ ย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงิน เงินฝากของผู้ฝากย่อมปลอดภัยและยังคงได้รับผลประโยชน์จากเงินฝากที่ฝากไว้

2) เป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินในทางอ้อมเช่นเดียวกัน เพราะถ้าสถาบันการเงินล้ม เจ้าหน้าที่จะได้รับชำระหนี้คืนต่อเมื่อมีการชำระบัญชีเสร็จสิ้น และอาจได้รับคืนเพียงบางส่วนเท่านั้น หรืออาจไม่ได้รับคืนเลยหากสถาบันการเงินนั้นได้รับความเสียหายมาก

3) จะช่วยลดผลกระทบต่อลูกหนี้ผู้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงิน ทั้งนี้เนื่องจาก หากสถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจไปได้แล้ว ลูกหนี้จะไม่ถูกรังรัดการชำระหนี้คืนก่อนกำหนด

4) การดำเนินธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินนั้นอยู่บนพื้นฐานของความเสถียร ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาที่สมควรได้รับการช่วยเหลือทางการเงินเพื่อที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้

5) เป็นการสร้างความมั่นคงและมีเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน เพราะเมื่อสถาบันการเงินมีความมั่นคงแล้ว ย่อมส่งผลทำให้ผู้ฝากเงินไม่ได้รับความเดือดร้อน และผู้ฝากเงินจะมีความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินมากขึ้น

ผลเสีย

1. ผู้ฝากเงินจะขาดความรับผิดชอบทางด้านศีลธรรมต่อตนเอง กล่าวคือ ผู้ฝากเงินต่างจะมุ่งฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูง โดยไม่คำนึงถึงความมั่นคงของสถาบันการเงิน เพราะความเข้าใจที่ว่าเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง ย่อมได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ

2. เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจะขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม กล่าวคือ เจ้าหนี้สามารถคาดเดาได้ว่า การที่เจ้าหนี้ให้สถาบันการเงินกู้ยืมเงินนั้น สถาบันการเงินย่อมมีความสามารถที่จะชำระเงินคืนได้ เพราะสถาบันการเงินย่อมได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนฯ เพื่อให้สามารถดำเนินธุรกรรมต่อไปได้ เพราะเจ้าหนี้มุ่งที่จะได้รับผลประโยชน์จากการให้กู้ยืมมากกว่าความสามารถในการชำระหนี้ของสถาบันการเงิน

3. ผู้บริหารสถาบันการเงินจะขาดจิตสำนึกในการบริหารสถาบันการเงิน เพราะความเข้าใจที่ว่า หากบริหารงานผิดพลาดก็จะได้รับความช่วยเหลือจากทางการ ดังนั้นจึงทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินมุ่งแต่ที่จะดำเนินธุรกรรมทางการเงินที่มีความเสี่ยงสูง เพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูง จึงทำให้ทางการไม่สามารถทำให้ระบบการเงินมีเสถียรภาพได้

สถาบันประกันเงินฝาก

มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากคือ มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทน และมาตรการควงกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น เพื่อลดการจ่ายเงินทดแทน ซึ่งเป็นมาตรการที่ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ล้มคือ สถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย

การใช้มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน

ผลดี

1. เป็นการสร้างระเบียบวินัยให้แก่ผู้ฝากเงินได้ตระหนักว่าสถาบันการเงินนั้นล้มได้ ดังนั้นผู้ฝากเงินควรเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงมากกว่าสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูงแต่มีความเสี่ยง
2. เป็นการสร้างระเบียบวินัยให้กับเจ้าหนี้ได้ตระหนักในการปล่อยเงินกู้ให้สถาบันการเงิน เพราะหากปล่อยเงินกู้ให้สถาบันการเงินที่ไม่มั่นคงอาจได้รับความเดือดร้อนเพราะเมื่อมีการชำระบัญชีแล้วอาจได้รับเงินคืนบางส่วน
3. เป็นการสร้างระเบียบวินัยให้ผู้บริหารสถาบันการเงินในการบริหารงานว่าจะต้องดำเนินธุรกิจด้วยความระมัดระวังและอยู่บนความถูกต้อง มิฉะนั้นอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือถูกสั่งปิดกิจการได้ เมื่อการบริหารงานผิดพลาดจนไม่สามารถจ่ายเงินฝากคืนให้กับผู้ฝากได้

ผลเสีย

1. การปล่อยให้สถาบันการเงินล้มบ่อย ๆ ย่อมทำให้ไม่เป็นผลดีต่อระบบสถาบันการเงิน เพราะจะทำให้ระบบสถาบันการเงินขาดความมั่นคง ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน

2. ต่างประเทศจะขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินในประเทศ

การใช้มาตรการควบคุมกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่สถาบันการเงิน
หรือนิติบุคคลอื่น

ผลดี

ผู้ฝากเงินรายย่อย รายใหญ่ เจ้าหนี้และลูกหนี้ของสถาบันการเงินจะได้รับประโยชน์
เพราะการควบคุมกิจการหรือโอนกิจการ ผู้รับโอนจะรับโอนไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อผู้ฝากเงิน เจ้า
หนี้ ลูกหนี้ของสถาบันการเงิน บุคคลดังกล่าวจะไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนและยังได้รับประโยชน์
เสมือนสถาบันการเงินนั้นยังดำเนินธุรกิจอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนผู้ดำเนินธุรกิจเท่านั้น

4. มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน

กองทุนฯ

การคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนฯ จะไม่ประกาศการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน
อย่างชัดเจน โดยกองทุนฯ จะให้ความคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน และให้ความคุ้มครองทั้งผู้ฝาก
เงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ระบบการคุ้มครอง

ผลดี

การที่กองทุนฯ ไม่ประกาศการให้ความคุ้มครองอย่างชัดเจนนั้น จะทำให้มีความยืดหยุ่น
และไม่ผูกมัดว่าจะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือจำนวนเท่าใด ซึ่งกองทุนฯ อาจให้การช่วยเหลือมากกว่าตาม
ที่ประกาศก็ได้หากกองทุนฯ มีเงินกองทุนเพียงพอ

ผลเสีย

1. ทำให้เกิดปัญหาประชาชนผู้ฝากเงินเกิดความไม่มั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลือ
จากกองทุนมากนักเพียงใด จึงส่งผลกระทบทำให้ประชาชนจะรวมถอนเงินจากสถาบันการเงิน ซึ่ง
สามารถพิสูจน์ได้จากวิกฤติการณ์ พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมา จนส่งผลเป็นลูกโซ่ลุกลามไปยังสถาบันการ
เงินทั้งระบบ
2. ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและขาดศรัทธาต่อระบบสถาบันการเงินเพราะเกรง
ว่าเงินฝากจะไม่ได้รับคืนหากสถาบันการเงินถูกถอนใบอนุญาตและปิดกิจการ
3. เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาทางการเงินแล้ว ประชาชนผู้ฝากเงินต่างรวมถอน
เงินฝากขอมเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินลดน้อยลง

วงเงินคุ้มครอง

กองทุนฯ จะให้ความคุ้มครองในวงเงินที่เต็มจำนวน โดยประกาศให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเงินกู้ยืมเต็มจำนวนพร้อมทั้งดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ผลดี

1. ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้อย่อมได้รับการชดเชยเงินเต็มจำนวน จะทำให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ไม่ได้รับความเดือดร้อน
2. ป้องกันการรูดถอนเงินจากผู้ฝากเงินและการเรียกเงินกู้ยืมคืนจากเจ้าหนี้สถาบันการเงิน
3. สร้างความเชื่อมั่นและความมีศรัทธาของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน
4. สร้างความมีเสถียรภาพให้กับระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจ

ผลเสีย

1. ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม กล่าวคือ ผู้ฝากเงินจะคงอยู่ซึ่งพฤติกรรมในการฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูงเพราะมีความมั่นใจว่าหากสถาบันการเงินล้มย่อมได้รับการชดเชยเงินเต็มจำนวน
2. ทำให้เจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม เพราะเจ้าหนี้จะมุ่งแต่ให้สถาบันการเงินกู้ยืมโดยไม่พิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้คืน เพราะมั่นใจว่ากองทุนฯ ให้ความคุ้มครองเต็มจำนวนหากสถาบันการเงินต้องประสบปัญหา
3. ทำให้สถาบันการเงินขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม เนื่องจากจะทำให้พฤติกรรมของสถาบันในการดำเนินธุรกิจไม่เปลี่ยนแปลงคือ การดำเนินธุรกิจแบบเสี่ยงเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนสูง เพราะมั่นใจว่าหากบริหารงานผิดพลาดย่อมได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ เต็มจำนวน
4. กองทุนฯ ต้องใช้เม็ดเงินอัดฉีดมากในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ซึ่งเป็นภาระให้กับสถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทยในการที่จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนฯ ให้มีจำนวนเพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้

สถาบันประกันเงินฝาก

ระบบการคุ้มครอง

การคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันประกันเงินฝากจะใช้การประกาศการให้ความคุ้มครองอย่างชัดเจน

ผลดี

1. ลดพฤติกรรมกรรมการถอนเงินของผู้ฝากเงินรายย่อย ซึ่งจะทำให้ผู้ฝากเงินรายย่อยมีความมั่นใจว่าตนย่อมได้รับความคุ้มครองและได้รับการชดเชยเงินคืนอย่างแน่นอน หากสถาบันการเงินที่ตนฝากเงินประสบปัญหา
2. ทำให้ผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นและมีความศรัทธาในระบบสถาบันการเงิน
3. สร้างความมีเสถียรภาพให้ระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจ

ผลเสีย

ผู้ฝากเงินรายใหญ่และเจ้าหนี้เงินฝากและเงินกู้ยืมจะไม่ได้รับความคุ้มครอง และจะไปถอนเงินและเรียกเงินกู้ยืมคืน

การคุ้มครองเพียงบางส่วน

ผลดี

1. เป็นการสร้างระเบียบและความรับผิดชอบทางศีลธรรมของผู้ฝากเงิน เพราะการคุ้มครองเพียงบางส่วนจะทำให้ผู้ฝากเงินต้องรับความเสี่ยงในส่วนที่สถาบันประกันเงินฝากไม่คุ้มครอง ซึ่งจะทำให้ผู้ฝากเงินมีความระมัดระวังในเงินฝากของตนเองมากขึ้น กล่าวคือ จะนำเงินฝากไปฝากไว้กับสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงมากกว่าการนำเงินฝากไปไว้กับสถาบันการเงินที่ดำเนินธุรกิจแบบเสี่ยงแต่ให้ผลตอบแทนสูง
2. เป็นการสร้างระเบียบและความรับผิดชอบทางศีลธรรมของเจ้าหนี้ เพราะการคุ้มครองบางส่วนจะทำให้เจ้าหนี้มีความระมัดระวังในการให้กู้ยืมมากขึ้น เพราะหากปล่อยให้สถาบันการเงินที่ไม่มีความมั่นคงกู้ยืมเงินโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้แล้ว หากสถาบันการเงินนั้นประสบปัญหา สถาบันประกันเงินฝากไม่ให้ความคุ้มครอง เจ้าหนี้ต้องรอให้มีการชำระบัญชีก่อนและอาจได้รับเงินคืนเพียงบางส่วนเท่านั้น
3. เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสถาบันการเงินที่ต้องดำเนินธุรกรรมทางการเงินอย่างระมัดระวัง เพราะหากขาดความระมัดระวังแล้วจะทำให้ประชาชนผู้ฝากเงินจะไม่นำเงินมาฝากด้วยเกรงว่าเงินฝากจะไม่ปลอดภัย

ผลเสีย

ผู้ฝากเงินรายใหญ่และเจ้าหนี้ อาจมีการถอนเงินและเรียกเงินกู้ยืมคืน เพราะผู้ฝากเงินรายใหญ่และเจ้าหนี้เกรงว่าเงินฝากและเงินกู้ยืมไม่ได้รับความคุ้มครอง

จากโครงสร้างการบริหารงาน อำนาจในการกำกับตรวจสอบ มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนฯ และสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากตามที่ได้ศึกษามานั้น เมื่อวิเคราะห์แล้ว มีความเห็นว่า โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันประกันเงินฝากจะมีความเป็นอิสระมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการบริหารงานของสถาบันประกันเงินฝากจะไม่ใช่นักคิดในธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลัง เมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนฯ สถาบันประกันเงินฝากจะมีอำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินซึ่งจะทำให้สามารถรับทราบฐานะการดำเนินงานจากปัญหาสถาบันการเงินได้ดีกว่ากองทุนฯ อีกทั้งได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานราชการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกได้ดีกว่ากองทุนฯ ในขณะที่กองทุนฯ มีหน้าที่เดียวคือ การอนุมัติจ่ายเงินเพื่อกองทุนประกันเงินฝากเพื่อมิให้สถาบันการเงินล้ม ในส่วนมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขสถาบันการเงินนั้น สถาบันประกันเงินฝากจะมีมาตรการทางกฎหมายที่มีการแก้ไขปัญหาอย่างถูกวิธี เพราะจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ที่ต้นเหตุ ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า สถาบันการเงินจะล้มได้หากบริหารธุรกิจไม่ดี ซึ่งจะต่างกับกองทุนฯ ที่จะช่วยโอบอุ้มสถาบันการเงิน อีกทั้งยังมีมาตรการที่หลากหลายมากกว่ากองทุนฯ คือ เมื่อสถาบันการเงินต้องถูกถอนใบอนุญาตและปิดกิจการแล้วอาจจะได้รับการโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนไปอยู่กับสถาบันการเงินอื่น ๆ หรือนิติบุคคลอื่น ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากในการคุ้มครองผู้ฝากเงินนั้นจะประกาศให้ความคุ้มครองที่ชัดเจน และจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ และใช้จำนวนเงินน้อยเพราะเป็นการคุ้มครองเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งจะต่างกับกองทุนฯ ที่ยังมีข้อบกพร่องที่เป็นการคุ้มครองที่ปลายเหตุและต้องใช้จำนวนเงินที่มากในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่

บทที่ 3

บทเรียนจากสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ และข้อเปรียบเทียบระหว่างสถาบันประกันเงินฝาก กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

3.1 บทเรียนจากสถาบันการเงินในต่างประเทศ

การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในแต่ละประเทศนั้นจะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประสพ-
การณ์และสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศที่เกิดปัญหาขึ้น ปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหา
สถาบันการเงินอาจกล่าวได้ว่า ขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กรที่รับผิดชอบในการแก้ไขและวิธีการ
ดำเนินการแก้ไขในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ซึ่งสรุปหลักการ
และแนวทางการแก้ไขของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นต้นแบบของการดำเนินการแก้ไขปัญหาระบบ
สถาบันการเงินแห่งแรก ซึ่งมีประสพการณ์ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมายาวนานถึง 62 ปี
โดยมีการจัดระบบการดำเนินการแก้ไขทั้งในรูปองค์กรที่รับผิดชอบในการแก้ไขและวิธีการแก้ไข
ปัญหาดังต่อไปนี้¹

รูปแบบขององค์กร

ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีสถาบันประกันเงินฝากของอเมริกา Federal Deposit
Insurance Corporation (FDIC) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาธนาคารพาณิชย์และให้
ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงิน โดยเริ่มก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2476 จึงถือได้ว่า FDIC มีประสพการณ์ในการ
แก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินนับเป็นต้นแบบหรือต้นฉบับในการดำเนินงานของสถาบัน
ประกันเงินฝากในอีกหลายประเทศ FDIC จะบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งมีอยู่ 3 คนประกอบด้วย

¹ ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. หนึ่งทศวรรษเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน
การเงิน 2528-2538. แปลจาก Federal Deposit Insurance Corporation Annual Report 1993-1994, The office of
Corporate Communication 1993-1994, Japan Deposit Insurance Corporation Annual Report 1992, หน้า 88-92.

Comptroller of the Currency โดยตำแหน่ง และกรรมการอีก 2 คนที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา ในคณะกรรมการทั้ง 3 คนจะมีบุคคลที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 2 คนไม่ได้ และกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนี้คนหนึ่งจะทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะอยู่ในวาระได้เป็นเวลา 6 ปี ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งและสองปีเมื่อพ้นจากตำแหน่ง กรรมการ FDIC จะไปดำรงตำแหน่งใด ๆ ในสถาบันการเงินที่เอาประกันไม่ได้

นอกจากนั้นยังไม่สามารถถือหุ้นของสถาบันการเงินที่เอาประกันและจะมีตำแหน่งอย่างใดใน Federal Reserve Band ไม่ได้ สถาบันการเงินที่เป็นผู้เอาประกันของ FDIC จะแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ สถาบันการเงินที่กฎหมายบังคับให้เป็นสมาชิกผู้เอาประกัน และสถาบันการเงินที่ไม่ถูกบังคับ แต่มีสิทธิ์ที่จะสมัครเข้าเป็นผู้เอาประกันได้¹

ในปี พ.ศ. 2534 เงินกองทุนประกันของ FDIC ได้ลดต่ำลงมากจนติดลบ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้มีการออกกฎหมาย Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991 (FDICIA) ซึ่งกำหนดให้ FDIC เลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินที่มีต้นทุนค่าที่สูงสุดและมีการเรียกเก็บเบี้ยประกันจากธนาคารสมาชิกน้อยตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน โดยจำแนกสถาบันการเงินเป็น 9 กลุ่ม และกำหนดอัตราดอกเบี้ยประกันของแต่ละกลุ่มอยู่ระหว่าง 0.23-0.31 ดอลลาร์สหรัฐต่อเงินฝาก 100 ดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ FDIC จะพิจารณาความเสี่ยงของสถาบันการเงินจากอัตราส่วนเงินกองทุนต่าง ๆ และผลการประเมินของผู้ตรวจสอบ²

วิธีการดำเนินการ

ในส่วนของวิธีการแก้ไขปัญหาระบบธนาคารพาณิชย์ของ FDIC นั้นมีการใช้วิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือออกเป็นมาตรการต่าง ๆ โดยจะมีการพิจารณาตามความเหมาะสมของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม FDIC จะใช้มาตรการหลัก ๆ 3 วิธีคือ³

1. Purchase and Assumption (P&A) คือ การขายกิจการโดยใช้สถาบันการเงินที่ดี ประมูลซื้อทรัพย์สินของธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่คือเรื่องของสินเชื่อและรับโอนเงินฝากไป การขายทรัพย์สินธนาคารพาณิชย์ของ FDIC มีทางปฏิบัติอยู่ 3 กรณีคือ ขายทรัพย์สินโดยการลดราคาต่ำกว่าราคาบัญชี การชดเชยเงินให้แก่ผู้ซื้อในกรณีที่สินเชื่อที่รับโอนไปกลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และการที่ FDIC รับประกันที่จะจ่ายเงินบางส่วน (Loss Sharing) ให้แก่ผู้ซื้อสำหรับสินเชื่อที่มีปัญหาที่รับโอนไป

2. Payoff คือ วิธีจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน โดยตรงและนำทรัพย์สินของธนาคารที่มี

¹ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

² ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

³ เรื่องเดียวกัน.

ปัญหาขายให้ธนาคารอื่น และ FDIC จ่ายคืนเงินแก่ผู้ฝากเงินในธนาคารที่ถูกปิดกิจการในวงเงินสูงสุดไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ

3. Bail out เป็นวิธีสุดท้ายที่ FDIC จะนำมาใช้ กล่าวคือ FDIC จะให้ความช่วยเหลือโดยการเข้าพุงฐานะของธนาคารที่ประสบปัญหาให้ดำเนินการต่อไปได้ แต่วิธีนี้จะมีต้นทุนในการแก้ไขปัญหาสูง ดังนั้น จึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าธนาคารนั้นต้องเป็นธนาคารขนาดใหญ่ ซึ่งหากปล่อยให้ล้มอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ เช่น กรณีธนาคาร Continental Illinois และธนาคาร New England เป็นต้น

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2486 จนถึง พ.ศ. 2537 FDIC ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ธนาคารพาณิชย์และผู้ฝากเงินในธนาคารเป็นจำนวน 2,121 แห่งคิดเป็นเงินประมาณ 103,481.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแยกการให้ความช่วยเหลือเป็น 3 วิธีคือ¹

1. การขายกิจการ (Purchase and Assumption) จำนวน 1,439 แห่ง เป็นจำนวนเงิน 78,224.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
2. จ่ายคืนเงินฝาก (Deposit Payoff) จำนวน 602 แห่ง เป็นจำนวนเงิน 14,442.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
3. พุงฐานะธนาคาร (Bail out) เป็นแนวทางสุดท้าย เป็นจำนวน 80 แห่ง เป็นจำนวนเงิน 10,814.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

อย่างไรก็ตาม ณ สิ้นปี พ.ศ. 2537 FDIC มีสถาบันการเงินเข้าร่วมเป็นสมาชิกจำนวน 12,656 แห่ง ซึ่งประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์และสถาบันเงินฝากประเภทออมทรัพย์ ซึ่งในจำนวนสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกนี้มีสถาบันการเงินจำนวน 318 แห่งที่ FDIC ได้จัดว่ามีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข

3.1.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งมีการจัดองค์กรที่รับผิดชอบและวิธีการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือดังต่อไปนี้

รูปแบบขององค์กร

ประเทศอังกฤษมี Deposit Protection Scheme เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

แก้ไขปัญหของสถาบันการเงินภายในประเทศ เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2522 ภายใต้ Banking Act 1979 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การประกันเงินฝากในประเทศอังกฤษกระทำในรูปของกองทุนประกันเงินฝาก กองทุนนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากธนาคารกลาง (Bank of England) มีคณะกรรมการกองทุนประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง 3 ตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ว่า Bank of England เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการและ Chief Cashier และกรรมการอื่น ๆ ผู้ว่าการ Bank of England จะได้แต่งตั้งเพิ่มขึ้น โดยอย่างน้อย 3 คนจากผู้เป็นกรรมการ ผู้บริหารหรือผู้จัดการของธนาคารสมาชิกและบุคคลอื่น ซึ่งเป็นพนักงานของ Bank of England¹ ทุนในการดำเนินงานจะเรียกเก็บจากธนาคารที่เป็นสมาชิกโดยมิได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลในกรณีที่เงินกองทุนไม่เพียงพอสามารถเรียกเพิ่มจากสมาชิกได้ ซึ่งจากประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินของประเทศอังกฤษในระยะเวลา 10 กว่าปีนั้นมีการกำหนดมาตรการและวิธีการดำเนินงานดังที่จะกล่าวต่อไป

วิธีการดำเนินการ

การดำเนินการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินของประเทศอังกฤษนั้นแบ่งวิธีการแก้ไขออกเป็น 2 วิธีดังนี้²

1. Liquidation เป็นการเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อให้สถาบันการเงินเลิกกิจการด้วยเหตุผลที่ว่า ฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาอยู่ในขั้นที่รุนแรงและมีหนี้สินมาก โดยจะจ่ายเงินชดเชยให้ผู้ฝากเงินตามวงเงินที่ได้ประกาศประกันเงินฝากคือร้อยละ 75 ของยอดเงินฝาก แต่จำนวนเงินชดเชยไม่เกิน 15,000 ปอนด์

2. Administrations คือ การมอบอำนาจการบริหารตามกฎหมายให้แก่ผู้บริหารใหม่เป็นการชั่วคราว โดยให้มีการจัดการกับระบบทางการเงินใหม่เพื่อให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาสามารถแก้ไขปัญหาและดำเนินการต่อไปได้ หากคณะกรรมการกองทุนมีความเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาชั่วคราวที่มีแนวโน้มจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงจะใช้วิธีดังกล่าวนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาต้องล้มละลายในช่วงระหว่างที่กำลังแก้ไขปัญหา หากต่อมาเมื่อสถานการณ์กลับสู่สภาวะปกติแล้ว กองทุนประกันเงินฝากนี้ก็จะได้รับชำระหนี้จากการให้ความช่วยเหลือคืน ในทางกลับกันหากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่สามารถจะฟื้นฟูฐานะทางการเงินของตนได้และต้องปิดกิจการก็จะใช้วิธี Liquidation ในการแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตาม ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2525-2536 Deposit Protection Scheme ได้แก้ไขปัญหสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจำนวน 26 แห่ง โดยใช้วิธี Liquidation จำนวน 18 แห่ง Administration จำนวน 8 แห่ง กรณีหลังสุดที่เกิดปัญหาในปี พ.ศ. 2538 คือธนาคารแบริงส์ ซึ่งเกิด

¹ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

² ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. เรื่องเดียวกัน, หน้า 90-91.

จากการเก็งกำไรของพนักงานระดับผู้จัดการทั่วไปของบริษัทที่ถูกทิ้งตะเบียนและทำธุรกิจที่ประเทศสิงคโปร์ (นายนิโคลัส ลีตัน) โดยได้มีการทำสัญญาซื้อตราสารอนุพันธ์ล่วงหน้าจำนวนมาก จนประสบปัญหาขาดทุนและธนาคารแห่งประเทศไทยอังกฤษต้องสั่งปิดกิจการ ต่อมาได้มีการแก้ไขปัญหาโดยธนาคารเอบีเอ็น แอมโร แห่งประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้ซื้อกิจการด้านวานิชธนกิจ และ Merrill Lynch Co., และ Dresdner เข้าซื้อกิจการ ในส่วนที่เหลืออื่น ๆ

3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

การจัดระบบการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของประเทศญี่ปุ่นมีการให้ความสำคัญคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยมีองค์กรที่รับผิดชอบและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังนี้

รูปแบบขององค์กร

ประเทศญี่ปุ่นมีสถาบันประกันเงินฝาก คือ Deposit Insurance Corporation มีการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2514 โดยมีการตราเป็นกฎหมาย Deposit Insurance Law มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินในอันที่รักษาความมั่นคงทางการเงิน โดยสถาบันประกันเงินฝากจะจ่ายเงินฝากของผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินหยุดจ่ายเงินฝากหรือจะให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและสนับสนุนให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาหาควักกิจการกับสถาบันการเงินที่ดี สถาบันประกันเงินฝากจะประกันเงินฝากไว้ในวงเงินสูงสุดไม่เกิน 10 ล้านเยนต่อราย Deposit Insurance Corporation มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกจำนวน 455 ล้านเยน โดยรัฐบาลและธนาคารกลางประเทศญี่ปุ่นจะให้เงินสมทบ 150 ล้านเยนเท่ากัน และจะได้รับจากสถาบันการเงินอีก 155 ล้านเยน ผู้บริหารของสถาบันประกอบด้วย ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารกลางประเทศญี่ปุ่นเป็นประธาน ส่วนคณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้แทนจากสมาคมธนาคาร โดยมาจากธนาคารประเภทต่าง ๆ¹

วิธีดำเนินการ

การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้น ทางการของประเทศญี่ปุ่นจะพยายามให้สถาบันการเงินที่มีฐานะทางการเงินดี อาจเป็นสถาบันการเงินแห่งเดียวหรือหลายแห่งรวมกัน ได้เข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยใช้วิธีรวมกิจการ (Merge) ครอบครองกิจการ (Take over) หรืออาจเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยสถาบันประกันเงินฝากจะทำสัญญากับสถาบันการเงินที่เข้าให้ความช่วยเหลือในลักษณะการให้เงินชดเชย การให้สินเชื่อ การฝากเงิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2535 สถาบันการเงินในประเทศญี่ปุ่นเริ่มประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินเนื่องจากการขาดความรอบคอบในการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจประเภทอสังหาริมทรัพย์ ทางการญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือแก่ Toho Sogo Bank, Toyo Shinkin

¹ เรื่องเดียวกัน.

Bank และ Kmaishi Shin Bank ทั้งในด้านผู้ฝากเงินและการให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา พร้อมกับจัดหาสถาบันการเงินที่มีฐานะดีเข้าช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม วิธีการที่ทางการขอความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินที่ดีให้เข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเริ่มไม่ได้รับความร่วมมือ แต่ก็ได้มีแนวความคิดที่จะมีการจัดตั้งองค์กรใหม่เพื่อรับซื้อสินทรัพย์จากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาขึ้นในอนาคต¹

3.2 ความเป็นมาของสถาบันประกันเงินฝาก

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่น่าระบบการประกันเงินฝากมาใช้² ในการนำระบบการประกันเงินฝากมาใช้ในอดีตที่ผ่านมาเป็นการประกันเงินฝากในระบบมลรัฐ ซึ่งยังไม่เป็นระดับประเทศเหมือนในปัจจุบัน มลรัฐแรกที่ได้นำระบบประกันเงินฝากมาใช้คือ Newyork โดยเริ่มในปี พ.ศ. 2372 ของภาคเอกชน ต่อมาในปี พ.ศ. 2374 – 2401 มีการขยายระบบประกันเงินฝากไปอีก 5 มลรัฐ คือ Vermont Indiana Michigan Ohio และ Iowa โดยมีรูปแบบของโครงสร้าง กลไกในการดำเนินงานที่ต่างกันไป แต่วัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝากจะเหมือนกันคือ การคุ้มครองผู้ฝากเงินไม่ให้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของธนาคารที่ต้องปิดกิจการและไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้ ในการนำระบบสถาบันประกันเงินฝากมาใช้นั้นมีทั้งประสบความสำเร็จและความล้มเหลว กล่าวคือ มีเพียงสถาบันประกันเงินฝาก 3 แห่งที่ประสบความสำเร็จคือ สถาบันประกันเงินฝากของรัฐ Indiana Iowa และ Ohio แต่สถาบันประกันเงินฝากในมลรัฐ Michigan Newyork และ Vermont ได้ประสบปัญหาล้มละลาย ไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน ทั้งนี้เนื่องจากมีสถาบันการเงินขนาดใหญ่ต้องปิดกิจการเป็นจำนวนมากจนทำให้สถาบันประกันเงินฝากไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินได้³

อย่างไรก็ดี ระบบสถาบันประกันเงินฝากได้นำมาใช้ในระดับมลรัฐอีกครั้งในปี พ.ศ. 2451-2460 จำนวน 8 มลรัฐ คือ Oklahoma Kansas Nebraska Texas Mississippi South Dakota North Dakota และ Washington แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงทำให้ธนาคารที่ประสบปัญหา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

² Rita Carisano. Deposit Insurance Theory. Policy and Evidence, 1992, p. 156.

³ Federal Deposit Insurance Corporation. "The First Fifty Year a History of the FDIC 1933-1983."

ต้องล้มและส่งผลกระทบถึงสถาบันประกันเงินฝากที่ตั้งขึ้นขณะนั้น จนทำให้สถาบันประกันเงินฝากไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินและต้องปิดตัวเองไป¹

ภาวะเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ตกต่ำรุนแรงมาก ในปี พ.ศ. 2473-2476 นั้น ทำให้ธนาคารต้องปิดกิจการสูงถึง 4,000 แห่ง² ซึ่งการประสบวิกฤติของระบบสถาบันการเงินในครั้งนี้นำให้ประชาชนเป็นจำนวนมากขาดความเชื่อมั่นและหันไปสะสมทองคำแทนการฝากเงิน เพราะมีความมั่นคงมากกว่า ทำให้ธนาคารไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างเงินออมและการลงทุนที่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ยิ่งกว่านั้น ผู้ฝากเงินซึ่งเป็นชาวต่างชาติต่างพากันถอนเงินออกจากธนาคารในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก จนทำให้ระบบธนาคารในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่สามารถแบกรับปัญหาได้ ประธานาธิบดี Franklin Roosevelt จึงมีคำสั่งปิดธนาคารที่เป็นของรัฐทั้งหมด³ โดยมีการปฏิรูประบบการเงินการธนาคารใหม่ คือมีการเพิ่มอำนาจให้ธนาคารกลางในการควบคุมจำนวนธนาคารพาณิชย์ การให้สินเชื่อ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ การออกทรัพย์สิน และการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแห่งชาติ คือ Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC ขึ้นเป็นการเร่งด่วน⁴ ภายใต้ The Banking Act of 1933 โดย FDIC มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจและป้องกันการถอนเงินในทันทีของประชาชน เพราะความตื่นตระหนกที่สถาบันการเงินที่ตนฝากเงินอยู่ประสบปัญหา

ปรากฏว่าหลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้ง FDIC แล้ว ทำให้จำนวนธนาคารที่ได้ปิดกิจการนั้นลดลงเป็นจำนวนมาก⁵ กล่าวคือในช่วงปี พ.ศ. 2477-2482 นั้นมีธนาคารปิดกิจการเพียง 400 กว่าแห่ง โดยเฉลี่ยปีละ 67 แห่ง ปี พ.ศ. 2483-2492 ธนาคารได้ปิดกิจการ 115 แห่ง ซึ่งเฉลี่ยปีละ 12 แห่งเท่านั้น⁶ ซึ่งผลของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแห่งชาติ (FDIC) ในครั้งนี้ ไม่อาจจะประเมินได้ว่าเป็นผลงานของสถาบันประกันเงินฝาก แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าสถาบันประกันเงินฝากมีส่วนทำให้การปิดกิจการของสถาบันการเงินลดลง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้หลายประเทศที่กำลังหรือเคยประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินได้นำแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากมาใช้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อหรือฟื้นฟูศรัทธาของประชาชนเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา

¹ Ibid, p. 24-29.

² Ibid, p. 43.

³ Ibid, p. 38.

⁴ Ibid, p. 43.

⁵ ศิริ การเจริญศิริ, วิจัย หิรัญวงศ์, และเฉลา พงษ์อาจ. “สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย.” เศรษฐกิจการคลังธนาคาร อนุสรณ์ นายเจริญ กลิ่นฮวด 7 มกราคม 2523, ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม, หน้า 179.

⁶ ฝ่ายวิจัยนโยบายเศรษฐกิจ โดยรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “การแก้ไขปัญหาค่าสถาบันการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก.” สิงหาคม 2534, หน้า 51.

จากที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่า แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากได้รับความนิยมนแพร่หลาย โดยการนำรูปแบบสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกามาเป็นแบบอย่างในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก อย่างไรก็ตามโดยภาพรวมของสถาบันประกันเงินฝากนั้นสามารถแยกความหมาย บทบาทหน้าที่ ตลอดจนวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

1. ความหมายของสถาบันประกันเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝากคือ องค์กรที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ บริษัทเครดิต ฟองซิเอร์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงภัยหากสถาบันการเงินสมาชิกมีปัญหาทางการเงิน หรือมีความจำเป็นต้องหยุดกิจการ โดยสถาบันประกันเงินฝากจะคุ้มครองและรับภาระจ่ายคืนเงินฝากให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินโดยสุจริตตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว โดยในการประกันด้านเงินฝากนี้ สถาบันสมาชิกจะเป็นผู้ชำระเบี้ยประกันเงินฝากแทนประชาชนผู้ฝากเงินไม่ต้องรับภาระในการจ่ายเบี้ยประกันด้วยตนเอง¹

2. บทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝากนอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงินแล้ว ยังช่วยสร้างการแข่งขันในระบบสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมอีกด้วย กล่าวคือ จะทำให้สถาบันการเงินสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเป็นกลาง ระดมเงินฝากจากประชาชนผู้ฝากเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนผู้ฝากเงินได้โดยภาพรวม²

3. วัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก

โดยส่วนใหญ่สถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นจะกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1) การให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน (Protection of Individual Depositors)

สถาบันประกันเงินฝากนั้นจะมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย โดยสถาบันประกันเงินฝากจะจ่ายเงินให้กับผู้ฝากเงินรายย่อยในจำนวนเงินที่แน่นอนและทันทีที่สถาบันการเงินได้ปิดกิจการ และไม่สามารถจ่ายคืนเงินฝากให้กับผู้ฝากเงินได้ สถาบันประกันเงินฝากจะประกาศวงเงินคุ้มครอง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินที่ชัดเจน³

2) การป้องกันการถอนเงิน (Prevention of Bank Runs)

ในกรณีที่ไม่มีสถาบันประกันเงินฝากแล้ว เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา

¹ “การประกันเงินฝากกับการพัฒนาสถาบันการเงินไทย. วัฏจักร. 29 กันยายน 2540, หน้า 12.

² Maria L. Fres-Felix. “Deposit Insurance Schemes : its Nature, Role and Issues.” P. 60.

³ Ibid, p. 9.

ผู้ฝากเงินจะตื่นตระหนกและพากันไปถอนเงินในสถาบันการเงิน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อไปยังสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยรวม แต่ถ้าหากผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าเงินที่ตนได้นำไปฝากนั้นจะได้รับการชดเชยจากสถาบันประกันเงินฝาก หากสถาบันการเงินประสบปัญหาแล้วจะทำให้ประชาชนผู้ฝากเงินไม่แตกตื่นไปถอนเงิน เพราะมั่นใจว่าตนจะได้รับเงินคืนอย่างแน่นอน สถาบันประกันเงินฝากจึงสามารถช่วยป้องกันและลดพฤติกรรมการถอนเงินได้¹

3) การรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงิน (Maintenance of Public Confidence in Banks)

เมื่อผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าตนได้รับการประกันเงินฝากจากสถาบันประกันเงินฝากแล้ว จะช่วยทำให้ผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินมากยิ่งขึ้น และไม่รุมไปถอนเงินเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง²

4) การเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน (Promotion of Stability)

เมื่อสถาบันประกันเงินฝากสามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากเงินที่จะได้รับเงินฝากคืนอย่างแน่นอน ย่อมส่งผลทำให้ผู้ฝากเงินมีความศรัทธาในระบบสถาบันการเงินซึ่งจะเป็นการเสริมความมั่นคงและความมีเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน จึงเป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก³

3.3 สถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ได้นำระบบการประกันเงินฝากมาใช้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากจำนวน 3 แห่งคือ Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ทำหน้าที่ประกันเงินฝากของสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ สถาบันประกันเงินฝากแห่งที่สองคือ Federal Savings and Loans Insurance Corporation หรือ FSLIC จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2478 ทำหน้าที่ประกันเงินฝากของสถาบันการเงินประเภท Saving and Loan Association หรือ S & Ls เป็นสถาบันการเงินที่จัดหาเงินทุนให้

¹ Ibid.

² Ibid, p. 11.

³ Ibid.

ประชาชนกู้ยืมเพื่อไปซื้อที่อยู่อาศัย¹ สถาบันประกันเงินฝากแห่งที่สามคือ National Credit Union Administration หรือ NCUA จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2513 ทำหน้าที่ประกันเงินฝากของสถาบันการเงินประเภท Credit Unions ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่เป็นสื่อกลางในการออมทรัพย์และให้กู้ยืมที่มีขนาดเล็ก จัดตั้งโดยสมาชิกที่มีความสัมพันธ์กันในทางใดทางหนึ่ง เช่น การทำงานในองค์กรเดียวกันหรือการมีอาชีพเดียวกัน หรืออยู่ในชุมชนเดียวกัน ประชาชนสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิก Credit Union ได้ด้วยการซื้อหุ้นของ Credit Union ซึ่งวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการดำเนินงานของ Credit Union คือ เพื่อส่งเสริมการออมระหว่างสมาชิกให้กู้เงินเพื่อการบริโภคแก่สมาชิกโดยคิดอัตราดอกเบี้ยตามสมควร และส่งเสริมช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อปรับปรุงฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ²

ในปี พ.ศ. 2532 FSLIC ต้องประสบปัญหาล้มละลายอันเนื่องมาจาก S&Ls ประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นจำนวนมาก เกินกว่าที่เงินกองทุนของ FSLIC จะรองรับได้ ทางการของสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎหมาย The Financial Institution Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989 ยกเลิก FSIC และโอน FSIC ไปรวมอยู่กับ FDIC³ ปัจจุบันสถาบันประกันเงินฝากในประเทศสหรัฐอเมริกาเหลือเพียงสองแห่งคือ FDIC และ NCUA อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะ FDIC ซึ่งเป็นสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นสถาบันประกันเงินฝากที่มีขนาดใหญ่ในการรับประกันเงินฝากของธนาคารพาณิชย์และสมาคมออมทรัพย์

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) สถาบันประกันเงินฝากจัดตั้งเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2476 โดย Banking Act of 1933 และเริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2477 ซึ่งโครงสร้างของ FDIC จะประกอบไปด้วย ฐานะ การบริหาร การติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันสมาชิก สมาชิก แหล่งที่มาของเงินทุน

1. ฐานะ

FDIC จะเป็นองค์กรอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ภารกิจหลักคือ รับประกันเงินฝากของสถาบันการเงินประเภทธนาคาร (bank) และสมาคมออมทรัพย์ (Saving Association) ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก⁴ และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน⁵

¹ จักรี ไกรฤทธิ. "กฎหมายกับการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์สู่รูปแบบธนาคารเอนกประสงค์." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2537, หน้า 90.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

³ Maria L. Fres-Felix. "Deposit Insurance Schemes : Its Nature, Role and Issues." P. 5-11, 60.

⁴ Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 1, Section 9 (a)

⁵ Federal Deposit Insurance Corporation. *The First Fifty Years A History of the FDIC, 1933-1983*, p. 81.

2. การบริหารงาน

จากที่กล่าวมาในเบื้องต้นจะพบว่า FDIC จะบริหารงานในรูปของคณะกรรมการคือ “The Board of Directors of the Corporation”

คณะกรรมการชุดแรกของ FDIC ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 3 คน คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง The Comptroller of the Currency เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง กรรมการอีก 2 คนแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาสูงของสหรัฐอเมริกา มีวาระในการครองตำแหน่ง 6 ปี โดย 1 ในกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวจะได้รับการคัดเลือกเป็นประธานกรรมการและกรรมการทั้ง 3 คน จะมีกรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 2 คนไม่ได้¹

ในปัจจุบันคณะกรรมการประกอบด้วย กรรมการจำนวน 5 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง The Comptroller of the Currency และผู้ดำรงตำแหน่ง The Director of Office of Thrift Supervisor และกรรมการอื่นอีก 3 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาสูงของสหรัฐอเมริกา (The Senate) แต่ 1 ในกรรมการ 3 คนนี้ต้องมาจากหน่วยงานของ State Bank Supervisory และมีข้อจำกัดของคณะกรรมการทั้งจำนวน 5 คนนี้ว่า ในจำนวนนี้จะมีกรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันเกิน 3 คนไม่ได้ ตำแหน่งประธานกรรมการและรองประธานไม่ได้กำหนดว่าจะเป็นผู้ใด ประธานาธิบดีจะเป็นผู้คัดเลือกจากกรรมการทั้ง 5 คน และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาสูงแห่งสหรัฐอเมริกา ประธานกรรมการมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการอื่นมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เป็นกรรมการ ในระหว่างดำรงตำแหน่งห้ามมิให้กรรมการผู้นั้นดำรงตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก หรือบริษัทที่ถือหุ้นของสถาบันการเงินสมาชิคนั้น หรือ Federal Reserve Bank ซึ่งเป็นระบบธนาคารกลาง จะแบ่งออกเป็น 12 มณฑล โดย Federal Reserve Bank จะเป็นผู้ดูแลเศรษฐกิจในแต่ละมณฑล ซึ่งแต่ละมณฑลจะมีชื่อเรียกว่า Federal Reserve District² หรือถือหุ้นของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก หรือถือหุ้นของบริษัทที่ถือหุ้นของสถาบันการเงินนั้น และเมื่อกรรมการผู้นั้นพ้นจากการเป็นกรรมการแล้วภายใน 2 ปี นับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก หรือบริษัทที่ถือหุ้นของสถาบันการเงินสมาชิคนั้น เว้นแต่กรรมการผู้นั้นเป็นกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และได้ดำรงตำแหน่งครบวาระ 6 ปีแล้วจึงกระทำได้³

¹ Ibid, p. 44.

² รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 444.

³ Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 2.

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของ FDIC และการออกข้อบังคับต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ FDIC อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการคือ การพิจารณารับสมัครของ FDIC การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเก็บค่าเบี้ยประกัน การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบสถาบันการเงิน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน โดยข้อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการนั้นได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินงานของ FDIC อย่างสุจริต เที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ¹

3. อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC คือ การติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันสมาชิก

สำหรับการติดตามฐานะ ตลอดจนการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกของ FDIC นั้น จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยเรียกรวมว่า “Appropriate Federal Banking Agency” จะประกอบด้วย The Comptroller of the Currency, the Board of Governors of the Federal Reserve System, the Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC และ the Director of the office of thrift Supervision ซึ่งหน่วยงานทั้ง 4 ดังข้างต้นจะทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FDIC กล่าวคือ²

3.1 The Comptroller of the Currency จะทำหน้าที่ในการติดตามฐานะและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แห่งชาติ โดยเป็นสมาชิกของธนาคารกลาง

3.2 The Board of Governors of Federal Reserve System จะทำหน้าที่ในการติดตามฐานะและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐ โดยเป็นสมาชิกของธนาคารกลาง

3.3 The Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC จะทำหน้าที่ในการติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นสาขาของธนาคารในต่างประเทศ โดยเป็นสมาชิกของ FDIC

3.4 The Director of the Office of thrift Supervision จะทำหน้าที่ในการติดตามฐานะและตรวจสอบสมาคมออมทรัพย์

การติดตามฐานะของสถาบันการเงิน

ในการติดตามฐานะของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FDIC นั้น สถาบันการเงินสมาชิกแต่ละแห่งจะต้องส่งรายงานฐานะปีละ 2 ครั้งให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงินดังกล่าว สำหรับ FDIC จะทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสาขาของ

¹ Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 Section 10 (a)

² Federal deposit insurance corporation. “The First Fifty years A History of the FDIC, 1933-1983 Section 3 (q)

ธนาคารในต่างประเทศที่เป็นสมาชิก โดยจะกำหนดให้สาขาของธนาคารในต่างประเทศส่งรายงานฐานะที่มีรายการตามที่กำหนด ส่งให้ FDIC ปีละ 2 ครั้ง อีกทั้งกฎหมายยังให้อำนาจกับ FDIC ที่จะขอรายงานฐานะ และรายงานผลการตรวจสอบจากสถาบันการเงินจากหน่วยงานดังกล่าวได้ อีกทั้ง FDIC อาจจะขอรายงานเพิ่มเติมจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกได้เป็นการครั้งคราวได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการทำหน้าที่ของผู้รับประกัน¹

การตรวจสอบสถาบันการเงิน

ในการทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FDIC ซึ่งจะประกอบด้วยหน่วยงาน The Comptroller of the Currency, The Board of Governors of the Federal Reserve System, FDIC และ The Director of the office of thrift Supervision จะทำหน้าที่ตรวจสอบ ณ สถานที่ประกอบการของสถาบันการเงินอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และกฎหมายให้อำนาจ FDIC ที่จะสามารถตรวจสอบสถาบันการเงินได้ทุกแห่งนอกเหนือจากการตรวจสอบหน่วยงานปกติ ถ้า FDIC มีความเห็นว่ามีความจำเป็น²

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ FDIC จะขอรายงานผลการตรวจสอบจากหน่วยงานดังกล่าว โดย FDIC จะทำการประเมินฐานะตลอดจนการดำเนินงานของสถาบันการเงิน³

4. สมาชิก

ปัจจุบันสมาชิกของ FDIC จะประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์และสมาคมออมทรัพย์ ซึ่งเป็นสมาชิกเดิมของ FSLIC โดยในการเป็นสมาชิกนั้นจะมีอยู่ 2 ระบบคือ ระบบการบังคับ และระบบความสมัครใจ มีหลักเกณฑ์ดังนี้

กรณีธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถจัดตั้งได้โดยกฎหมายของรัฐบาลกลาง หรือโดยกฎหมายของมลรัฐ ธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของรัฐบาลกลางจะใช้ชื่อเรียกว่า ธนาคารพาณิชย์แห่งชาติ ซึ่งจะถูกบังคับให้เป็นสมาชิกของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System)⁴ สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของมลรัฐจะใช้ชื่อเรียกว่า ธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐ ซึ่งธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐนั้นสามารถที่จะเลือกเป็นสมาชิกของ

¹ Ibid, Section 7 (a).

² Ibid, Section 10.

³ Rita carisano. "Deposit Insurance Theory, Policy and Evidence." P. 157.

⁴ จักร์ ไกรฤทธิ. "กฎหมายกับการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์สู่รูปแบบธนาคารเอนกประสงค์." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2537, หน้า 26.

ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาหรือไม่ก็ได้ ถ้าหากเลือกเป็นสมาชิกของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้งธนาคารพาณิชย์แห่งชาติที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลาง และธนาคารพาณิชย์แห่งรัฐที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลางจะถูกบังคับให้เป็นสมาชิกของ FDIC¹

ในส่วนของธนาคารพาณิชย์แห่งรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา สามารถที่จะสมัครเป็นสมาชิกของ FDIC ได้ และยังอนุญาตให้สาขาของธนาคารต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาสมัครเป็นสมาชิกของ FDIC ได้ แต่เป็นอำนาจของ FDIC ที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับเป็นสมาชิกหรือไม่ โดยพิจารณาถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่อ FDIC , FDIC มีอำนาจปฏิเสธการขอเข้าเป็นสมาชิกของสถาบันการเงินนั้นได้²

กรณีสมาคมออมทรัพย์

ในกรณีของสมาคมออมทรัพย์นั้น ทางการสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย The Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989 ให้สมาคมออมทรัพย์เป็นสมาชิกโดยไม่ต้องสมัครสมาชิกใหม่³

5. แหล่งที่มาของเงินกองทุน

เงินกองทุนของ FDIC ในเริ่มแรกมาจากการขายหุ้นให้กระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกาและธนาคารกลาง ปัจจุบัน FDIC ได้ซื้อหุ้นคืนทั้งหมด และมีกองทุนอยู่ 3 กองทุนคือ “Bank Insurance Fund” , Saving Association Insurance Fund และ FSLIC Resolution Fund โดยจะทำหน้าที่แยกทรัพย์สินออกจากกันคือ Bank Insurance Fund และ Saving Association Insurance Fund จะทำหน้าที่รับประกันเงินฝาก ส่วน FSLIC Resolution Fund ไม่ได้ทำหน้าที่รับประกันเงินฝาก⁴

6. เบี้ยประกัน

การเรียกเก็บเบี้ยประกันของ FDIC จะใช้ระบบ Variable rate โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดอัตราการเรียกเก็บเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของสมาชิกแต่ละแห่ง โดยพิจารณาจากคุณภาพของสินทรัพย์ คุณภาพของหนี้สิน ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ รวมทั้งอาจจัดเก็บตามขนาดของสถาบันการเงิน การเรียกเก็บค่าเบี้ยประกัน FDIC จะเรียกเก็บปีละ 2 ครั้ง

¹ Federal Deposit Insurance Corporation Act 1950, Section 4 (b).

² Ibid, Section 5, Section 6.

³ สมาคมออมทรัพย์ที่เป็นสมาชิกเดิมของ FSLIC (Federal Savings and Loans Insurance Corporation) ซึ่งถูกยกเลิกโดยกฎหมาย The Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989 ให้โอนไปเป็นสมาชิกของ FDIC. Ibid, Section 4 (a).

⁴ Federal Deposit Insurance Corporation. “The First Fifty year 4 History of the FDIC, 1933-1983, Section 3 (y)

7. การดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน

FDIC จะวิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินสมาชิกแต่ละแห่ง เมื่อพบว่าสถาบันการเงินใดมีฐานะ ไม่มีเสถียรภาพ FDIC จะใช้มาตรการทางกฎหมาย 2 กรณีคือ ในกรณีที่ไม่มีร้ายแรงและกรณีร้ายแรง โดยมีวิธีการดังนี้

กรณีไม่มีร้ายแรง

- การปฏิเสธคำขอผู้เอาประกัน

ดังที่กล่าวมาในเบื้องต้นว่า FDIC มีอำนาจเด็ดขาดที่สามารถปฏิเสธการรับเข้าเป็นสมาชิกของสถาบันการเงิน หาก FDIC ได้รับคำขอแล้วทำการตรวจสอบฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินแล้วเห็นว่า สถาบันการเงินนั้นมีฐานะไม่ดี คณะกรรมการของ FDIC มีอำนาจที่จะปฏิเสธคำขอผู้เอาประกันและทำการแจ้งให้หน่วยงานที่ควบคุมสถาบันการเงินนั้นทราบ¹

- การยกเลิกการประกัน

เมื่อ FDIC พบว่า สถาบันการเงินหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินสมาชิกดำเนินธุรกิจไม่เหมาะสม มีความเสี่ยงสูง ไม่มีความมั่นคง หรือพบว่าผู้บริหารของสถาบันการเงินสมาชิกกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดโดย FDIC , FDIC จะมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานที่กำกับสถาบันการเงินนั้นให้ทราบ เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นทำการแก้ไข ดำเนินการการกระทำที่ฝ่าฝืนให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่ FDIC กำหนด หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้วพบว่าสถาบันการเงินนั้นยังไม่ทำการแก้ไข FDIC จะมีหนังสือแจ้งไปยังสถาบันการเงินนั้นให้มาชี้แจง โดยส่งผู้แทนมาทำการชี้แจง และหากพบว่าสถาบันการเงินนั้นกระทำการจริง FDIC จะออกคำสั่งยกเลิกการประกันสถาบันการเงินนั้น และสถาบันการเงินนั้นต้องทำหนังสือแจ้งให้ผู้ฝากเงินทุกรายทราบ อย่างไรก็ตาม FDIC อาจจะให้ประกันเงินฝากชั่วคราวเพื่อให้ประชาชนสามารถจัดการกับเงินฝากได้ภายในระยะเวลาที่ FDIC กำหนด (อย่างน้อย 6 เดือนแต่ไม่เกิน 2 ปี) แต่สถาบันการเงินจะต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันสำหรับการรับประกันเงินฝากชั่วคราว²

- การออกคำสั่งให้หยุดกระทำการ

หาก FDIC พบว่า สถาบันการเงินหรือผู้บริหารหรือพนักงานของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกดำเนินธุรกิจไม่เหมาะสม ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของ FDIC แล้ว ถ้า FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกระทำจริง FDIC จะออกคำสั่งให้ผู้บริหารหรือพนักงานหยุดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย และมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารหรือพนักงานดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องจากการกระทำดังกล่าว³

¹ Ibid, Section 5, Section 6.

² Ibid, Section 8 (a)

³ Ibid, Section 8 (b)

- การสั่งพักการทำงานและการสั่งถอดถอนออกจากตำแหน่ง

FDIC มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารหรือพนักงานออกจากตำแหน่งได้ แต่หากอยู่ในช่วงระหว่างการพิจารณา เพื่อคุ้มครองสถาบันการเงิน ผลประโยชน์ของสถาบันการเงิน และผู้ฝากเงิน FDIC อาจสั่งพักงานผู้บริหารหรือพนักงานผู้นั้นก่อนได้ เพื่อมิให้พนักงานผู้นั้นมีส่วนในการทำงานของสถาบันการเงิน หากพบว่ามีกรกระทำที่ฝ่าฝืนในลักษณะใดลักษณะหนึ่งไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมดังนี้¹

1. การกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับ
2. การกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งให้หยุดกระทำการ
3. การกระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดของหน่วยงานที่กำกับดูแล
4. การกระทำการฝ่าฝืนข้อตกลงระหว่างสถาบันการเงินกับหน่วยงานที่กำกับดูแล
5. การมีส่วนร่วมในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินที่เอาประกันอย่างไม่ปลอดภัย

ไม่เหมาะสม

การกระทำดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นเหตุทำให้สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกประสบปัญหา

1. ขาดทุนหรือการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินได้รับความเสียหาย หรือ
2. ผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินได้รับความเสียหาย หรือ
3. ผู้บริหารและพนักงานได้รับผลประโยชน์จากการกระทำการฝ่าฝืนและการดำเนินการ

การดังกล่าวข้างต้น

4. การดำเนินการฝ่าฝืนหรือกระทำการโดยความไม่ซื่อสัตย์สุจริต หรือการเพิกเฉยต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน

กรณีร้ายแรง

ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง “In danger of default” หรือ “default” คือ สถาบันการเงินไม่อยู่ในฐานะที่จะสามารถจ่ายเงินให้กับผู้ฝากเงินได้ โดยเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้นเสียหายทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด และไม่สามารถจะเพิ่มทุนได้

FDIC ในฐานะผู้ควบคุมจะทำหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินและเข้าดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินแทนผู้บริหารชุดเดิม เพื่อแก้ไขสถาบันการเงินให้ดีขึ้นจนสามารถชำระหนี้ได้ ตลอดจนเข้าดำเนินการ ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์สินทำหน้าที่ชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้น²

¹ Ibid, Section 8 (c)

² Ibid, Section 3 (x), Section 11 (b)

สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา “default” FDIC จะดำเนินการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา 3 ทางคือ การกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail-out) ซายกิจการ (Purchase and Assumption) หรือการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-off) โดย FDIC จะเลือกใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด¹

8. การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงิน

เมื่อ FDIC ใช้มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินตามอำนาจที่ได้ประกาศไว้คือ 100,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อราย ซึ่งกฎหมายกำหนดให้จ่ายเงินประกันเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินโดยเร็วเท่าที่สามารถจะกระทำได้ และห้ามมิให้ FDIC จ่ายเงินเกินส่วนที่ได้รับการคุ้มครองให้แก่ผู้ฝากเงินและห้ามมิให้จ่ายเงินแก่เจ้าหนี้² โดยจะจ่ายได้ 2 วิธีคือ การจ่ายเป็นเงินสดและการโอนเงินฝาก

การรับช่วงสิทธิ

เมื่อ FDIC จ่ายเงินสดหรือโอนเงินฝากให้กับผู้ฝากเงินแล้ว ถือได้ว่าได้ทำการจ่ายเงินให้กับผู้ฝากเงินแล้ว และจะเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงิน³ การโอนเงินฝากนั้น FDIC จะโอนไปยัง New Bank หรือโอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินอื่นที่เป็นสมาชิกของ FDIC

การหลุดจากความรับผิดชอบในฐานะผู้รับประกัน

หลังจากที่ FDIC ได้จ่ายเงินประกัน FDIC จะมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฝากเงินทุกรายให้มาใช้สิทธิเรียกร้องเงินฝากจาก FDIC หรือจาก New Bank หรือจากสถาบันการเงินอื่นที่เป็นสมาชิกของ FDIC ที่รับโอนเงินฝากไป และว่าภายใน 15 เดือนนับจากที่ได้มีการจ่ายเงินฝากครั้งแรก ผู้ฝากยังไม่มาติดต่อรับเงินจาก FDIC จะมีหนังสือไปยังผู้ฝากเงินครั้งที่ 2 และหากระยะเวลาผ่านไปถึง 18 เดือน ผู้ฝากเงินยังไม่มาติดต่อขอรับเงินฝากกับสถาบันการเงิน สถาบันการเงินจะโอนเงินคืนให้กับ FDIC , FDIC จะดำเนินการคือ

1. ถ้าเงินฝากดังกล่าวเป็นของทางการ FDIC จะโอนเงินให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเป็นกองทุนของกระทรวงการคลัง และเมื่อได้จัดส่งเงินฝากให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว สิทธิของผู้ฝากที่จะเรียกเงินชดเชยจาก FDIC เป็นอันระงับไป และถือว่า FDIC ได้จ่ายเงินให้ผู้ฝากเงินและประกอบกับจะเข้ารับช่วงสิทธิแทนผู้ฝากเงิน

¹ Ibid, Section 13 (c) (4)

² Ibid, Section 13 (c) (4)

³ Ibid, Section 11 (g)

2. ในกรณีที่ไม่ใช่เงินของทางการ FDIC จะส่งเงินไปเก็บรักษาที่มลรัฐที่ผู้ฝากเงินมีภูมิลำเนาอยู่ เมื่อ FDIC ได้จัดส่งเงินฝากไปยังมลรัฐดังกล่าวแล้ว สิทธิของผู้ฝากในการที่จะได้รับเงินชดเชยจาก FDIC จะสิ้นสุดลง และถือว่า FDIC ได้จ่ายเงินให้กับผู้ฝากเงินแล้ว จะเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงิน เมื่อเงินฝากได้โอนไปยังมลรัฐแล้วเป็นหน้าที่ของผู้ฝากเงินต้องไปติดต่อขอรับเงินฝากภายใน 10 ปีนับแต่วันที่ FDIC ได้โอนเงินไป ซึ่งหากผู้ฝากเงินไม่ติดต่อขอรับเงินทางมลรัฐจะคืนเงินฝากให้กับ FDIC และเงินฝากนั้นถือเป็นทรัพย์สินของ FDIC และสิทธิของผู้ฝากเป็นอันระงับไป หากมลรัฐไม่ขอเก็บรักษาเงินฝาก ผู้ฝากเงินต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินจาก FDIC ก่อนที่การพิทักษ์ทรัพย์จะสิ้นสุดลง¹

3.4 ข้อเปรียบเทียบระหว่างสถาบันประกันเงินฝากของสหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)) กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบข้อแตกต่างของ FDIC กับกองทุนฯ ทางโครงสร้างอำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

1. โครงสร้างการบริหาร

จากกรณีที่ได้ศึกษามาแล้วในส่วนของโครงสร้างกองทุนฯ เมื่อเปรียบเทียบกับระบบสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) แล้ว จะพบว่า สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) นั้นถือเป็นต้นแบบในการนำระบบการประกันเงินฝากมาใช้ เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารแล้ว จะพบว่ามีข้อที่เหมือนกันและแตกต่างกันคือ

ข้อที่เหมือนกัน

กองทุนฯ จะบริหารงานในรูปของคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ส่วน FDIC จะบริหารงานในรูปของ “The Board of Directors of the Corporation” ซึ่งถือเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการที่เหมือนกัน

ข้อแตกต่าง

FDIC ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เป็นกรรมการของ FDIC กฎหมายได้บัญญัติ

¹ Ibid, Section 12 (b)

ห้ามมิให้กรรมการดำรงตำแหน่งหน้าที่การงานใด ๆ ในสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก (Insured depository Institution holding Company) หรือ Federal Reserve Bank¹ หรือ Federal home Loan Bank หรือถือหุ้นของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก หรือถือหุ้นของบริษัทที่ถือหุ้นของสถาบันการเงินนั้น

ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายของ FDIC ดังกล่าวข้างต้น ย่อมเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของ FDIC มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีผลประโยชน์ร่วมกับสถาบันการเงินสมาชิก หรือบริษัทที่ถือหุ้นของสถาบันการเงินสมาชิก โดยเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ใน Federal Reserve Bank ซึ่งเป็นธนาคารกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ในระดับมณฑลนั้นไม่สามารถเข้ามาเป็นกรรมการใน FDIC ได้ เพราะจะทำให้สามารถมีผลประโยชน์ขัดแย้งกันเองได้

กองทุนฯ

ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้กำหนดไว้ชัดเจนให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่ง ซึ่งจะแตกต่างกับคณะกรรมการของ FDIC ที่จะไม่มีการดำรงตำแหน่งในธนาคารกลางระดับมณฑล (Federal Reserve Bank) เข้ามาเป็นคณะกรรมการ ทั้งนี้จะเป็นผลเสียต่อกองทุนฯ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า เมื่อใดที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ปกปิดความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยใช้กองทุนฯ เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าโอบอุ้มสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินล้ม จะทำให้สังคมไม่สามารถตรวจสอบและรับรู้สถานะที่แท้จริงของสถาบันการเงินได้ ย่อมแสดงให้เห็นการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ในขณะเดียวกัน อันทำให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันเองได้ และการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวก็ส่งผลทำให้ระบบการกำกับและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นบกพร่องและล้มเหลว

2. อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

FDIC

1) FDIC มีอำนาจติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงิน ทำให้ FDIC สามารถทราบฐานะการดำเนินงานและปัญหาสถาบันการเงินตั้งแต่เริ่มต้น

¹ รั้งสรรค ณะพรพันธุ์ เรื่องเดียวกัน.

2) FDIC มีอำนาจสั่งการ แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตั้งแต่ปัญหาเบื้องต้น ทำให้ FDIC สามารถแก้ไขฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้กลับสู่สภาวะปกติได้อย่างรวดเร็วมิให้ส่งผลกระทบต่อลูกค้ากลายเป็นปัญหาร้ายแรง

3) FDIC มีอำนาจที่จะสั่งการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหากรณีไม่ร้ายแรง และกรณีร้ายแรง ตามมาตรการทางกฎหมายที่ต่างกัน

กองทุนฯ

1) กองทุนฯ ไม่มีอำนาจติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงิน ทำให้กองทุนฯ ไม่สามารถทราบปัญหาที่แท้จริงตั้งแต่เริ่มต้นของสถาบันการเงินว่าเกิดขึ้นเมื่อใด และสาเหตุใด เมื่อกองทุนฯ ทราบปัญหาของสถาบันการเงิน ปรากฏว่า สถาบันการเงินนั้นประสบปัญหาร้ายแรงแล้ว ซึ่งกองทุนฯ ต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นดำเนินกิจการไปได้

2) กองทุนฯ ไม่มีอำนาจสั่งการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้น อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยฝ่ายกำกับและตรวจสอบซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้กำหนดวิธีการให้ความช่วยเหลือ และกำหนดจำนวนเงินในการให้ความช่วยเหลือ กองทุนฯ ทำหน้าที่เพียงการอนุมัติจ่ายเงินเท่านั้น ทำให้กองทุนฯ ไม่สามารถพิจารณาวิธีการแก้ไขปัญหา ตลอดจนจำนวนเงินว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

3. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

FDIC

FDIC มีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน คือ การกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail – out) ขายกิจการ (Purchase and Assumption) และมาตรการชำระบัญชี และจ่ายเงินชดเชย (Bail out) อย่างไรก็ตามก็ดี FDIC จะเลือกใช้มาตรการใดนั้น กฎหมายกำหนดให้ FDIC ต้องพิจารณาใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการที่เหลือ

อย่างไรก็ดี FDIC นั้น ถือว่ามาตรการกอบกู้ฐานะของสถาบันการเงิน (Bail out) จะเป็นมาตรการที่ทำให้เงินกองทุนของ FDIC ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

กองทุนฯ

กองทุนฯ มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่เหมือนกับ FDIC คือ มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail out) กฎหมายมิได้กำหนดให้กองทุนฯ เลือกใช้มาตรการนี้ ต่อเมื่อเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ FDIC เพราะกองทุนฯ มีอยู่มาตรการเดียวในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และเป็นมาตรการที่ทำให้กองทุนฯ ต้องใช้เงินมากในการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน ซึ่งอาจพิสูจน์ได้จากวิกฤตการณ์ พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมา ทำให้กองทุนฯ ได้รับความ

เสียหายจำนวนมาก ทั้งนี้ถือเป็นหน้าที่ของกองทุนฯ ที่จะฟื้นฟูสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายได้จัดตั้งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการใช้มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail out) ตามที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบผลดีและผลเสียของ FDIC และกองทุนฯ แล้ว จากการศึกษาพบว่า มีผลดีและผลเสียที่เหมือนกัน ต่างกันเพียง FDIC จะมีหลายมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินคือ

ผลดี

1. ช่วยเหลือผู้ฝากเงิน เพราะถ้าสถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ก็จะทำให้เงินฝากของผู้ฝากปลอดภัยและยังได้รับผลประโยชน์จากสถาบันการเงินต่อไป
2. เป็นการช่วยเหลือเจ้าหนี้สถาบันการเงิน เพราะถ้าสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เจ้าหนี้ก็ยังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนคืนเมื่อครบกำหนด แต่ถ้าหากปล่อยให้สถาบันการเงินต้องปิดกิจการ เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้คืนต่อเมื่อมีการชำระบัญชีเสร็จสิ้นก่อน และอาจได้รับเงินฝากคืนไม่เต็มจำนวน หรืออาจไม่ได้รับคืนเลย
3. จะทำให้ลูกหนี้หรือผู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินไม่ได้รับผลกระทบในการต้องคืนหนี้สินก่อนกำหนด เพราะสถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้
4. การดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินนั้นจะอยู่บนพื้นฐานของความเสี่ยง ดังนั้น จึงสมควรได้รับความช่วยเหลือให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้
5. เป็นการสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน ตลอดจนสร้างความเชื่อมั่นและความศรัทธาให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงิน

ผลเสีย

1. ผู้ฝากเงินจะขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม คือ มุ่งที่จะฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูงมากกว่าการคำนึงถึงความมั่นคง เพราะมีความเข้าใจว่าเมื่อสถาบันการเงินล้มย่อมได้รับการช่วยเหลือกอบกู้ฐานะให้ดำเนินธุรกิจต่อไปได้
2. เจ้าหนี้จะขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม คือ มุ่งหาผลตอบแทนจากสถาบันการเงินที่ให้ผู้ยืมเงินมากกว่าความสามารถในการชำระหนี้ของสถาบันการเงิน เพราะเข้าใจว่าหากสถาบันการเงินประสบปัญหาย่อมได้รับการกอบกู้ฐานะให้ดำเนินธุรกิจต่อไปได้
3. ผู้บริหารสถาบันการเงินจะขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม ขาดจิตสำนึกในการดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานของความถูกต้อง มุ่งเน้นหาผลกำไรและดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง เพราะเชื่อว่าหากการบริหารผิดพลาด ย่อมได้รับความช่วยเหลือจากทางการ

อย่างไรก็ดี FDIC นั้นยังมีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน คือ มาตรการสั่งแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในกรณีไม่ร้ายแรงและกรณีร้ายแรง กล่าวคือ

กรณีไม่ร้ายแรง

1. มาตรการปฏิเสธคำขอผู้เอาประกัน (The denial insurance)

FDIC จะนำมาใช้เมื่อสถาบันการเงินอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System) หรือสาขาของธนาคารต่างประเทศ (Branch of foreign bank) ที่มีความประสงค์จะเป็นสมาชิกของ FDIC เมื่อ FDIC ได้รับคำขอ FDIC จะพิจารณาตรวจสอบฐานะและการดำเนินงาน หาก FDIC พิจารณาแล้วพบว่า สถาบันการเงินดังกล่าวมีฐานะและการดำเนินงานไม่ดีก็สามารถปฏิเสธคำขอผู้เอาประกันได้

ผลดี

- 1) เป็นมาตรการป้องกันความเสียหายของ FDIC ตั้งแต่เริ่มแรกที่สามารถคัดเลือกสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงได้ก่อนที่สถาบันการเงินนั้นจะก่อความเสียหายให้ FDIC
- 2) เป็นการสร้างความจงใจและแรงกระตุ้นให้สถาบันการเงินที่ดำเนินการไม่ดีปรับปรุงการทำงาน เพื่อ FDIC จะได้รับเป็นสมาชิก มิฉะนั้นหากไม่ได้รับเป็นสมาชิกจาก FDIC แล้วย่อมส่งผลทำให้สถาบันการเงินนั้นเสียเปรียบในการแข่งขันกับสถาบันการเงินที่เข้าเป็นสมาชิก FDIC จะทำให้ผู้ฝากเงินไม่ประสงค์จะฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง
- 3) ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ FDIC ไม่รับเป็นสมาชิกจะมีความระมัดระวังในการฝากเงินหรือเงินให้กู้ยืมมากขึ้น

2. มาตรการยกเลิกการประกัน (The Termination of Insured Status)

มาตรการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการที่ FDIC นำมาใช้ หากพบว่า

- 1) สถาบันการเงินหรือผู้บริหารดำเนินการธุรกิจของสถาบันการเงินสมาชิกอย่างไม่ปลอดภัย หรือไม่เหมาะสม
- 2) สถาบันการเงินสมาชิกมีฐานะไม่ปลอดภัย ไม่มั่นคง
- 3) สถาบันการเงินหรือผู้บริหารสถาบันการเงิน กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่กำหนดโดย FDIC และ FDIC ได้มีหนังสือแจ้งไปให้หน่วยงานที่กำกับสถาบันการเงินนั้นทราบ เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นดำเนินการแก้ไขฐานะการดำเนินการ การกระทำที่ฝ่าฝืนให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่ FDIC กำหนด หากพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว พบว่า สถาบันการเงินนั้นยังดำเนินการไม่ปลอดภัยหรือไม่ทำการแก้ไข FDIC จะมีหนังสือแจ้งให้สถาบันการเงินนั้นมาชี้แจงข้อกล่าวหา หากพบว่าสถาบันการเงินนั้นกระทำการตามข้อกล่าวหาจริง FDIC จะยกเลิกการประกัน และเพื่อไม่ให้ประชาชนเดือดร้อน FDIC อาจยกเลิกการประกันเป็นการชั่วคราว

อย่างน้อย 6 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ปี ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ FDIC เพื่อให้ประชาชนสามารถจัดการกับเงินฝากของตนได้ในระยะเวลาดังกล่าว

ผลดี

มาตรการดังกล่าวนี้ถือเป็นมาตรการที่เด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเริ่มแรกก่อนจะสร้างความเสียหายให้แก่เงินกองทุนของ FDIC ก่อนจะกระทบกระเทือนไปถึงสถาบันการเงินอื่นที่เป็นสมาชิกของ FDIC จะช่วยเป็นการสร้างจิตสำนึกให้สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกดำเนินธุรกิจบนความถูกต้อง และเป็นการลงโทษเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่สมาชิกอื่น ๆ

ผลเสีย

1. ทำให้ผู้ฝากเงินได้รับความเดือดร้อน ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิเสธความคุ้มครองมิได้เป็นความผิดของผู้ฝากเงิน
2. ทำให้เกิดการรูดถอนเงินในสถาบันการเงินที่ FDIC ยกเลิกการประกัน จะทำให้สถาบันการเงินอยู่ในสภาวะที่ลำบากเพราะหากไม่มีเงินจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินอาจต้องปิดกิจการก่อนเวลาอันควร
3. สถาบันการเงินสมาชิกจะมีทัศนคติที่ไม่ดีกับ FDIC เพราะในสภาวะปกติสถาบันการเงินสมาชิกจะจ่ายค่าเบี้ยประกันให้แก่ FDIC แต่พอประสบปัญหากลับถูกปล่อยให้เผชิญปัญหาฝ่ายเดียว และส่งผลให้สถาบันการเงินสมาชิกอาจไม่ให้ความร่วมมือกับ FDIC และไม่เต็มใจในการจ่ายค่าเบี้ยประกันให้ FDIC
4. ประชาชนจะมีความหวาดระแวงและขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงิน และ FDIC เพราะไม่อาจรู้ว่าสถาบันการเงินที่ตนเองฝากเงินนั้น อาจถูก FDIC ยกเลิกการประกันเมื่อใด
5. มาตรการดังกล่าวนี้อาจขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก คือ การคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย การป้องกันการรูดถอนเงิน การรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงิน การเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน
6. FDIC อาจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ เพราะยังมีมาตรการอื่น ๆ ที่สามารถจัดการกับปัญหาได้ เช่น มาตรการออกคำสั่งให้หยุดกระทำการ หรือมาตรการสั่งพักงานหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

3. มาตรการออกคำสั่งให้หยุดกระทำ (The Cease and desist order)

FDIC จะนำมาตรการนี้มาใช้เมื่อพบว่า สถาบันการเงินหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินสมาชิกดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินอย่างไม่ปลอดภัย ไม่มั่นคงหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของ FDIC หรือของหน่วยงานที่กำกับดูแล FDIC มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินหรือผู้บริหารหรือพนักงานหยุดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือการดำเนินงาน หรือมี

อำนาจสั่งให้สถาบันการเงิน ผู้บริหาร หรือพนักงานดำเนินการแก้ไขฐานะของสถาบันการเงินให้ถูกต้อง

ผลดี

เป็นมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินได้ในระยะเริ่มแรก เพื่อป้องกันมิได้ปัญหากลายเป็นปัญหาร้ายแรง โดยการระงับการดำเนินการของสถาบันการเงิน ผู้บริหาร หรือพนักงานที่ดำเนินธุรกิจอย่างไม่ปลอดภัย หรือไม่เหมาะสม หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของ FDIC และสามารถสั่งให้สถาบันการเงิน ผู้บริหาร หรือพนักงานดำเนินการแก้ไขฐานะให้กลับสู่สภาวะปกติได้โดยเร็ว

4. มาตรการสั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The Suspension and removal of directions and officers)

FDIC จะใช้มาตรการนี้เมื่อพบว่า ผู้บริหารหรือพนักงานของสถาบันการเงินสมาชิกกระทำการไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ฝ่าฝืนในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังนี้

- 1) กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับ
- 2) กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งให้หยุดกระทำการ
- 3) กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดของหน่วยงานที่กำกับดูแล
- 4) กระทำการฝ่าฝืนข้อตกลงระหว่างสถาบันการเงินกับหน่วยงานที่กำกับดูแล
- 5) มีส่วนร่วมในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินสมาชิกอย่างไม่ปลอดภัยหรือไม่เหมาะสม

ไม่เหมาะสม

และผลจากการกระทำนี้เป็นเหตุให้สถาบันการเงินสมาชิกประสบปัญหา

1. ขาดทุนหรือดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินได้รับความเสียหาย หรือ
2. ผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินได้รับความเสียหาย
3. ผู้บริหารและพนักงานได้รับผลประโยชน์จากการกระทำการฝ่าฝืนและการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้ง
4. การดำเนินการฝ่าฝืน หรือการดำเนินการนั้นกระทำไปด้วยความไม่ซื่อสัตย์สุจริต หรือเพิกเฉยต่อความมั่นคงปลอดภัยของสถาบันการเงิน หรือธุรกิจของสถาบันการเงิน

FDIC จะใช้มาตรการนี้โดยมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารหรือพนักงานผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ แต่ในระหว่างการพิจารณา เพื่อเป็นการปกป้องสถาบันการเงิน หรือปกป้องประโยชน์ของผู้ฝากเงิน FDIC อาจสั่งพักงานผู้บริหารหรือพนักงานนั้นก่อนก็ได้ เพื่อมิให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสถาบันการเงินต่อไป

ผลดี

มาตรการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้แต่เริ่มแรก เพราะหากบุคคลดังกล่าวดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินจนเป็นเหตุให้สถาบันการเงินเกิดความเสียหาย ควรถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งเพื่อมิให้สร้างความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินและผู้ฝากเงินต่อไป

กรณีร้ายแรง

มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของ FDIC ในกรณีร้ายแรงนั้น FDIC จะใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งดังนี้

1. การกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail out)
2. การขายกิจการ (Purchase and Assumption)
3. การชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay Off)

จากที่ศึกษาในเบื้องต้นพบว่า ทั้ง 3 มาตรการดังกล่าวนี้ FDIC จะเลือกใช้มาตรการใด มาตรการหนึ่งนั้น FDIC จะพิจารณาเลือกมาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยปกติ FDIC จะเลือกใช้มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail out) เพราะถือเป็นมาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

5. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

FDIC

มาตรการคุ้มครองทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของ FDIC คือ การประกาศการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน โดย FDIC จะให้ประกันเงินฝากจำนวนไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจะทำให้ผู้ฝากเงินที่ไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐมีความมั่นใจว่าจะได้รับเงินชดเชยจาก FDIC อย่างแน่นอน ดังนั้นเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินกับสถาบันการเงินที่ฝากเงินไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ จะทำให้ผู้ฝากเงินไม่ตื่นตระหนกไปรุมถอนเงินฝาก (Bank run)

ผลดี

1) เป็นการลดพฤติกรรมการรุมถอนเงินของผู้ฝากเงินรายย่อย จึงสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินรายย่อยต่อระบบสถาบันการเงิน และช่วยเป็นการสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน

2) เป็นการช่วยลดปัญหาการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม และเป็นการสร้างระเบียบวินัยให้แก่ผู้ฝากเงินเกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ มีความรับผิดชอบในเงินฝากของตนมากขึ้น ถือเป็นการแก้ไขพฤติกรรมของผู้ฝากเงินแต่เริ่มต้น

3) เป็นการสร้างระเบียบวินัยให้กับสถาบันการเงินในการบริหารธุรกิจ เพราะหากสถาบันการเงินบริหารงานไม่ดีแล้ว ย่อมส่งผลทำให้ผู้ฝากเงินไม่นำเงินไปฝากเพราะเกรงว่าเงินฝากของตนจะได้รับความเสียหาย

ผลเสีย

ผู้ฝากเงินที่มีเงินเกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ และเจ้าหน้าที่จะไม่ได้รับความคุ้มครอง และจะรวมถอนเงินคืนและเรียกเงินกู้ยืมคืน (Bank run)

กองทุนฯ

การคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนฯ เป็นระบบ Implicit deposit insurance system คือการไม่ประกาศให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของกองทุนฯ ที่จะให้ความช่วยเหลือหรือไม่ก็ได้ หรือให้ความคุ้มครองช่วยเหลือเพียงบางส่วน หรืออาจให้ความช่วยเหลือเต็มจำนวน

ผลดี

จะทำให้เกิดความยืดหยุ่น กล่าวคือ กองทุนอาจจะให้ความช่วยเหลือมากกว่าที่ประกาศไว้

ผลเสีย

ทำให้ผู้ฝากเงินเกิดความไม่มั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนมากนักน้อยเพียงใด และจะทำให้ผู้ฝากเงินตื่นตระหนกไปรูดถอนเงินเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา และส่งผลกระทบต่อไปยังสถาบันการเงินอื่น ๆ ด้วย เพราะในสภาวะดังกล่าว ผู้ฝากเงินไม่สามารถแยกแยะได้ว่าสถาบันการเงินใดประสบปัญหาหรือไม่ประสบปัญหา ขอเพียงแต่ต้องการได้รับเงินฝากของตนคืนเท่านั้น จะทำให้ส่งผลเสียหายต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม

อย่างไรก็ตาม สถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบสถาบันประกันเงินฝากที่ทำหน้าที่รับประกันเงินฝากในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินปิดกิจการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินและเสถียรภาพแก่ระบบสถาบันการเงินมานาน 62 ปี ก็ได้เผชิญกับวิกฤตการณ์สถาบันการเงินครั้งยิ่งใหญ่ในปี พ.ศ. 2523 ซึ่งวิกฤตการณ์ในครั้งนั้นได้สร้างความเสียหายให้กับเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC)¹ ซึ่งวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้สะท้อนความล้มเหลวในการดำเนินงานของ FDIC ใน

¹ ฌมน์นิกันต์ ศรีโพธิ์. “สถาบันประกันเงินฝาก” รายงานเศรษฐกิจ 31. 10 ตุลาคม 2541, หน้า 57.

ด้านอำนาจการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน ดังนี้

ด้านการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) มีอำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน แต่จากวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมาพบว่า การที่สถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) มีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยเป็นอิสระจากธนาคารกลาง ได้สร้างปัญหาอย่างมากมาย กล่าวคือ การกำกับตรวจสอบที่ซ้ำซ้อน การละเลยการตรวจสอบในบางจุดเพราะขาดการประสานงานที่ดีกับธนาคารกลาง และในบางครั้งการดำเนินนโยบายทางการเงินของธนาคารกลางมีเป้าหมายขัดกับเป้าหมายของ FDIC เช่น ในกรณีที่ธนาคารกลางใช้นโยบายการเงินที่รัดกุมที่ทำให้การแก้ไขปัญหาสภาพคล่องในระบบสถาบันการเงินกระทำได้ยาก¹

ด้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน แรงกดดันทางการเมืองได้ทำให้ FDIC ใช้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ FDIC ไม่รับดำเนินการแก้ไขปัญหาคือ การปล่อยให้สถาบันการเงินล้มและจ่ายเงินฝากคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน แต่กลับประวิงเวลาเพื่อพวงสถาบันการเงินที่อ่อนแอ เนื่องจาก²

1. หากสถาบันประกันเงินฝากจ่ายเงินฝากคืน ตัวเลขของรายจ่ายเงินกองทุนจะสูง ผู้บริหารของ FDIC จึงไม่อยากให้บุคคลของตนเป็นบุคคลที่ FDIC อยู่ในสถานการณ์ที่ขาดทุน
2. แรงกดดันทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาจากเจ้าของธุรกิจสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา เรียกร้องให้ FDIC โอบอุ้มสถาบันการเงิน โดยการให้มีเงินเข้าอัดฉีดสถาบันการเงินเพื่อมิให้ล้ม
3. สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ตระหนักว่าหากปล่อยให้สถาบันการเงินล้มแล้วจะทำให้ประชาชนผู้ฝากเงินขาดความเชื่อถือในระบบสถาบันการเงิน ถึงแม้จะมีการรับประกันเงินฝากอยู่ก็ตาม

¹ อภิติทธิ เวชชาชีวะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

² เรื่องเดียวกัน.

ด้านมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน

ในการกำหนดวงเงินให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) นั้น มีข้อบกพร่องคือ สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) มิได้กำหนดจำนวนบัญชีที่ผู้ฝากเงินแต่ละรายฝากในสถาบันการเงิน จึงกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ผู้ฝากเงินฝากเงินโดยแยกเป็นหลาย ๆ บัญชีและฝากในหลาย ๆ สถาบันการเงิน โดยในแต่ละสถาบันการเงินจะมียอดเงินฝากไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ดังนั้น ผู้ฝากเงินจึงได้รับความคุ้มครองเงินฝากทั้งหมด ซึ่งทำให้สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ต้องใช้เงินจำนวนมากในการคุ้มครองจำคินแก่ผู้ฝากเงิน¹

อาจกล่าวได้ว่าวิกฤตการณ์สถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกานี้ถือเป็นบทเรียนที่สถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) ต้องศึกษาหาทางป้องกันข้อบกพร่องในมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในครั้งนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องเสียเงินไปเป็นจำนวนมาก โดยการนำภาษีของประชาชนไปจ่ายชดเชยด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบข้อแตกต่างของสถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) กับกองทุนทางโครงสร้าง อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน ตามที่ได้ศึกษามาแล้ว เมื่อวิเคราะห์แล้วมีความเห็นว่า

ตามโครงสร้างการบริหารงานของ FDIC กับกองทุนฯ เหมือนกันคือ มีคณะกรรมการเป็นผู้บริหาร แต่จะต่างกันในการกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการ คือ FDIC จะไม่มีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในธนาคารกลางในระดับมณฑล (Federal Reserve Bank) ซึ่งจะต่างกับกองทุนฯ ที่มีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางมาเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ จึงเป็นผลเสียสำหรับกองทุนฯ ที่จะทำให้การทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินตามกฎหมายธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และในฐานะประธานกรรมการกองทุนขัดแย้งกับหลักการที่บุคคลคนเดียวทำหน้าที่ทั้งคุมเข้มและปล่อยเงิน อย่างไรก็ตาม FDIC มีอำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินในขณะที่กองทุนฯ ไม่มีอำนาจดังกล่าว จึงทำให้กองทุนฯ ไม่สามารถทราบปัญหาที่แท้จริงตั้งแต่เริ่มต้นว่าเกิดขึ้นเมื่อใด และสาเหตุใด กองทุนฯ จะทำหน้าที่เพียงอนุมัติวงเงินเท่านั้น ในฐานะของกองทุนฯ จึงไม่แตกต่างกับแคชเชียร์ที่ทำหน้าที่จ่ายเงินอย่างเดียวไม่มีอำนาจอะไรเลย เพียงใช้มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail out) ที่เป็นเพียงมาตรการเดียวในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ในขณะที่ FDIC จะมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail out)

¹ ฆนมนิกานต์ ศรีโพธิ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

การขายกิจการ (Purchase and Assumption) และมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชย รวมทั้งการมีมาตรการการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหากรณีไม่ร้ายแรง การแก้ไขปัญหาอย่างไรกรณีร้ายแรงควรแก้ไขปัญหาอย่างไร จึงเป็นมาตรการที่หลากหลายในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม FDIC ก็ยังมีมาตรการที่ให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินที่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนฯ ที่ไม่ประกาศการให้ความคุ้มครองอย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียคือผู้ฝากเงินจะไม่สามารถแยกแยะได้ว่ากองทุนฯ จะให้ความช่วยเหลือมากน้อยเพียงใด และจะทำให้เกิดการตื่นตระหนกไปรูดถอนเงิน เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาเพราะต้องการเพียงขอได้รับเงินฝากคืน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม

**ข้อวิจารณ์ทางกฎหมายในความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุน
และการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกับ
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน**

จากกรณีที่ได้ศึกษาถึงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไข
ปัญหาสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ และการ
ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินกับวิกฤติการณ์ทางการเงิน ปี พ.ศ. 2540 ของกองทุนฯ แล้ว
สามารถทำให้พบประเด็นปัญหาทั้งข้อวิจารณ์เกี่ยวกับกองทุนฯ ในการดำเนินงานภายใต้พระราช
บัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ในส่วนของโครงสร้างและการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่
ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ได้ดังนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายในความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของกองทุน อาจกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมี
บทบาทมากที่สุดในการบริหารงานของกองทุนฯ คือ

- 1) กองทุนฯ ตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย
- 2) ฝ่ายจัดการกองทุนฯ เป็นส่วนหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย
- 3) ผู้จัดการกองทุนฯ แต่งตั้งมาจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย
- 4) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคือประธานกรรมการกองทุนฯ

ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง
กองทุนขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการ
เงินและให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความ
มั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยมีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่และแยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่น¹

โดยหลักการแล้ว การมีสภาพเป็นนิติบุคคลของกองทุนฯ ช่วยทำให้กองทุนฯ มีสิทธิ
และหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ภายในกรอบของกฎหมาย โดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงาน

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ครี

หรือบุคคลอื่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของกองทุนฯ ภายใต้วิถีดุติการทางการเงินที่ผ่านมา จะเห็นว่า ในการบริหารงานของกองทุนฯ ถึงแม้กฎหมายได้แยกให้กองทุนฯ เป็นนิติบุคคลแล้ว ความเป็นจริงที่ปรากฏคงพบว่า การดำเนินงานของกองทุนฯ ยังอยู่ในความดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ในการดำเนินงานของกองทุนฯ นั้นจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ที่มีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน โดยตำแหน่ง กรรมการอื่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีก ไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน¹ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการกระทรวงการคลังและพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อสถาบันการเงินใดที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ สถาบันการเงินนั้นก็จะต้องร้องขอมาที่กองทุนฯ พร้อมหลักประกัน ประธานกรรมการกองทุนฯ จะสั่งการให้ฝ่ายกำกับตรวจสอบซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการพิจารณาและกำหนดความเหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน แล้วนำเสนอต่อผู้ช่วยผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตามลำดับ เมื่อคำขอได้รับอนุมัติจากประธานกรรมการกองทุนฯ แล้ว กองทุนฯ ก็จะทำการจ่ายเงินให้กับสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องไป² ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ตระหนักดีว่า การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้นเป็นเรื่องที่ต้องกระทำการเร่งด่วนและต้องกระทำโดยทันที จึงได้มอบอำนาจให้แก่ประธานกรรมการกองทุนฯ สามารถดำเนินการสั่งการได้ทันที

จากการบริหารงานของกองทุนฯ ที่ผ่านมา คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ก็ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา แต่โดยภาพรวมของการบริหารงานของกองทุนฯ โดยรวมแล้ว การบริหารงานของกองทุนฯ ยังขาดความเป็นอิสระทางโครงสร้าง เนื่องจากกองทุนฯ ไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งพิจารณาได้จากประธานกรรมการกองทุนฯ จะให้ฝ่ายกำกับตรวจสอบเป็นผู้ประเมินและหาทางแก้ไขปัญหา ในขณะที่กองทุนฯ ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาปัญหาเลย ประกอบกับโครงสร้างของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ยากจะมีความเห็นคัดค้านนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลได้ จึงถือเป็นข้อบกพร่องทางโครงสร้างที่ทำให้การดำเนินงานของกองทุนฯ ในวิถีดุติการทางการเงินที่ผ่านมาต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคจนไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 นว.

² คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานของกองทุนฯ จะพบว่า กองทุนฯ นั้นจะบริหารงานโดยคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ซึ่งมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่ง และเมื่อสถาบันการเงินใดต้องการได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ ก็จะติดต่อมายังกองทุนฯ โดยประธานกรรมการกองทุนฯ จะสั่งการให้ฝ่ายกำกับตรวจสอบซึ่งเป็นหน่วยงานภายในธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณาและกำหนดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือ และนำเสนอตามลำดับ ผู้มีอำนาจตัดสินใจในลำดับสุดท้ายคือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลาง และประธานกรรมการกองทุนฯ ที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการได้โดยคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การที่กองทุนฯ ต้องอาศัยฝ่ายกำกับตรวจสอบซึ่งเป็นหน่วยงานภายในธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินการและกำหนดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือโดยอำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือประธานกรรมการกองทุนฯ นั้น เป็นผลทำให้ผู้จัดการกองทุนฯ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของกองทุนฯ และตามนโยบายหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ กำหนด¹ ไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ได้มอบอำนาจให้การสั่งการให้กับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ ไปแล้ว ด้วยเหตุผลที่ว่า การแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินนั้นต้องถือเป็นเรื่องเร่งด่วนและต้องกระทำการในทันที จึงทำให้ผู้จัดการกองทุนฯ ไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเลย และทำหน้าที่เป็นเพียงผู้จ่ายเงินเท่านั้น นับเป็นข้อบกพร่องของกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินแก่กองทุนฯ ซึ่งทำให้กองทุนฯ ต้องพบกับปัญหาในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน คือการทำหน้าที่เพียงผู้จ่ายเงินตามที่สถาบันการเงินขอความช่วยเหลือมาโดยไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาสภาพของปัญหาก่อนการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปช.) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 276/2540 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ให้ศึกษาข้อเท็จจริงกรณีกองทุนได้ใช้เงินช่วยเหลือสถาบันการเงินต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ได้ให้ความเห็นว่า²

“ข้อที่น่าสังเกตมากคือ ผู้จัดการกองทุนฟื้นฟูฯ มีบทบาทในการตัดสินใจปัญหาน้อยมาก ทำหน้าที่หลักเป็นแคชเชียร์และทำหน้าที่ผู้รักษาและประเมินหลักประกันเท่านั้น คณะกรรมการเองก็มีบทบาทน้อย นอกเหนือจากการพิจารณาหรือรับทราบในการกระทำของประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูฯ ภาระในการประเมินสถานการณ์และความเหมาะสมมักอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทย

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 โสฬส

² คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ. เรื่องเดียวกัน.

โดยเฉพาะฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์กับฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ผู้ปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องดังกล่าวรวมทั้งผู้ช่วยและรองผู้ว่าการเป็นผู้พิจารณาความเห็น แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่กับผู้ว่าการในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกองทุนฟื้นฟูฯ ผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการกองทุนฟื้นฟูฯ นั่นเอง”

“การที่ต้องนั่งดูกองทุนฟื้นฟูฯ ปล่อยให้หลุดออกไปให้กับสถาบันการเงินที่อ่อนแอแล้ววันแล้ว วนซ้ำไปซ้ำมาไม่รู้จักเต็มเสียที จนกระทั่งเงินที่กองทุนฟื้นฟูฯ ปล่อยให้หลุดไปท่วมขึ้นมาเป็นจำนวนมากกว่าหนึ่งล้านล้านบาท โดยที่ผู้จัดการกองทุนฟื้นฟูฯ ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบหรือติดตามการใช้เงินของสถาบันการเงินนั้น ๆ ว่านำไปใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ตลอดจนการถูกมัดมือชกให้กองทุนฟื้นฟูฯ ต้องปล่อยให้หลุดไปทั้งหมด ๆ ที่ไม่มีส่วนในการพิจารณาว่าสถาบันการเงินนั้น ๆ เหมาะสมหรือไม่ที่จะได้รับเงินกู้จากกองทุนฟื้นฟูฯ หน้าที่ของผู้จัดการกองทุนฟื้นฟูฯ เช่นนี้เท่ากับเนื้อไม้ได้กินหนัง ไม่ได้รองแต่เอาเท้าข้างหนึ่งเหยียบไปในตารางขณะที่คนอื่นลอยตัว”¹

จากสภาพของปัญหาตามที่ได้ศึกษามา พบว่า โครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้คือ

1. คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ มีบทบาทน้อยมากในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน นอกจากการพิจารณาหรือรับทราบในการกระทำของประธานกรรมการกองทุนฯ ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่กำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน² ซึ่งจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบุคคลภายในกระทรวงการคลังและพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย จึงทำให้ยากต่อการติดตามนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาล

2. ผู้จัดการกองทุนฯ ไม่มีบทบาทในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจกองทุนฯ ในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน ประกอบกับการมอบอำนาจของคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ที่ให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ จึงทำให้ผู้จัดการกองทุนฯ ทำหน้าที่เพียงผู้จ่ายเงินเท่านั้น

¹ เพลินพิศ ตัดยต์สงวน. “บทความพิเศษจากกองทุนฟื้นฟูฯ ถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย.” กรุงเทพมหานคร. 11 กุมภาพันธ์ 2542, หน้า 13-15.

² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 นว

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรพิจารณาถึงองค์กรที่สามารถรับผิดชอบโดยตรงที่มีอำนาจในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการพิจารณาการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน โดยจะทำการศึกษาในบทต่อไป

4.2 ปัญหาการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว อาจกล่าวสรุปโดยภาพรวมได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางนั้นจะมีบทบาทหลักในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและดูแลระบบสถาบันการเงินในแง่ของการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินที่เหมาะสมต่อภาวะเศรษฐกิจเพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเงิน การดูแลตลาดเงินในระยะสั้นให้เป็นแหล่งที่เสริมสร้างสภาพคล่องแก่สถาบันการเงิน พัฒนาดตลาดตราสารเงินและสนับสนุนตลาดทุนเพื่อให้เป็นแหล่งระดมเงินทุนระยะยาว ตลอดจนดูแลส่งเสริมให้ตลาดเงินตราต่างประเทศมีเสถียรภาพเพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุน นอกจากนี้ยังเป็นนายธนาคารและที่ปรึกษาด้านนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล และเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน ตลอดจนมีอำนาจในการกำกับตรวจสอบดูแลสถาบันการเงิน¹

สถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์นั้นมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการเงินของประเทศ เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นสถาบันที่สามารถระดมเงินฝากจากประชาชนได้ถึงร้อยละ 90 ของเงินฝากทั้งสิ้นของประเทศ และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ให้กู้ยืมถึงร้อยละ 90 ของเงินกู้ยืมทั้งประเทศเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบปัญหาย่อมมีผลกระทบในวงกว้างและมีผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ฝากเงิน กฎหมายที่ใช้กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และเครดิตฟองซิเอร์ คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยมีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาคือ

1. การสั่งให้กระทำ/งดเว้นการกระทำแก้ไขการกระทำ

¹ “บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนฟื้นฟูฯ.” กรุงเทพธุรกิจ. 5 มีนาคม 2541, หน้า 2.

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าธนาคารพาณิชย์ใด

- (1) ดำรงเงินสดสำรองไม่ได้ตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนดอยู่เสมอ
- (2) ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไม่ได้ตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนดอยู่เสมอ
- (3) รับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินหรือก่อภาระผูกพันโดยไม่ลงบัญชีให้ถูกต้องครบถ้วน

หรือสร้างรายการให้สินเชื่อไม่ตรงต่อความเป็นจริง

(4) ให้สินเชื่อหรือลงทุนเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือให้สินเชื่อในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเรียกคืนไม่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

(5) ให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์หรือกรรมการของธนาคารพาณิชย์นั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้นในปริมาณเกินสมควรหรือมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดพิเศษผิดไปจากปกติ

(6) ไม่คิดสินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ออกจากบัญชี

(7) ไม่กันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้

(8) กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาประโยชน์ของประชาชน

และในกรณีบริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ หากธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าบริษัทเงินทุน และบริษัทฟองซิเอร์นั้น

(1) จัดทำบัญชีไม่เรียบร้อยหรือไม่ทำให้เสร็จภายในเวลาอันสมควร

(2) จัดความสัมพันธ์ของระยะเวลาการกู้ยืมเงินจากประชาชนกับระยะเวลาในการเรียกคืนเงินให้กู้ยืมหรือลงทุนไม่เหมาะสม

(3) ให้กู้ยืมแก่หรือลงทุนในกิจการที่บริษัทเงินทุน กรรมการผู้จัดการหรือพนักงาน หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัทเงินทุนนั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือให้กู้ยืมเงินแก่ผู้ถือหุ้นของบริษัทเงินทุนนั้นในปริมาณเกินสมควรหรือมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดพิเศษผิดไปจากปกติ หรือ

(4) กระทำการหรือไม่กระทำการที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ดังต่อไปนี้

(ก) ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไม่ได้ตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนดอยู่เสมอ

(ข) ให้กู้ยืมเงินเกินอัตราส่วนที่กำหนดหรือไม่มีหลักประกันเป็นปริมาณมาก

(ค) ไม่คิดสินทรัพย์ที่ไม่มีราคา หรือเรียกคืนไม่ได้ออกจากบัญชีถึงขนาดที่จะกระทบกระเทือนถึงฐานะของบริษัทเงินทุนนั้น

(ง) กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรการข้างต้นนี้เป็นมาตรการที่กฎหมายใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ให้มีฐานะที่มั่นคงปลอดภัยและป้องกันมิให้สถาบันการเงินดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นหากพบว่า สถาบันการเงินใดกระทำการฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวข้างต้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะสั่งให้สถาบันการเงินนั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว¹ ทั้งนี้เพื่อให้ฐานะของสถาบันการเงินมีความมั่นคงและปลอดภัยต่อผู้ฝากเงิน กล่าวได้ว่ามาตรการนี้เป็นมาตรการที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้นมิให้ถูกลามกลายเป็นปัญหาที่ร้ายแรงต่อไปได้

2. การสั่งถอดถอนกรรมการ

เมื่อปรากฏหลักฐานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยว่า กรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถาบันการเงินใด

(1) เป็นต้นเหตุทำให้ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน หรือ

(2) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยที่สั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะ หรือการดำเนินการ หรือสั่งให้เพิ่มทุนหรือลดทุน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินนั้นถอดถอนกรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้²

3. การสั่งเพิ่มทุน หรือลดทุน

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่าสถาบันการเงินใดมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมจำนวนมากจนทำให้ไม่สามารถดำรงเงินกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดได้ เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นมีฐานะที่มั่นคงและมีเงินกองทุนเพียงพอในการดำเนินงานต่อไปได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินนั้นเพิ่มทุน³ และหากสถาบันการเงินนั้นมีผลขาดทุนจำนวนมาก ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสั่งลดทุนก่อนเพิ่มทุนก็ได้ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงผลขาดทุนเดิมและให้ผู้ถือหุ้นเดิมรับผิดชอบในผลขาดทุนที่เกิดขึ้นนั้น

¹ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 22, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 26

² พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 24 ตริ, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 57 ทวิ

³ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 24 ทวิ, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 57

4. การสั่งห้ามรับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินจากประชาชน

มาตรการนี้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้แก้ไขปัญหาเฉพาะกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า บริษัทนั้นมีผลขาดทุนถึงจำนวนที่ทำให้กองทุนลดเหลือ 3 ใน 4 ของทุนซึ่งชำระแล้ว เพื่อความปลอดภัยของประชาชนผู้ฝากเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งห้ามมิให้บริษัทนั้นกู้ยืมเงิน หรือรับเงินฝากจากประชาชนต่อไป เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย¹

5. การสั่งให้เสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่าบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ใดมีผลขาดทุนจนทำให้เงินกองทุนลดลงเหลือไม่เกินกึ่งหนึ่งของทุนซึ่งชำระแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์นั้นเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อขอความเห็นชอบภายใน 14 วันนับแต่วันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งให้บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ทราบ ให้บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ระงับการดำเนินงานที่จนกว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้ความเห็นชอบในโครงการตามที่บริษัทเงินทุนนำเสนอ ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เห็นชอบในโครงการดังกล่าว บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์สามารถที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากธนาคารแห่งประเทศไทย คำชี้ขาดของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด²

อย่างไรก็ตาม ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้กำหนดให้กองทุนมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีเสถียรภาพ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง³

1. ถือกรรมสิทธิ์หรือมีกรรมสิทธิ์ครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

¹ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 26 ทวิ

² พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 17 ทวิ, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 26 ทวิ

³ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ตริ มาตรา 29 อัญญ

2. ให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงิน โดยมีหรือไม่มีหลักประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี (แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2540)
3. ค้ำประกัน หรือรับรอง รับอาวัล หรือสอคเข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน
4. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินต้องประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินร้ายแรง (แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2540)
5. มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่าจำเป็นและสมควร
6. ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน
7. ซื้อ ซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน
8. กู้ยืม ยืมเงินออกตั๋วเงินและพันธบัตร
9. ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุน
10. ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องในการจัดการกองทุนให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

จากวิกฤติการณ์ทางการเงินที่ผ่านมา ในกรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินได้ตรวจพบปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ผู้บริหารในระดับสูงมิได้เอาจริงกับการแก้ไขปัญหานั้น กงกฏหมายธนาคารพาณิชย์ให้อำนาจในการลงโทษมากพอสมควร จนถึงขั้นการเข้าควบคุมกิจการและยึดใบอนุญาต แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมักจะกล่าวอ้างเสมอว่า กงกฏหมายมิได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานอย่างเพียงพอ ความล่าช้าไม่เอาจริงเอางังในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทำให้ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การยิ่งทรุดลงไปอีก¹ จากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเกิดคำถามตามมาอีกหลายประการคือ²

1. เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตรวจพบการทุจริตและข้อ โกงในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การแล้ว เหตุใดธนาคารแห่งประเทศไทยจึงส่งข้อมูลให้พนักงานสอบสวนคดีเมื่อคดีได้หมดอายุความแล้ว

¹ รั้งสรรพค์ ณะพรพันธุ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 432.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

2. เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบพบพฤติกรรมอันละเมิดกฎข้อบังคับซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การแล้ว เหตุใดจึงลงโทษเจ้าหน้าที่ในบตลงโทษที่ต่ำ

3. เมื่อฝ่ายกำกับและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจพบรายงานพฤติกรรมอันละเมิดกฎหมายในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การแล้ว เหตุใดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่วินิจฉัยและสั่งการในทันที

อย่างไรก็ดี มีรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ได้ให้ข้อมูลในด้านนี้ว่า เหตุที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้ละเว้น เพิกเฉย ไม่ดำเนินมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 กับผู้บริหารของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เนื่องจากในด้านหนึ่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมกำกับและตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับเป็นลูกหนึ่งของธนาคารนี้¹

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏข้างต้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ มิได้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การอย่างเฉียบพลันและเฉียบขาด จนทำให้ปัญหาความไม่มั่นคงของระบบสถาบันการเงิน สะสมกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ร้ายแรงในเวลาต่อมา และทำให้กองทุนฯ ต้องใช้เงินโอบอุ้มสถาบันการเงินเพื่อไม่ให้สถาบันการเงินล้มเป็นจำนวนมากนั้น เหตุผลหนึ่งก็คือ มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่งนั้น ได้แสดงให้เห็นการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ภายได้เงื่อนไขที่ว่า เมื่อใดที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางปกปิดความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินโดยใช้กองทุนฯ มาเป็นเครื่องมือแก้ไขเฉพาะหน้าโดยการอัดฉีดเม็ดเงินเพื่อเข้าโอบอุ้มสถาบันการเงินเพื่อมิให้สถาบันการเงินล้ม จะทำให้สังคมไม่สามารถตรวจสอบและรับรู้ถึงสถานะที่แท้จริงของสถาบันการเงิน ย่อมแสดงให้เห็นถึงการขัดแย้งกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ในขณะเดียวกัน อันทำให้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ 2 ประการดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันเองได้ และการปฏิบัติหน้าที่ลักษณะดังกล่าวก็ส่งผลทำให้ระบบการกำกับตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยบพร่องและล้มเหลว ทำให้กองทุนฯ ต้องแบกรับภาระโอบอุ้มสถาบันการเงินเป็นจำนวนเงินที่สูง ในปัจจุบันยังสามารถพิสูจน์ได้จาก

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 433.

วิกฤติการณ์ทางการเงิน พ.ศ. 2540 ได้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงสมควรหามาตรการรองรับในการแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น

ดังนั้น เพื่อให้ปัญหาการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ได้รับการแก้ไข การทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางกับการทำหน้าที่ประธานกรรมการกองทุนฯ ที่ไม่สมควรให้บุคคลคนเดียวทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุม กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และผู้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในเวลาเดียวกัน คือ การโอนอำนาจกำกับตรวจสอบออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นอำนาจขององค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง เนื่องจาก¹

1. ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะทำหน้าที่เพียง 4 ด้านคือ การกำหนดนโยบาย การเป็นผู้ให้เงินกู้แหล่งสุดท้ายของสถาบันการเงิน การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล และการจัดระบบการชำระเงิน
2. การทำหน้าที่กำกับตรวจสอบสถาบันการเงินของประเทศไทยอาจขัดต่อการทำหน้าที่การรักษาเสถียรภาพในยามที่ประเทศชาติต้องประหยัดกับการโอบอุ้มสถาบันการเงิน
3. งานกำกับและตรวจสอบเป็นงานที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ สามารถแสวงหาประโยชน์จากสถาบันการเงินได้ ดังเช่นกรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมีผลประโยชน์ตอบแทนในตำแหน่งในสถาบันการเงินหลังตนเกษียณอายุหรือเปลี่ยนงาน

อย่างไรก็ตาม การโอนอำนาจกำกับและตรวจสอบออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยมาไว้กับสถาบันประกันเงินฝากนั้นยังเป็นประเด็นที่ต้องถกเถียงกัน เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องการควบคุมสถาบันการเงินไว้ โดยให้เหตุผลหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงินจะต้องควบคู่ไปกับการกำกับนโยบายสถาบันการเงิน²

ประเด็นทางข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาอีกประการคือ ในการกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่งนั้น ภายใต้วิกฤติการณ์ทางการเงินที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของกองทุนฯ เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเป็นอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 301-304.

² ผ่องพรรณ กาญจนวัฒนา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

โดยคณะรัฐมนตรี¹ โดยข้อกำหนดฯมิได้กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการถอดถอน ดังนั้นฝ่ายการเมืองจึงมีอำนาจกว้างขวางในการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เพียงไม่พอใจเป็นการส่วนตัวก็สามารถถอดถอนซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้แล้ว

อย่างไรก็ดีประเด็นข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของกองทุนฯ โดยตรง คือ เมื่อใดที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งประธานกรรมการกองทุนฯ ก็ต้องถูกถอดถอนไปโดยปริยาย ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีอิสระทางนิติบัญญัติ จากกรณีที่จะศึกษาต่อไปนี้เป็นข้อมูลความเปลี่ยนแปลงในการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถิติดังนี้

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 19

ตารางที่ 1 รายชื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485-2544

รายชื่อผู้ว่าการฯ	ช่วงระยะเวลาดำรงตำแหน่ง
1. ม.จ.วิวัฒนไชย ไชยันต์	27 พ.ย. 2485 ถึง 17 ต.ค. 2489
2. นายเสริม วินิจฉัยกุล	18 ต.ค. 2489 ถึง 24 พ.ย. 2490
3. นายเล็ง ศรีสมวงศ์	25 พ.ย. 2490 ถึง 2 ก.ย. 2491
4. ม.จ.วิวัฒนไชย ไชยันต์	3 ต.ค. 2491 ถึง 2 ธ.ค. 2491
5. นายเล็ง ศรีสมวงศ์	3 ธ.ค. 2491 ถึง 3 ส.ค. 2492
6. ม.ถ.เดช สนิทวงศ์	4 ส.ค. 2492 ถึง 29 ก.พ. 2495
7. นายเสริม วินิจฉัยกุล	1 มี.ค. 2495 ถึง 24 ก.ค. 2498
8. นายเกษม ศรีพิทักษ์	25 ก.ค. 2498 ถึง 23 ก.ค. 2501
9. นายโชติ คุณะเกษม	24 ก.ค. 2501 ถึง 3 พ.ค. 2502
10. นายป๋วย อึ๊งภากรณ์	11 มี.ย. 2502 ถึง 15 ส.ค. 2514
11. นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์	16 ส.ค. 2518 ถึง 24 พ.ค. 2518
12. นายเสนาะ อุณากร	24 พ.ค. 2518 ถึง 1 พ.ย. 2522
13. นายอนุถล ประจวบเหมาะ	1 พ.ย. 2522 ถึง 13 ก.ย. 2527
14. นายกำจร สติรกุล	14 ก.ย. 2527 ถึง 5 มี.ค. 2533
15. นายชวลิต ธนะชานันท์	5 มี.ค. 2533 ถึง 30 ก.ย. 2533
16. นายวิจิตร สุพินิจ	1 ต.ค. 2533 ถึง 2 ก.ค. 2539
17. นายเรืองชัย มะระกานนท์	9 ก.ค. 2539 ถึง 28 ก.ค. 2540
18. นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์	31 ก.ค. 2540 ถึง 4 พ.ค. 2541
19. ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล	7 พ.ค. 2541 ถึง 29 พ.ค. 2544
20. ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล	เริ่มดำรงตำแหน่ง 31 พ.ค. 2544

ที่มา : ประมวลจากสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยและหนังสือพิมพ์

ตารางที่ 2 การลาออกหรือการถูกปลดออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
ปี พ.ศ. 2485-2544

ชื่อผู้ว่าการธนาคารฯ	วันที่ออก	สาเหตุของการออกจากตำแหน่ง
1. ม.จ.วิวัฒนไชย ไชยันต์	16 ต.ค.2489	ลาออกเพราะไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลกรณีการขายทองคำปี พ.ศ. 2489 ด้วยวิธีทำให้รัฐเสียประโยชน์
2. ม.ล.เดช สนิทวงศ์	29 ก.พ. 2495	ลาออกเพราะ ร.ป.ท.ถูกรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม บังคับให้ขึ้นค่าเงินบาท
3. นายเกษม ศรีพยัคฆ์	23 ก.ค. 2501	ลาออกเพราะพนักงาน ร.ป.ท. ฉ้อโกงโดยผู้ว่าการฯ ไม่เกี่ยวข้อง
4. นายโชติ ฤกษ์เกษม	3 พ.ค. 2502	ถูกปลดออกด้วยข้อกล่าวหาว่ามีความประพฤติมิชอบในการเปลี่ยนบริษัทพิมพ์ธนบัตรทั้งที่เป็นคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิวัติ ศาลฎีกา พิพากษาฟ้องในภายหลัง
5. นายพิสุทธ์ นิมมานเหมินท์	24 พ.ค. 2518	คณะรัฐมนตรีให้ ร.ป.ท. ทบทวนการประกวดราคาเพื่อการก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ เนื่องจากมีการคัดค้านจากกลุ่มบริษัทก่อสร้างและสถาปนิกไทย ทั้ง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการไปก่อนแล้ว จึงแสดงความรับผิดชอบต่อหน้าที่และเพื่อประท้วงรัฐบาลโดยการลาออก
6. นายบุญถนอ ประจวบเหมาะ	13 ก.ย. 2527	รัฐมนตรีการคลังปลดออกจากตำแหน่งเนื่องจากไม่สนองตามนโยบายการลดค่าเงินบาท
7. นายกำจร สติรกุล	5 มี.ค. 2533	รัฐมนตรีการคลังปลดจากตำแหน่งเนื่องจากไม่สนองตอบนโยบายการลดอัตราดอกเบี้ย
8. นายวิจิตร สุทธิกิจ	2 ก.ค. 2539	ถูกบีบให้ลาออกเนื่องจากรัฐบาลไม่พอใจในความล่าช้าในการแก้ไขวิกฤติการณ์การเงินของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และไม่ตอบสนองนโยบายการลดอัตราดอกเบี้ย
9. นายวิรัช มาระกานนท์	29 ก.ค. 2540	ลาออกเนื่องจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ และผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ
10. นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์	4 พ.ค. 2541	ลาออกเนื่องจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ (ประชาชนไม่ยอมรับ)
11. ม.ร.ว.จตุรนต์ ใสณกุล	29 พ.ค. 2544	ถูกปลดออกเนื่องจากไม่สนองนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดอกเบี้ย

ที่มา : ประมวลจากสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยและหนังสือพิมพ์

ตารางที่ 3 อายุการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยระหว่างเดือน
พฤศจิกายน 2485 – พฤษภาคม 2544 (ปี/เดือนต่อคน)

ช่วงระยะเวลา	จำนวนผู้ว่าการฯ	อายุของการดำรงตำแหน่ง
พ.ย. 2485 – พ.ค. 2502	9	1 ปี 10 เดือน
มิ.ย. 2502 – ส.ค. 2514	1	12 ปี 2 เดือน
ส.ค. 2514 – ก.ค. 2544	5	4 ปี 8 เดือน
ก.ค. 2539 – พ.ค. 2544	4	1 ปี 3 เดือน

ที่มา : โดยการคำนวณจากข้อมูลผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในตารางที่ 1

จากการศึกษาพบว่า นับแต่มีการสถาปนาธนาคารแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2485 จนถึงปี พ.ศ. 2544 ประเทศมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมาแล้วจำนวน 19 คน (ตารางที่ 1) ฝ่ายการเมืองได้แทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยเกือบโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำรงความเป็นอิสระทางพฤตินัยได้อย่างต่อเนื่อง ในสมัยนายปิวย อึ้งภากรณ์ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2502-2514 คือ 12 ปี 2 เดือน (ตารางที่ 3) ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระโดยทางพฤตินัยโดยไม่สนใจความเป็นอิสระทางนิตินัยเลย อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระโดยทางพฤตินัยของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยนายปิวย อึ้งภากรณ์ นั้น มีพื้นฐานมาจากความน่าเชื่อถือ กล่าวคือ การมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์ การไม่เกี่ยวข้องทางธุรกิจการค้า การไม่ยึดติดกับตำแหน่ง ตลอดจนความแข็งแกร่งทางวิชาการ ด้วยคุณธรรมเหล่านี้เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างไร รัฐบาลก็จะรับฟัง อีกทั้งในยามที่ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการทำงานจนทำให้เกิดการบั่นทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการควรไม่ลังเลที่จะลาออก ซึ่งเป็นการแสดงออกในการไม่ยึดติดกับตำแหน่ง ด้วยศรัทธาดังกล่าวนี้จึงมีส่วนทำให้ฝ่ายการเมืองต้องยับยั้งความคิดในการละเมิดความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย¹

อย่างไรก็ดี ในระยะหลังที่ผ่านมาโดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงิน ปี พ.ศ. 2539-2540 เป็นต้นมา ความน่าเชื่อถือทางพฤตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มลดลง พิจารณาได้จากในช่วง ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2544 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเด่นชัดคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2539-2544 มีการเปลี่ยนแปลงผู้

¹ รังสรรค์ หนองพรพันธุ์. วิกฤตการณ์การเงินและเศรษฐกิจไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542, หน้า 27.

ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยถึง 4 คน และอยู่ในตำแหน่งเพียงคนละ 1 ปี 3 เดือน (ตารางที่ 3) จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเป็นอิสระทางนิตินัยของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจากข้อมูลจะพบว่า การออกจากตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นจะถูกบีบหรือปลดออกเนื่องจากการไม่สนองนโยบายรัฐบาล

จากข้อมูลตามสถิติข้างต้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเป็นอิสระทางนิตินัยของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ด้วยเหตุผลของข้อกฎหมายในการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการกองทุนฯ ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีได้บัญญัติระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและเงื่อนไขของการถอดถอนซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ อย่างไรก็ตาม ภายใต้วิกฤตการณ์ทางการเงินที่ผ่านมา กองทุนฯ ก็ได้ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ แต่ภายใต้เงื่อนไขของข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นที่มีได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งและเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จึงส่งผลให้การดำเนินงานของประธานกรรมการกองทุนฯ ในฐานะผู้มีอำนาจบริหารงานที่ได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ขาดความต่อเนื่องในการบริหารงานส่งผลทำให้การบริหารงานของกองทุนฯ ต้องสะดุดหยุดลง ในการสานนโยบายต่อจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ คนเดิม ทั้งนี้เนื่องจากงานการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นเป็นงานที่ต้องกระทำการโดยเร่งด่วนและต้องกระทำการในทันที

ดังนั้น จึงสมควรมีการปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายในเรื่องดังกล่าวโดยการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและเงื่อนไขการถอดถอนซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนครบวาระมิได้ หรือหากมีการปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็ควรมีเหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารงานของกองทุนฯ โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ เกิดความเป็นอิสระโดยทางนิตินัย

จากการศึกษา อาจกล่าวสรุปได้ว่า กองทุนฯ ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคในความเป็นอิสระทางโครงสร้างและการจัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ กล่าวคือ ในการบริหารงานของกองทุนฯ ที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการจัดการกองทุนซึ่งมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการและกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นจะพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ดังนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน จึงมีบทบาทน้อยมาก นอกจากการพิจารณาหรือรับทราบในการกระทำของประธานกรรมการกองทุนฯ ซึ่งคณะ

กรรมการจัดการกองทุนฯ ได้มอบอำนาจให้ประธานกรรมการกองทุนฯ ไปเพื่อความรวดเร็วในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ต้องกระทำการเร่งด่วนและกระทำทันที รวมทั้งผู้จัดการกองทุนฯ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานของกองทุนฯ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็ไม่มีบทบาทในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อสถาบันการเงินที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินก็จะติดต่อมายังกองทุนฯ โดยประธานกรรมการกองทุนฯ จะให้ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณา กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ดังนั้นผู้จัดการกองทุนฯ จึงไม่มีบทบาทในการเข้าร่วมพิจารณาในการแก้ไขปัญหา ประกอบกับกฎหมายมิได้ให้อำนาจกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินแก่กองทุนฯ จึงทำให้กองทุนฯ ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเพียงแต่ทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายเงินเท่านั้น ตลอดจนการที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่งนั้น เป็นการแสดงให้เห็นการชัดเจนซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ภายใต้อำนาจหน้าที่ว่า เมื่อใดที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ปกปิดหรือกลบเกลื่อนความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยใช้กองทุนฯ เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าโอบอุ้มสถาบันการเงินเพื่อมิให้สถาบันการเงินล้มจะทำให้สังคมไม่สามารถตรวจสอบและรับรู้ถึงสถานะที่แท้จริงของสถาบันการเงินได้เลย ย่อมแสดงให้เห็นการชัดเจนซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ในขณะเดียวกัน อันทำให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันเองได้ และการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวก็ส่งผลทำให้ระบบการกำกับตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยบกพร่องและล้มเหลว

ปัญหาและอุปสรรคที่กองทุนฯ ต้องพบอีกประการคือ การขาดความเป็นอิสระทางโครงสร้างทางนิติบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่ง กล่าวคือ ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้โดยมิได้กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการถอดถอนนั้นเป็นการสะท้อนให้การบริหารงานของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ ขาดความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติที่ฝ่ายการเมืองสามารถใช้อำนาจในการแทรกแซง หากไม่สนองนโยบายหรือการไม่พอใจเป็นการส่วนตัวก็จะสั่งปลดหรือถอดถอนให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของกองทุนฯ ที่จะทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ดังนั้น จึงมีความสมควร

อย่างยิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวคือ การกำหนดระยะเวลาและการกำหนดเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อให้มีความเป็นอิสระในทางนิตินัยต่อไป

DPU

บทที่ 5

การจัดการปัญหาในระบบกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เป็นอยู่เดิม

ในบทก่อนได้ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในความเป็นอิสระทางโครงสร้างของกองทุนฯ และการจัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ แล้ว ในบทนี้จะเป็นการเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังนี้

5.1 การโอนอำนาจการกำกับและตรวจสอบออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาทางโครงสร้างของกองทุนฯ และการจัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับตรวจสอบสถาบันการเงินและเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ ในขณะเดียวกันนั้น เป็นปัญหาที่ทำให้การดำเนินงานของกองทุนฯ ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามก่อนที่จะทำการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหามาโดยการโอนอำนาจการกำกับและตรวจสอบออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้ไปเป็นอำนาจขององค์กรอื่นนั้น อาจกล่าวได้ว่า จากความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหามูลนิธิของรัฐบาลที่ผ่านมานั้น ได้ส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังนั้น ได้แสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหาย่างเต็มที่ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นล้วนเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากเนื่องจากการสะสมความผิดพลาดของระบบสถาบันการเงินที่ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานาน ประกอบกับการดำเนินการแก้ไขปัญหามาภายใต้กรอบระเบียบของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้พยายามหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ปัญหาได้บรรเทาความรุนแรงลง ส่วนหนึ่งก็คือการจัดตั้ง “บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” (TAMC) ที่มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์คือยคุณภาพของสถาบันการเงินและบรรษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ โดยการรับโอนสินทรัพย์คือยคุณภาพของสถาบันการเงิน

และบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์คือยคุณภาพนั้น¹

เมื่อพิจารณาในเบื้องต้นจะพบว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” (TAMC) ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์คือยคุณภาพของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหา เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ส่งผลให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินและหนี้เหล่านี้ได้กลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก “บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” จึงได้เข้ามาทำหน้าที่แก้ไขปัญหาค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐ และสถาบันการเงินของเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยการโอนสินทรัพย์ที่เป็นสินทรัพย์คือยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารจัดการ ทั้งนี้ต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และลูกหนี้นั้นต้องสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน

“บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” (TAMC) จะประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งทำหน้าที่ในระดับนโยบายที่ทำการวางแผนนโยบายและหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ และคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะทำหน้าที่ในระดับบริหารและถือเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารสินทรัพย์คือยคุณภาพ โดยทำหน้าที่อนุมัติ วินิจฉัย สั่งการในการเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์คือยคุณภาพ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจะดำเนินการรับ โอนสินทรัพย์คือยคุณภาพจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งสถาบันการเงินในที่นี้จำกัดเฉพาะธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์โดยไม่รวมถึงสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศไทย บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ดังนั้น บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจะไม่มีอำนาจรับโอนสินทรัพย์คือยคุณภาพจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และกิจการวิเทศธนกิจธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

สินทรัพย์คือยคุณภาพของสถาบันการเงินที่จะโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีข้อจำกัดคือ จะต้องเป็นสินทรัพย์คือยคุณภาพทุกวันที่ 31 ธันวาคม เท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้ลูกหนี้พยายามทำตัวเข้าเกณฑ์เป็นสินทรัพย์คือยคุณภาพภายหลังที่มีการประกาศใช้กฎหมายแล้ว สถาบันการเงินที่เป็นของรัฐได้แก่ สถาบันการเงินที่ถือหุ้นโดยกองทุนฟื้นฟู หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ รวมกันแล้วเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว มีหน้าที่ต้องโอนสินทรัพย์

¹ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 7

ด้วยคุณภาพให้แก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยโดยกฎหมาย ในขณะที่สถาบันการเงินเอกชนสามารถเลือกได้ว่าจะโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยหรือไม่ก็ได้ โดยการแจ้งความประสงค์ แต่หากแจ้งความประสงค์ว่าจะทำการโอน จะต้องทำการโอนทั้งหมด¹

อาจกล่าวได้ว่าในข้อบังคับของกฎหมายนั้น สถาบันการเงินของรัฐต้องถูกบังคับให้โอนหนี้ด้วยคุณภาพทั้งหมดให้แก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ส่วนสถาบันการเงินเอกชนนั้นกฎหมายไม่ได้บังคับ แต่ก็เปรียบเสมือนการบังคับโดยปริยาย เพราะหากสถาบันการเงินเอกชนไม่โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้แก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์แล้วก็จะได้รับการลงโทษในรูปของการดั่งเงินสำรอง 100% ของหนี้ด้วยคุณภาพทุกประเภทให้เสร็จสิ้นภายใน 7 เดือน

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการบริหารยังมีอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้และกิจกรรมของถูกหนี้ การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลอีกด้วย

การกำกับ ดำเนินงานและการควบคุม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยนั้น รวมทั้งการยับยั้งการกระทำของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี²

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

ภายใต้การดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจะอยู่ในความตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการ ตลอดจนในการกำกับดูแลการดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบกิจการ สินทรัพย์และหนี้สินได้³

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แล้ว จากรายงานความคืบหน้าในการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน บรรษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพกลุ่มแรกจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐที่มีเจ้าหน้าที่รายเดือนและยอดหนี้คงค้างตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป จากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์รวม 9 แห่ง คือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ธนาคารศรีนคร

¹ วิโรจน์ ชุนสุวรรณ. “วิเคราะห์กฎหมาย TAMC.” การเงินธนาคาร, สิงหาคม 2544, หน้า 143.

² พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 83

³ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 26 มาตรา 83 วรรคสอง

จำกัด (มหาชน) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนกรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด บริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด¹ และจากการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ดังกล่าวมาข้างต้น บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้เร่งดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการให้มีผลสำเร็จในรายที่มีความจำเป็นหรือมีข้อมูลเพียงพอในการพิจารณา ซึ่ง ณ วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2545 บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยสามารถดำเนินการบริหารหนี้ที่ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์จนมีข้อยุติแล้วเป็นจำนวน 86 ราย มูลค่าตามบัญชีที่รับโอน 50,133.23 ล้านบาท

จากการดำเนินการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยที่ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินดังกล่าวข้างต้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของระบบสถาบันการเงินในส่วนของหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นภาระของสถาบันการเงิน ซึ่งจากการโอนหนี้ดังกล่าวมาให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์นั้นยอมทำให้สถาบันการเงินได้รับผลประโยชน์โดยมีผู้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

นายสมคิด จาคูศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้ความเห็นว่า²

“บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยที่จัดตั้งขึ้นมาไม่ได้ตั้งมาเพื่อจัดการหรืออุ้มธนาคารพาณิชย์ แต่ต้องการให้ลูกหนี้อ่อนแอกลับมาเข้มแข็งได้โดยเร็ว โดยการบริหารหนี้เสียที่รับซื้อมานั้นไม่ใช่เน้นที่การขายสินทรัพย์ในอดีต แต่จะปรับโครงสร้างหนี้ให้ได้มากที่สุด”

นายสมชาย สกกุลสุวรรณ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ให้ความเห็นว่า

“เมื่อธนาคารโอนย้ายหนี้เอ็นพีแอลออกไป จะทำให้ความเสี่ยงที่ต้องกันสำรองเพิ่มหมดไป หนี้ที่มีเจ้าหนี้หลายรายเมื่อเปลี่ยนสถานะมาเป็นเจ้าหนี้รายเดียว ทำให้การปรับโครงสร้างหนี้ได้เร็วขึ้น

การติดตามหนี้ที่มีคุณภาพทำให้ธนาคารเกิดความสูญเสียน้อย เนื่องจากสามารถเรียกเก็บหนี้ได้เป็นจำนวนมาก”

¹ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. “ข่าว บสท.” ฉบับที่ 1/2545, หน้า 1

[http://www.tamc.or.th/Newsdetail.asp?newsid=1 & newstypeid=1](http://www.tamc.or.th/Newsdetail.asp?newsid=1&newstypeid=1). 17 ธันวาคม 2544.

² การสัมมนาวิชาการ TAMC กับการแก้ไขปัญหา NPLS ของสถาบันการเงิน. กรุงเทพฯ : สมาคมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสภาพนายความ, 2544, หน้า 46.

นายวิเชฐ ดันตวานิช กรรมการผู้จัดการและหัวหน้าเจ้าหน้าที่บริหารหลักทรัพย์จัดการกองทุนร่วมกรุงไทย จำกัด ให้ความเห็นว่า

“หลังการโอนหนี้เสียไปยังทีเอเอ็มซี จะทำให้สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์มีสูงขึ้น โดยสัดส่วนสินเชื่อดอกเงินฝากจะลดลงจากปัจจุบันที่เฉลี่ย 85% เหลือ 65% ซึ่งแต่ละธนาคารจะต้องพยายามหาทางระบายเงินฝากออกด้วยการปล่อยสินเชื่อ และมีแนวโน้มสูงที่จะลดต้นทุนด้วยการปรับลดดอกเบี้ยเงินฝากลง”

อาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่มีหนี้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ค้างคั่ง ทำให้สถาบันการเงินได้ลดภาระความเสี่ยงที่ต้องกันเงินสำรอง และทำให้สถาบันการเงินสามารถนำเงินสำรองไปปล่อยสินเชื่อได้ในอนาคต¹ ในภาพรวมแล้ว ถือได้ว่าเป็นผลดีต่อระบบสถาบันการเงินและประชาชนโดยส่วนใหญ่

1. วัตถุประสงค์

บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) จะมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการบริหารสินทรัพย์คือยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้และปรับโครงสร้างกิจการ โดยการรับโอนสินทรัพย์คือยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์คือยคุณภาพนั้น จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมามีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินและลูกหนี้ของสถาบันการเงินโดยตรง

2. โครงสร้างการบริหารงาน

บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) จะประกอบด้วย คณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งทำหน้าที่ในระดับนโยบายที่ทำการวางแผน นโยบายและหลักเกณฑ์ที่สำคัญและจะมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะทำหน้าที่ในระดับบริหาร และถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารสินทรัพย์คือยคุณภาพ โดยทำหน้าที่อนุมัติ วินิจฉัย สั่งการในการเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์คือยคุณภาพแต่ละราย² จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างการบริหารงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยนั้นมีความเป็นเอกเทศในการดำเนินงาน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงิน หรือการปรับโครงสร้างธุรกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับนโยบายและบทบาทของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารบรรษัทบริหารสินทรัพย์เป็นสำคัญ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

² วิโรจน์ พูนสุวรรณ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

3. การควบคุมและการตรวจสอบ

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) จะอยู่ในการกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ของคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยหรือรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ราชการแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจสอบสินทรัพย์และหนี้สินก็ได้ จึงถือได้ ว่ามาตรการในการควบคุมและการตรวจสอบของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยนั้นมีการวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน โดยการจัดตั้งบริษัท บริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) ของภาครัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว หากพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคของ กองทุนฯ ตามที่ได้ศึกษามาในบทก่อนจะพบว่า กองทุนฯ ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคในการ ดำเนินงานทั้งในแง่ทางโครงสร้างของกองทุนฯ และการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่ง ประเทศไทยกับกองทุนฯ ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธาน กรรมการกองทุนฯ จนทำให้กองทุนฯ ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เนื่อง จากกองทุนฯ ก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาของระบบสถาบันการเงิน เช่นเดียวกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้บัญญัติให้จัดตั้งกอง ทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โดยมีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นเจ้าของที่และให้แยก ไว้ต่างหากจากรัฐกิจอื่น¹ นั้น ดูเสมือนกฎหมายให้อำนาจแก่กองทุนฯ อย่างเป็นทางการ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามวิฤตการณ์ทางการเงินที่ผ่านมาจะพบว่า ภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ที่ล้วนแต่เป็นบุคคลภายในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเป็นส่วน ใหญ่นั้นถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของกองทุนฯ โดยคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ในการทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นมีบทบาทน้อย รวมทั้งผู้จัดการกองทุนฯ ก็ไม่มี บทบาทในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาและทำหน้าที่เป็นเพียงผู้จ่ายเงินเท่านั้น ตลอดจนเมื่อใดที่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการ กองทุนฯ ปกปิดความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยใช้ กองทุนฯ เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าโอบอุ้มสถาบันการเงินเพื่อ มิให้สถาบันการเงินล้ม จะทำให้สังคมไม่สามารถตรวจสอบและรับรู้ถึงสถานะที่แท้จริงของสถาบัน การเงินได้ ข้อมแสดงให้เห็นการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยใน ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ในขณะเดียวกัน อันทำให้ เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันเองได้ และการปฏิบัติ

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ครี

หน้าที่ในลักษณะดังกล่าวก็ส่งผลทำให้ระบบการกำกับตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น บกพร่องและล้มเหลว ประกอบกับภายใต้อำนาจหน้าที่ของกองทุนฯ เองนั้นก็ไม่มีกฎหมายรองรับ ในการเข้าตรวจสอบหรือแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินโดยตรง ดังนั้น กองทุนฯ ยังคงต้องรับผิดชอบ ในฐานะความเป็นกองทุนฯ ที่มีกฎหมายรองรับภายใต้การตัดสินใจของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธาน กรรมการกองทุนฯ และกลายเป็นปัญหาที่สะท้อนกลับมาเป็นภาระทางการเงินในการโอบอุ้ม สถาบันการเงินในปัจจุบัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสมควร โอนอำนาจการกำกับและตรวจสอบออกจาก ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นอำนาจขององค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง คือ สถาบันประกันเงินฝาก ที่เป็นองค์กรที่มีความจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบในฐานะผู้รับประกันเพื่อความมั่นใจว่า สถาบันการเงินดำเนินงานอยู่ภายใต้ความเหมาะสม เพราะหากไม่มีการควบคุมประเมินสถานการณ์ และป้องกันไว้ จะทำให้การรับประกันมีความเสี่ยง ดังนั้นการกำกับตรวจสอบที่เหมาะสมและเข้มงวดจะช่วยลดความเสี่ยงในการรับประกันได้

5.2 การยกเลิกกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทยนั้น ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้น เป็นครั้งแรก หากมีการเสนอแนวคิดให้มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทยมาแล้ว หลายครั้ง แต่ก็ไม่มีความคืบหน้าดำเนินการจัดตั้งแต่ประการใด ต่อเมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินขึ้นมาราวใด แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากก็จะถูกหยิบยกขึ้นมาพูดกันเพื่อ เรียกความเชื่อมั่นของสถาบันการเงินให้กลับคืนมา และจากวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมา แนวคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากก็ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง อย่างไรก็ตามก็ตีวิกฤติการณ์ในครั้งนี้การพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากจึงเป็นเรื่องที่ต้อง กระทำเนื่องจากเป็นเงื่อนไขข้อตกลงของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่จะให้มีการจัดตั้ง สถาบันประกันเงินฝากให้เร็วที่สุด ประกอบกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินได้กลับกลายเป็น ตัวสร้างปัญหาเสียเอง ดังนั้นการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากตามที่ได้ศึกษาจากร่างพระราชบัญญัติ สถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้นจึงเป็น แนวทางการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินได้ดีกว่ากองทุนฯ ดังนั้นการยกเลิกกองทุนฯ และนำ

ระบบสถาบันประกันเงินฝาก โดยพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นแทนจะเป็นการสร้าง ความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินได้

5.3 การแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

จากการศึกษาพบว่า ข้อบกพร่องของกฎหมายในการกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่ง¹ นั้น ภายได้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ในแง่ความสัมพันธ์ในการบริหารงานของบุคคลแล้ว ตำแหน่งประธานกรรมการกองทุนฯ ก็คือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง จึงเป็นปัญหาสะท้อนมาถึงการดำเนินงานของกองทุนฯ โดยประธานกรรมการกองทุนฯ ด้วยเหตุผลที่ว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย² โดยมิได้มีการกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งและเงื่อนไขการถอดถอนนั้น ฝ่ายการเมืองจึงสามารถถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยเหตุผลอะไรก็ได้ ซึ่งถือเป็นกลไกที่ฝ่ายการเมืองใช้ในการแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ

เหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนขาดความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติคือ ข้อกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ ทั้งนี้เป็นเพราะกฎหมายต้องการให้การทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่ง แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายการเมืองที่สามารถแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยได้ง่าย โดยเฉพาะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลาง ที่มีบทบาทมากในการบริหาร ประกอบกับข้อกฎหมายก็ได้กำหนดเงื่อนไขในการถอดถอน ดังนั้นฝ่ายการเมืองจึงใช้อำนาจในการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุผลอะไรก็ได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนฯ จะทำให้การบริหารงานของกองทุนฯ ขาดความต่อเนื่อง เพราะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ จะมีบทบาทมากในการตัดสินใจการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ซึ่งหากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยขาดเสถียรภาพและความเป็นอิสระในการดำรงตำแหน่งแล้วย่อมทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่องอาจส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินโดยรวมที่ต้องใช้ความรวดเร็วในการดำเนินการ

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 นว

² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 19

ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระโดยทางนิติบัญญัติของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและ
ประธานกรรมการกองทุนฯ ในเรื่องนี้จึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการกำหนด
ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่า
การธนาคารแห่งประเทศไทยดังนี้

5.3.1 การกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ผู้วิจัยขอเสนอแนะดังนี้

“ให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผู้ว่าการธนาคาร
แห่งประเทศไทยที่อยู่ครบวาระให้อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้ง
ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนใหม่ขึ้นแทน

ในกรณีที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ที่ได้รับ
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน ดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
ไทยที่ตนแทน

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับการแต่งตั้ง
ตั้งอีกได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน”

5.3.2 การกำหนดเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

ผู้วิจัยขอเสนอแนะดังนี้

“นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพ้นจาก
ตำแหน่งเมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

3.1) กระทำการหรืองดเว้นหรือละเว้น ไม่กระทำการตามพระราชบัญญัติ
ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จนเป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับความเสียหาย
อย่างร้ายแรง

3.2) การกระทำการ โดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้
ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

- 4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

5) เป็นบุคคลล้มละลาย

6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ก็มีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน และจะส่งผลทำให้การบริหารงานของกองทุนฯ มีความคล่องตัวและต่อเนื่องในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดในการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นจะมีผลดีและผลเสียดังนี้

ผลดี

ฝ่ายการเมืองจะแทรกแซงการบริหารงานของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ได้ยากขึ้น การตั้งปลดออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระจะกระทำไม่ได้ นอกจากนี้มีเหตุการณ์ถอดถอนที่ได้กำหนดไว้ และไม่สามารถใช้อำนาจโดยปราศจากขอบเขตได้ ซึ่งจะทำให้การบริหารงานของกองทุนฯ โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ มีความต่อเนื่องมากขึ้น

ผลเสีย

1. การแก้ไขข้อกำหนดโดยให้อำนาจแก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยทางนิตินัยดังกล่าว มิใช่สิ่งยืนยันว่าธนาคารแห่งประเทศไทยโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ จะประสบความสำเร็จในการบริหารงานเสมอไป หากดำรงไว้ในความเป็นอิสระทางนิตินัยแต่ปราศจากความเป็นอิสระโดยพฤตินัย

2. การแก้ไขข้อกำหนด ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยทางนิตินัยโดยการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ได้ เพราะการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเป็นเพียงการทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถใช้อำนาจโดยปราศจากขอบเขตเท่านั้น

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในการขาดสภาพคล่องทางการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ทั้งนี้เพื่อที่จะคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินให้ได้รับเงินคืนจากสถาบันการเงิน แต่จากวิกฤติการณ์ทางการเงินที่ประสบปัญหาของสถาบันการเงินที่ผ่านมา กองทุนฯ ได้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินดังกล่าวด้วยการใช้เงินเป็นจำนวนมากในการไอบัฐมสถาบันการเงินแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ และทำให้กองทุนฯ ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการ ตลอดจนการถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กองทุนฯ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ก็คือ บทบาทหน้าที่ของกองทุนฯ ในการดำเนินงานนั้นผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การไม่แยกแยะระหว่างปัญหาสภาพคล่องและปัญหาฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นผลทำให้กองทุนฯ ได้ละเลยหน้าที่ในการฟื้นฟูกิจการด้วยการเพิ่มทุนให้เพียงพอ และไม่เผชิญกับปัญหาหนี้เสียโดยตรงไปตรงมา รวมทั้งการไม่ติดตามและประเมินผลของสถาบันการเงินที่กู้ยืมเงินไปแล้วว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขของกองทุนฯ หรือคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ จะพบว่า โดยหลักการแล้วกองทุนฯ มีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินและการให้ความช่วยเหลือตามสมควรแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินต้องประสบกับวิกฤติการณ์ทางการเงินจนต้องหยุดดำเนินกิจการ และไม่สามารถชำระคืนเงินฝากและเงินกู้ยืมให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินได้ แต่จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาปรากฏว่า กองทุนฯ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ เหตุผลหนึ่งก็คือ กองทุนฯ เป็นเพียงกลไกในการปฏิบัติตามปรัชญาของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้ยึดถือปรัชญาที่ว่า “สถาบันการเงินล้มมิได้” ซึ่งการไม่ยอมปล่อยให้สถาบันการเงินล้มนั้นย่อมถือเป็นการทำลายความมั่นคงของสถาบันการเงิน ที่ทำให้เกิดผลลบต่อการดำเนินงานของกองทุนฯ ในด้านที่ว่า สถาบันการเงินซึ่งเป็นองค์กรเอกชนนั้นอาจมีการบริหารงานที่ผิดพลาด ล้มเหลว ตลอดจนการทุจริตภายในองค์กร เพราะเชื่อว่าหากสถาบันการเงินประสบปัญหาทางการเงินก็ย่อมได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ ในการไอบัฐมกิจการเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความเปลี่ยนแปลงและการเพิ่มขึ้นของสถาบันการเงินที่มีจำนวนมาก ในขณะที่กองทุนฯ ยังคงต้องไอบัฐมสถาบันการเงินในยาม

เกิดวิกฤติการณ์ ความเสียหายที่แท้จริงและผลที่ตามมาคือยอดภาระหนี้ภาครัฐที่ต้องเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ซึ่งพิสูจน์ได้จากวิกฤติการณ์ทางการเงินที่ผ่านมา

จากกรณีดังกล่าวจึงได้ทำการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของกองทุนฯ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ทั้งในแง่ความเป็นอิสระทางโครงสร้างและการจัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ตลอดจนการขาดความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ โดยศึกษาถึงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนฯ ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้เห็นข้อแตกต่าง ผลดีและผลเสีย โดยนำมาเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง และสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหของระบบสถาบันการเงินในการพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากต่อไป

จากการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ความเป็นอิสระทางโครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ พบว่า กองทุนฯ ไม่สามารถดำเนินการบริหารงานของกองทุนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้เนื่องจาก ในการบริหารงานของกองทุนฯ นั้นจะดำเนินการบริหารโดยคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ที่มีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการกระทรวงการคลังและพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงทำให้กองทุนฯ ไม่มีความเป็นตัวของตัวเองเนื่องจากในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้น ประธานกรรมการกองทุนฯ จะเป็นผู้สั่งการให้ฝ่ายกำกับและตรวจสอบ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณาและกำหนดความเหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน โดยอำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางหรือประธานกรรมการกองทุนฯ ผู้ได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ผู้จัดการกองทุนฯ เองก็ไม่มิตบทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจกองทุนฯ ในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างกองทุนฯ ในปัจจุบันมีปัญหาเนื่องจากการขาดความเป็นอิสระการตรวจสอบในการประเมินฐานะของสถาบันการเงินก็ต้องอาศัยฝ่ายกำกับและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการต่าง ๆ ให้ คณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ก็มอบอำนาจให้ประธานกรรมการกองทุนฯ ซึ่งก็คือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ก่อน จึง

ทำให้ยากต่อการพัฒนานโยบายธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ดังนั้น ในวิกฤติการณ์ทางการเงินที่ผ่านมา กองทุนฯ จึงเป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่หาเงินและจ่ายเงินตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่มีส่วนร่วมในการประเมินและร่วมในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ และการขาดความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติของผู้ว่าการธนาคารในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ แล้ว พบว่า

1. ในแง่การขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ

เมื่อใดที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ปกปิดหรือกลบเกลื่อนความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยใช้กองทุนฯ เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาลักษณะนี้โดยการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าโอบอุ้มสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินล้ม จะทำให้สังคมไม่สามารถตรวจสอบและรับรู้ถึงสถานะที่แท้จริงของสถาบันการเงินได้ ย่อมแสดงให้เห็นการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ในขณะเดียวกัน อันทำให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งกันเองได้ และการปฏิบัติหน้าที่ลักษณะดังกล่าวก็ส่งผลทำให้ระบบการกำกับตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นบกพร่องและล้มเหลว จนทำให้กองทุนฯ ต้องแบกรับภาระโอบอุ้มสถาบันการเงินเป็นจำนวนเงินที่สูง

2. ในแง่ของการขาดความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ

ในการทำหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ในแง่ความสัมพันธ์คือบุคคลเดียวกัน จึงเป็นการสะท้อนปัญหาการดำเนินงานของกองทุนฯ ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมิได้กำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งและเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยเหตุผลอะไรก็ได้ จึงเป็นกลไกที่ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซง โดยเฉพาะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางและประธานกรรมการกองทุนฯ ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของกองทุนฯ คือ เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางถูกปลดออกจากตำแหน่ง ประธานกรรมการกองทุนฯ ย่อมต้องออกจากตำแหน่งโดยปริยาย จึงเป็นการทำให้กองทุนฯ ไม่สามารถบริการงานได้อย่างต่อเนื่อง ดังเช่นวิกฤติการณ์ทางการเงิน ปี พ.ศ. 2539-2544 ที่มีความเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยถึง 4 คน

เฉลี่ยอยู่ในตำแหน่งคนละ 1 ปี 4 เดือน จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานของกองทุนฯ ไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

อาจกล่าวได้ว่า วิกฤติการณ์ทางการเงินที่ผ่านมา กองทุนฯ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของระบบสถาบันการเงินด้วยต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคดังที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในประเทศและต่างประเทศที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ตั้งปรัชญาที่ว่า “สถาบันการเงินล้มมิได้” และหันไปยึดปรัชญา “สถาบันการเงินล้มได้” แทน ย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดพื้นฐานของกองทุนฯ ที่มีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินเพื่อให้มีเสถียรภาพและมีความมั่นคง มีความผิดพลาดและขัดแย้งกันเอง

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานของกองทุนฯ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินได้ ซึ่งจะต่างจากมาตรการทางกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากที่มีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินได้ดีกว่ากองทุนฯ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามุ่งเน้น 2 แนวทางคือ

1. การยกเลิกกองทุนฯ และการพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก
2. การไม่ยกเลิกกองทุนฯ และแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2485

แนวทางแรก การยกเลิกกองทุนฯ และพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

จากกรณีที่ได้ศึกษามา พบว่า กองทุนฯ ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคในความเป็นอิสระทางโครงสร้างและการชดเชยซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ จนทำให้การดำเนินงานของกองทุนฯ ไม่สามารถจัดการกับปัญหาสถาบันการเงินได้ ดังนั้น เพื่อให้ระบบสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงินได้รับการแก้ไข จึงควรยกเลิกกองทุนฯ และพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก โดยนาร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก ปี พ.ศ. ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอร่างให้กระทรวงการคลังพิจารณา ตามที่ได้ศึกษามาในบทก่อนมาเป็นหลักเกณฑ์ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งจะมีโครงสร้างการบริหารงาน อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน ดังนี้

โครงสร้างการบริหารงาน

สถาบันประกันเงินฝากเป็นองค์กรอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย บริหารงานโดย “คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก” ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการไม่เกิน 7 คน ประธานกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา กรรมการส่วนที่เหลือจะมีตัวแทนจากธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังแห่งละ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้อยู่ในภาคราชการ ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี สถาบันประกันเงินฝากนี้ ประธานกรรมการต้องไม่เป็นตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง

สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และทุก 2 ปีต้องเปลี่ยนกรรมการกึ่งหนึ่งโดยวิธีการจับฉลาก ส่วนผู้อำนวยการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

อำนาจในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจในการติดตามฐานะสถาบันการเงินได้ โดยวิธีการให้สถาบันการเงินสมาชิกยื่นรายงานลับ ซึ่งมีรายการตามที่สถาบันประกันเงินฝากกำหนดและสถาบันมีอำนาจร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของราชการที่กำกับดูแลสถาบันการเงินสมาชิกทำการตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก สถาบันสามารถขอรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินสมาชิกจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางราชการที่กำกับดูแลสถาบันการเงินสมาชิก ซึ่งจะทำให้สถาบันทราบฐานะการดำเนินงานและปัญหาของสถาบันการเงิน

หากสถาบันประกันเงินฝากตรวจพบว่า สถาบันการเงินสมาชิกมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันมีอำนาจที่จะแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินสมาชิคนั้นทราบ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตามกฎหมายกับสถาบันการเงินสมาชิก สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจที่จะส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตลอดจนรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วหรือมาตรการที่จะดำเนินการกับสถาบันสมาชิก

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

สถาบันประกันเงินฝากจะมีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน คือ มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทน และมาตรการควบคุมกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นเพื่อลดค่าใช้จ่ายเงินทดแทน ซึ่งเป็นมาตรการที่ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ล้ม คือ สถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน

สถาบันประกันเงินฝากจะใช้ระบบความคุ้มครองคือ จะประกาศให้ความคุ้มครองอย่างชัดเจน แต่จะให้ความคุ้มครองเพียงบางส่วนคือ คุ้มครองเงินฝากรวมดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนไม่เกิน 500,000 บาท จ่ายเงินทดแทนเต็มจำนวน และเงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนเกิน 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5 ล้านบาท จ่ายเงินทดแทนร้อยละ 75 เงินฝากที่เกิน 5 ล้านบาทไม่ได้รับความคุ้มครอง

เมื่อพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแล้ว ระบบสถาบันประกันเงินฝากสามารถจะแก้ไขปัญหาความเป็นอิสระทางโครงสร้างได้ เนื่องจากคณะกรรมการที่มาจากหลายหน่วยงานโดยเฉพาะประธานกรรมการไม่ใช่นักกฎหมายในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ดังนั้นในการบริหารสถาบันประกันเงินฝากย่อมมีอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้ นโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลังเช่นกองทุนฯ อย่างไรก็ตาม การให้สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจควบคุมสถาบันการเงินด้วยนั้นจะไม่เกิดการขัดกันของอำนาจหน้าที่คือ สถาบันประกันเงินฝากเป็นองค์กรอิสระที่แยกออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย บริหารงานโดยคณะกรรมการที่มาจากหลายหน่วยงานที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระ ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฝากเงินที่มีจำนวนมาก ดังนั้นในระบบการตรวจสอบแล้ว สถาบันประกันเงินฝากจะถูกตรวจสอบโดยผู้ฝากเงินที่สามารถจะรู้ถึงสถานะทางการเงินที่แท้จริงของสถาบันการเงินเพื่อเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจฝากเงินกับสถาบันการเงิน ในขณะที่สถาบันประกันเงินฝากก็จะมีระบบการตรวจสอบสถาบันการเงินในฐานะผู้รับประกันที่จะทำให้ระบบการประกันมีความเสี่ยงน้อยลงเช่นกัน

แนวทางที่สอง การไม่ยกเลิกกองทุนฯ และแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

จากกรณีศึกษา พบว่า การแก้ไขปัญหาการขาดความเป็นอิสระทางนิคินัยของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ โดยการกำหนดระยะเวลาและ

เงื่อนไขการถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ได้ ทั้งนี้เนื่องจากตราบคิตที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางเป็นประธานกรรมการกองทุนฯ โดยตำแหน่งแล้ว หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้บริหารสูงสุดของธนาคารกลางปกปิดสังคม โดยการใช้กองทุนฯ เป็นเครื่องมือในการโอบอุ้มสถาบันการเงิน โดยปิดบังความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน ย่อมทำให้การทำหน้าที่สองอย่างในคราวเดียวกันมีผลประโยชน์ขัดแย้งกันเอง ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยกับกองทุนฯ ได้ แต่การกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการถอดถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่งเป็นเพียงเครื่องมือป้องกัน มิให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจโดยปราศจากขอบเขตเท่านั้น

ดังนั้น หากไม่ยกเลิกกองทุนฯ และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ก็จะทำให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ บริหารงานได้อย่างคล่องตัวและต่อเนื่อง ไม่ต้องหวาดระแวงกับการถูกปลดออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระและปราศจากเงื่อนไขจากฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การแก้ไขข้อกฎหมายมีความเป็นอิสระทางนิติบัญญัติมากยิ่งขึ้น ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องดำรงไว้ซึ่งความมีอิสระโดยพฤตินัยคือ ความน่าเชื่อถือควบคู่ไปด้วยกับข้อกฎหมายที่ชัดเจนที่จะทำให้การบริหารงานของกองทุนฯ มีความต่อเนื่องและสมบูรณ์มากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินแนวทางแรกคือการยกเลิกกองทุนฯ และพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก เพราะระบบสถาบันประกันเงินฝากสามารถแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้ในขณะที่กองทุนฯ ไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ อย่างไรก็ตามหากนำระบบสถาบันประกันเงินฝากมาใช้ ควรนำเอาระบบสถาบันประกันเงินฝากของต่างประเทศ โดยเฉพาะสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) ซึ่งเคยมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินในประเทศไทยด้วย

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของระบบสถาบันประกันเงินฝาก ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) เป็นแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันประกันเงินฝากคือ

1) ด้านการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ได้ให้อำนาจสถาบันประกันเงินฝากเพียงการติดตามฐานะของสถาบันการเงิน และมีอำนาจที่จะส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น แต่สถาบันประกันเงินฝากจะไม่มีอำนาจสั่งการให้กระทำ/งดเว้นการกระทำ/หรือแก้ไขการกระทำ เพราะอำนาจดังกล่าวยังเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วหากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการเงินต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจในการสั่งการให้กระทำ/งดเว้นการกระทำ หรือสั่งการแก้ไขการกระทำ อย่างเช่น FDIC นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้เพื่อจะทำให้สถาบันประกันเงินฝากแก้ไขฐานะสถาบันการเงินและการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็วมิให้ลุกลามกลายเป็นปัญหาร้ายแรงได้

2) ด้านมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน

ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. ได้กำหนดมาตรการจ่ายเงินทดแทนคือเป็นอัตราร้อยละตามลำดับของยอดเงินฝาก โดยการให้ความคุ้มครองเป็นเพียงบางส่วนจะส่งผลทำให้ผู้ฝากเงินในวงเงิน 500,001 – 5,000,000 บาท และ 5,000,000 บาทขึ้นไป ไม่มั่นใจในความปลอดภัยของเงินฝากตนเองและรูดถอนเงินเพราะเกรงว่า หากสถาบันการเงินต้องปิดกิจการแล้ว จะได้รับเงินทดแทนคืนล่าช้า เพราะต้องรอนกว่าจะมีการชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้น ๆ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้ปรับปรุงวงเงินคุ้มครองใหม่ โดยกำหนดเป็นวงเงินคุ้มครองสูงสุดเพียงอัตราเดียว อย่างเช่น FDIC เพราะจะป้องกันการรูดถอนเงินได้ดีกว่า โดยวงเงินสูงสุดควรที่จะกำหนดให้พอที่จะคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยมากที่สุด เพราะสถาบันประกันเงินฝากนั้นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย

อย่างไรก็ตาม การนำระบบสถาบันประกันเงินฝากมาใช้ ทางภาครัฐต้องมีการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินที่ยังคุ้นเคยกับระบบการฝากเงินในระบบเดิมก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความตื่นตระหนกจนส่งผลให้ไปรูดถอนเงินฝากออกจากสถาบันประกันเงินฝาก เพราะสถาบันการเงินภายในประเทศไทยยังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อในการปรับโครงสร้างการดำเนินงานให้มีความมั่นคงเพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและสร้างศรัทธาให้แก่ผู้ฝากเงิน

DRPU

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง TAMC กับการแก้ปัญหา NPLS ของสถาบันการเงิน. กรุงเทพฯ :

สมาคมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสภาพนายความ, 2544.

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของ

ประเทศ (ศ.ป.ร.) รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงกับสถานการณ์วิกฤติ

ทางเศรษฐกิจ. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541.

ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ

สถาบันการเงิน 2528-2538. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์

พับลิชชิง จำกัด (มหาชน), 2539.

ฝ่ายเศรษฐกิจการเงิน. จากกองทุนฟื้นฟูสถาบันประกันเงินฝาก. ศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์, 2543.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. วิกฤติการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :

โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2542.

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และคณะ. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทฝ่ายวิจัยนโยบาย

เศรษฐกิจโดยรวม. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534.

วิทยานิพนธ์

จักรี ไกรฤทธิ์. “กฎหมายกับการขยายขอบเขตประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์สู่รูปแบบธนาคาร

เอนกประสงค์.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิต

วิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2537.

วารสารและเอกสารอื่นๆ

“การประกันเงินฝากกับการพัฒนาสถาบันการเงินไทย” วัฏจักร. 29 กันยายน 2540.

“คลังได้รับร่างประกันเงินฝากคาดต้องรอจัดตั้งอย่างน้อย 6 เดือน” กรุงเทพธุรกิจ. 30 ธันวาคม

2541.

ชนมณีกานต์ ศรีโพธิ์. “สถาบันประกันเงินฝาก” รายงานเศรษฐกิจ. 31, 10 ตุลาคม 2541.

- “บทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนฟื้นฟู” กรุงเทพธุรกิจ. 5 มีนาคม 2541.
 ผ่องพรรณ กาญจนวัฒนา. “วิกฤตเศรษฐกิจกับภาระหน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา
 ระบบสถาบันการเงิน” *Tax & Business Law Magazine* 7, 75. ธันวาคม 2543.
 พงศ์เทพ สมะเที. บทความพิเศษ “ถึงเวลาปรับบทบาท FIDF พัฒนาการทางการเงิน การคลังสู่
 ระบบ Early warning” การเงินการคลัง. 17, 192. เมษายน 2541.
 พรวิสา ศิริบุหงส์. “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูบทบาทที่ต้องเปลี่ยนไป” การเงินการคลัง. 13, 39.
 พฤษภาคม 2539.
 “พลิกโฉมปรับโครงสร้างแบงก์ชาติ อำนาจ กฎหมาย ปลดเคอร์เมือง กับวัฒนธรรมองค์กรเชิง
 อนุรักษ์” ไทยโพสต์. 10 มกราคม 2542.
 เพลินพิศ สัตย์สงวน. บทความพิเศษ “จากกองทุนฟื้นฟูถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย”
 กรุงเทพธุรกิจ. 11 กุมภาพันธ์ 2542.
 ศรี การเจริญดี วิชัย หิรัญวงศ์ และเฉชา พงษ์อาจ. “สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย”
 เศรษฐกิจการคลังการธนาคาร. อนุสรณ์ นายเจริญ กลิ่นอวล. มกราคม 2523.
 อัญชลี บุญเกียรติ. “เสถียรภาพและความมั่นคงระบบสถาบันการเงินกับสถาบันประกันเงินฝาก”
 บ้านเมือง. 18 สิงหาคม 2540.

กฎหมาย

- ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ว่าด้วย การประกันผู้ฝากเงินและ
 เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540.
 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544
 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505
 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522
 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.

ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน. “ข่าวกองทุน หน้า 2”

(http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/Foundation_e.htm) 22 พฤษภาคม 2543.

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน. “เอกสารเผยแพร่ หน้า 2”

(http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/Foundation_e.htm) 31 มกราคม 2545.

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน. “เอกสารเผยแพร่ หน้า 4”

(http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/Foundation_e.htm) 29 พฤษภาคม 2544.

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน. “เอกสารเผยแพร่ หน้า 5”

(http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/Foundation_e.htm) 29 พฤษภาคม 2544.

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. “ข่าว บสท.” ฉบับที่ 1/2545 หน้า 1.

<http://www.tamc.or.th/Newsdetail.asp?newsid=1&newstypeid=1>, 17 ธันวาคม

2544.

บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย. “ข่าว บสท.” ฉบับที่ 4/2545 หน้า 1.

<http://www.tamc.or.th/Newsdetail.asp?newsid=1&newstypeid=1>, 17 ธันวาคม

2544.

ภาษาอังกฤษ

Books

Federal Deposit Insurance Corporation. Act of 1950. “The First Fifty years A History of the FDIC, 1933-1983.

Maria L. Fres-Felise. DEPOSIT INSURANCE SCHEMES : ITS NATURE, ROLE AND ISSUES. Kuala Lumpur. Printed by Graphic Stationers Sdn. Bhd, 1991.

Rita Carisano. “Deposit Insurance Theory. Policy and Evidence” 1991.

ด
พ
ค

ภาคผนวก

-ร่าง-

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบ

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก

พ.ศ.

ให้จัดตั้งสถาบันขึ้นเรียกว่า “สถาบันประกันเงินฝาก” ทำหน้าที่ประกันเงินฝากเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยในสถาบันการเงินในประเทศ อันจะเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินของประเทศ รวมทั้งดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

เหตุผล

ในปัจจุบันการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มเปิดเสรีมากขึ้น นอกจากนี้ทางการยังมีนโยบายให้สถาบันการเงินแข่งขันกันเพื่อให้สถาบันการเงินในประเทศปรับปรุงระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และกระจายการบริการทางการเงินไปสู่ท้องถิ่นชนบทให้มากขึ้น รวมทั้งเป็นกลไกในการเร่งระดมเงินออมในประเทศให้เพียงพอต่อความต้องการใช้เงินทุน ซึ่งในปัจจุบันกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินยังมีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ไม่ชัดเจนเพียงพอในการคุ้มครองและสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวได้ จึงสมควรให้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากที่มีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากกว่า

มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สถาบัน” หมายความว่า สถาบันประกันเงินฝาก

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งได้แก่

- (1) ธนาคารพาณิชย์
- (2) บริษัทเงินทุน
- (3) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์

“สถาบันสมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสถาบันตามมาตรา 33

“เงินฝาก” หมายความว่า เงินที่สถาบันสมาชิกรับฝากหรือรับจากประชาชน ซึ่งสถาบันสมาชิคนั้นมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก แต่ไม่รวมถึงหุ้นกู้

“เงินทดแทน” หมายความว่า เงินที่สถาบันจ่ายแก่ผู้ฝากแต่ละรายในอัตราส่วนของเงินฝากที่ประกันที่กำหนดตามมาตรา 50

“บริษัทแม่” หมายความว่า บริษัทที่มีอำนาจควบคุมกิจการของบริษัทอื่น

“บริษัทลูก” หมายความว่า

(1) บริษัทที่มีบริษัทแม่ซึ่งมีอำนาจควบคุมกิจการของตน

(2) บริษัทลูกของบริษัทตาม (1) ต่อไปทุกทอด

“อำนาจควบคุมกิจการ” หมายความว่า

(1) การที่บริษัทหนึ่งมีหุ้นในอีกบริษัทหนึ่งเกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(2) การที่บริษัทหนึ่งมีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของอีกบริษัทหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และไม่ว่าจะเพราะจำนวนหุ้นที่ถืออยู่หรือเพราะสัญญาหรือเพราะเหตุอื่นใด หรือ

(3) การที่บริษัทหนึ่งมีอำนาจควบคุมการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการในอีกบริษัทหนึ่งไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน

ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริษัทที่มีหุ้นในอีกบริษัทหนึ่งตั้งแต่ร้อยละสิบแต่ไม่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม มีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงตาม (2)

“บริษัทร่วม” หมายความว่า บริษัทลูกที่มีบริษัทแม่ร่วมกัน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสถาบัน

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสถาบัน

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีหรือสถาบันแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือจะมอบหมายให้สถาบันแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1
สถาบันประกันเงินฝาก
ส่วนที่ 1
การจัดตั้ง วัตถุประสงค์และภารกิจ

มาตรา 7 ให้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่า “สถาบันประกันเงินฝาก” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ประกันเงินฝากของประชาชนซึ่งเป็นผู้ฝากรายย่อยในสถาบันการเงิน
- (2) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
- (3) ดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 8 ภายใต้วัตถุประสงค์ข้างต้น ภารกิจของสถาบันมีดังต่อไปนี้

(1) บริหารจัดการทุน เงินสำรอง และทรัพย์สินอื่นของสถาบัน และจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากตามความในพระราชบัญญัตินี้

(2) เรียกเก็บเบี้ยประกันจากสถาบันสมาชิก

(3) เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามความในพระราชบัญญัตินี้

(4) ประกอบภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากภารกิจข้างต้น

มาตรา 9 ในการดำเนินการตามภารกิจข้างต้น ให้สถาบันมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(2) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงิน พันธบัตร และตราสารการเงินอื่น ทั้งนี้โดยมีกระทรวงการคลังกำกับประกัน

(3) ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตรที่รัฐบาลกำกับประกันทั้งคืนเงินและคอกเบี้ย หรือลงทุนประการอื่นตามที่คณะกรรมการ โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีจะกำหนด

(4) ฝากเงินในสถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

(5) เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(6) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

ส่วนที่ 2

ทุนเงินสำรอง และการประกันจากรัฐบาล

มาตรา 10 ทุนเงินสำรอง และทรัพย์สินของสถาบัน ประกอบด้วย

- (1) ทุนประเดิมที่รัฐบาลจ่ายเป็นการอุดหนุน
- (2) เงินสำรอง
- (3) เบี้ยประกัน
- (4) ดอกผล
- (5) เงินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของสถาบัน
- (6) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

มาตรา 11 ให้กำหนดทุนประเดิมของสถาบันเป็นจำนวนหนึ่งพันล้านบาท และสถาบันจะได้รับทุนประเดมนี้อุดหนุนจากรัฐบาล

มาตรา 12 เงินสำรองของสถาบัน ให้ประกอบด้วย เงินสำรองธรรมดา ซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดทุนและเงินสำรองอื่น ๆ ตามความประสงค์แต่ละอย่าง โดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

เงินสำรองจะนำออกใช้ได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 13 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันสถาบันเฉพาะภาระหน้าที่ในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝาก หากสถาบันประสบกับการขาดทุน ให้รัฐบาลจัดสรรเงินจากงบประมาณเพื่อชดเชยผลการขาดทุนให้ตามความจำเป็นเพื่อจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากตามความในพระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่ 3

สำนักงานใหญ่และสาขา

มาตรา 14 ให้สถาบันตั้งสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และจะจัดตั้งสาขา ณ ที่อื่นใดในราชอาณาจักรก็ได้

หมวด 2
โครงสร้างการบริหาร
ส่วนที่ 1
คณะกรรมการสถาบัน

มาตรา 15 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก” ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลังและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 3 คนเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง

ให้รัฐมนตรีเสนอชื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

มาตรา 16 ให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยเมื่อครบสองปีแรกให้ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าวเป็นการออกตามวาระแรกด้วย

ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ครบวาระให้อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่แทน

ในกรณีที่ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน ดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเมื่อพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะเป็นประธานกรรมการและกรรมการได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 17 ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปี
- (3) มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการเงินการคลัง การธนาคาร กฎหมาย หรือวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการบริหารงานของสถาบัน
- (4) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง หรือกรรมการของพรรคการเมือง
- (5) ไม่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษาหรือมีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในสถาบันการเงิน

(6) ไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือองค์การ หรือหน่วยงาน
ของรัฐ

(7) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือโดยคำสั่งที่ชอไปด้วยกฎหมายให้
จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำไปโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(8) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(9) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

มาตรา 18 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 16 ประธานกรรมการและ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะรัฐมนตรีให้ออกตามคำแนะนำของรัฐมนตรี เพราะปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่าง
ร้ายแรงหรือไม่สุจริต

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17

มาตรา 19 ในการประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
จึงเป็นองค์ประชุม ถ้าในการประชุมครั้งใด ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการที่มา
ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติของที่ประชุมคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่มติในเรื่องการกำหนดอัตรา
เบี้ยประกันและการชำระเบี้ยประกันตามมาตรา 20 (2) การจ่ายเงินทดแทนตามมาตรา 20 (3) ต้องมี
เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่
ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่ง
กิจการของสถาบันรวมทั้งการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ

(2) การกำหนดอัตราเบี้ยประกันและการชำระเบี้ยประกันและเงินเพิ่ม

(3) การจ่ายเงินทดแทนสำหรับเงินฝากที่ประกัน

(4) การเป็นสถาบันสมาชิกและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสถาบันสมาชิก

(5) การอนุมัติรายงานประจำปีของสถาบัน

(6) การเงินและการบัญชีของสถาบัน

(7) การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง วินัยและการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินบำเหน็จรางวัล พนักงานและลูกจ้าง และการสงเคราะห์พนักงานหรือลูกจ้าง หรือผู้พ้นจากการเป็นพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น

การดำเนินการตาม (2) (3) และ (4) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือที่ปรึกษาคณะกรรมการเพื่อกำหนดกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของสถาบันตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ให้ได้รับคำตอบแทนตามที่คณะกรรมการกำหนด

ส่วนที่ 2

ผู้อำนวยการ

มาตรา 22 ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อำนวยการโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี

มาตรา 23 ผู้อำนวยการต้องมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีกับมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 และสามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลา

ให้ผู้อำนวยการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 24 ให้ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะรัฐมนตรีให้ออกตามคำแนะนำของรัฐมนตรี เพราะปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงหรือไม่สุจริต

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17

มาตรา 25 ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการกิจของสถาบันตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนนโยบาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่คณะกรรมการได้วางไว้ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสถาบันทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการปฏิบัติการกิจของสถาบัน

มาตรา 26 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนสถาบันเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้พนักงานของสถาบันผู้ใดปฏิบัติงานแทนก็ได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 27 สถาบันอาจมีรองผู้อำนวยการตามจำนวนซึ่งคณะกรรมการเห็นสมควรแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17

รองผู้อำนวยการมีฐานะเป็นพนักงานของสถาบัน และมีอำนาจหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

มาตรา 28 เมื่อผู้อำนวยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อตำแหน่งว่างลงให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ทำการแทนหรือผู้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 หรือพนักงานคนใดคนหนึ่งของสถาบันทำการแทนหรือรักษาการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี

ให้ผู้ทำการแทนหรือผู้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการ

มาตรา 29 ให้ประธานกรรมการ กรรมการและผู้อำนวยการ ได้รับค่าตอบแทนตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ส่วนที่ 3

สถานภาพ และความรับผิดชอบของพนักงาน

มาตรา 30 มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มาใช้บังคับกับประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบัน

มาตรา 31 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

มาตรา 32 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันจะต้องไม่กระทำการใด ๆ ขัดหรือแย้งกับตำแหน่งหน้าที่ของตนและต้องไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นจากบุคคลอื่นที่มีหน้าที่หรือธุรกิจเกี่ยวข้องกับสถาบัน เว้นแต่จะเป็นสิ่งของเล็กน้อยซึ่งให้กันตามประเพณี

สิ่งของใดเป็นสิ่งของเล็กน้อย ให้คณะกรรมการสถาบันเป็นผู้กำหนดในข้อบังคับโดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด 3

สถาบันสมาชิก เบี้ยประกัน และการติดตามฐานะสถาบันสมาชิก

ส่วนที่ 1

สถาบันสมาชิกและเบี้ยประกัน

มาตรา 33 ให้สถาบันสมาชิกของสถาบันประกอบด้วย

- (1) สถาบันการเงิน
- (2) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรับเงินฝากจากประชาชน

มาตรา 34 ให้สถาบันสมาชิกลำส่งเงินเบี้ยประกัน เข้าสถาบันตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งของยอดเงินฝากหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนแล้ว แต่กรณีที่สถาบันสมาชิกแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นงวดการบัญชีรอบระยะเวลาหกเดือน ก่อนหน้างวดที่จะต้องนำส่งเงินเข้าสถาบัน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

อัตราเบี้ยประกันที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทของสถาบันสมาชิกหรือตามฐานะ หรือผลการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกแต่ละแห่งก็ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

ในกรณีที่สถาบันมีเงินและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว คณะกรรมการจะประกาศงดการนำส่งเงินเบี้ยประกันเข้าสถาบันก็ได้

สถาบันสมาชิกใด ไม่นำส่งเงินเบี้ยประกันเข้าสถาบันให้ถูกต้องและครบถ้วนตามวรรคหนึ่งต้องเสียเงินเพิ่มเป็นจำนวนอีกไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่สถาบันสมาชิกลำส่งไม่ครบ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การกำหนดตามมาตรานี้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 35 ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ให้สถาบันจัดอันดับสถาบันสมาชิก โดยพิจารณาจากฐานะและการดำเนินงาน ความเสี่ยงจากการประกอบกิจการและสภาพแวดล้อมของการประกอบกิจการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันที่เหมาะสมสำหรับสถาบันสมาชิกแต่ละแห่ง ตามมาตรา 34 วรรคสอง

มาตรา 36 สมาชิกภาพของสถาบันสมาชิกสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เลิกประกอบกิจการเอง โดยได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- (2) ถูกธนาคารแห่งประเทศไทยเพิกถอนใบอนุญาต
- (3) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นถูกยกเลิกโดยกฎหมาย

ให้สถาบันสมาชิกประกาศการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสถาบันสมาชิกตามวรรคหนึ่ง ทางหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายภายใน 7 วันนับตั้งแต่วันที่สิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยลงประกาศไม่น้อยกว่าสองฉบับ และเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน

สถาบันสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามวรรคสองต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา 37 การที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงไม่เป็นเหตุให้สถาบันสมาชิกที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนั้นพ้นความรับผิดชอบในเบี่ยประกัน หรือเงินเพิ่มในเบี่ยประกันซึ่งสถาบันสมาชิกดังกล่าวมีหน้าที่ต้องชำระอยู่ก่อนสมาชิกภาพได้สิ้นสุดลง และให้ถือว่าเบี่ยประกันและเงินเพิ่มในเบี่ยประกันดังกล่าวเป็นหนี้อันมีบุริมสิทธิในลำดับเดียวกับหนี้ภาษีอากรของสถาบันสมาชิคนั้น

มาตรา 38 ให้สถาบันสมาชิกที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง แจ่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝากตามที่ปรากฏในเอกสารและสมุดบัญชีของสถาบันสมาชิกทราบถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพ

สถาบันสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

ส่วนที่ 2

การติดตามฐานะสถาบันสมาชิก

มาตรา 39 สถาบันมีอำนาจสั่งให้สถาบันสมาชิกยื่นรายงานลับ มีรายการตามที่สถาบันกำหนด หรือเอกสารใด ทั้งนี้จะให้ยื่นตามระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราว และจะให้ทำคำชี้แจงข้อความเพื่ออธิบายหรือขยายความแห่งรายงานนั้นก็ไว้

รายงานและเอกสารที่ยื่น หรือแสดง หรือคำชี้แจง เพื่ออธิบายหรือขยายความตามวรรคหนึ่งนั้น สถาบันสมาชิกต้องทำให้ครบถ้วนและตรงต่อความเป็นจริง

สถาบันสมาชิกใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา 40 สถาบันจะร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสมาชิก ทำการตรวจสอบเพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกเป็นการทั่วไป หรือเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้

มาตรา 41 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกและสถาบัน สามารถส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันสมาชิกให้แก่กันและกันได้ตามที่ได้รับการร้องขอ

มาตรา 42 เมื่อปรากฏหลักฐานต่อสถาบันว่า สถาบันสมาชิกมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้สถาบันแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิคนั้นทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่ควบคุมสถาบันสมาชิคนั้น

ให้สถาบันมีอำนาจจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิก และรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว หรือจะดำเนินการกับสถาบันสมาชิก

มาตรา 43 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นกรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างของสถาบันสมาชิก ผู้สอบบัญชีของสถาบันสมาชิก และผู้รวบรวมหรือประมวลข้อมูลของสถาบันสมาชิกด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือด้วยเครื่องมืออื่นใดมาให้อัยการหรือส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชีเอกสารหรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันสมาชิกที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลดังกล่าว

ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามวรรคหนึ่ง หรือให้อัยการหรือแสดงสมุดบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานอื่นตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งหรือส่งสำเนาสิ่งเหล่านั้นตามวรรคหนึ่ง อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 44 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ 3

ข้อมูลเกี่ยวกับการเป็นสถาบันสมาชิก

มาตรา 45 ให้สถาบันสมาชิกระบุในเอกสารต่าง ๆ รวมตลอดจนในสัญญาที่ทำกับบุคคลภายนอกว่าเป็นสถาบันสมาชิกของสถาบัน หรือข้อความอื่นในทำนองเดียวกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และเงื่อนไขเวลาตามที่คณะกรรมการจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 46 บุคคลใดนอกจากสถาบันสมาชิกโฆษณาหรือแสดงให้เห็นว่าธุรกิจใดได้รับการประกันหรือได้รับความเห็นชอบในการประกันจากสถาบันหรือเป็นสมาชิกของสถาบันต้องระวางโทษไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล กรรมการหรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคล กรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าคนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

หมวด 4
การประกันเงินฝาก

ส่วนที่ 1
เงินฝากที่ได้รับประกันและไม่ได้รับประกัน

มาตรา 47 ภายใต้งบบังคับมาตรา 48 เงินฝากที่ได้รับประกัน ได้แก่ เงินฝากทุกประเภท รวมตลอดจนดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินฝากนั้นภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินฝาก
- (2) ต้องเป็นบัญชีเงินฝากภายในประเทศซึ่งมิใช่บัญชีเงินฝากของผู้มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ และ
- (3) ในกรณีที่มีหลักฐานแห่งเงินฝากเป็นตราสาร เช่น ตั๋วเงิน หรือบัตรเงินฝาก ต้องเป็นตราสารชนิดระบุชื่อ (ไม่ใช่ออกให้แก่ผู้ถือ)

มาตรา 48 เงินฝากที่ไม่ได้รับประกัน ได้แก่

- (1) เงินฝากของสถาบันการเงินอื่นที่นำมาฝากไว้
- (2) เงินฝากของบริษัทประกันภัย (ทั้งประกันชีวิตและวินาศภัย)
- (3) เงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญของราชการ กองทุนรวม และกองทุนส่วนบุคคล
- (4) เงินฝากของบริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วม ของสถาบันสมาชิก
- (5) เงินฝากของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานที่มีอำนาจจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันสมาชิก
- (6) เงินฝากของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ถือหุ้นในสถาบันสมาชิกนั้นเกินร้อยละ 10
- (7) เงินฝากของผู้สอบบัญชีสถาบันสมาชิกที่ใช้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535
- (8) เงินฝากของญาติใกล้ชิดของบุคคลตาม (5) (6) และ (7) ซึ่งได้แก่
 - ก. คู่สมรส
 - ข. บิดา มารดา หรือบุตร หรือบุตรบุญธรรม บิดาบุญธรรม มารดาบุญธรรม
 - ค. พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
 - ง. คู่สมรสของบุคคลตาม ข. หรือ ค.

(9) เงินฝากของผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริตหรือที่มีส่วนร่วมก่อความเสียหายแก่สถาบันสมาชิก นั้น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนที่ 2

เงินทดแทนและรับช่วงสิทธิ

มาตรา 49 เมื่อสถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมายแล้วให้คณะกรรมการควบคุมหรือผู้แทนนิติบุคคลของสถาบันสมาชิกส่งมอบเงินและทรัพย์สินตลอดจนเอกสารทั้งหลาย ทั้งปวงให้แก่สถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีภายใน 7 วัน

ให้สถาบันประกาศกำหนดให้ผู้ฝากมาขึ้นขอรับเงินทดแทน ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับมอบเงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง

ผู้ฝากจะต้องยื่นคำขอรับเงินทดแทนต่อสถาบันภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่สถาบันประกาศกำหนดให้ยื่นคำขอรับเงิน

การยื่นคำขอรับเงินทดแทนตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่สถาบันกำหนด

มาตรา 50 ให้สถาบันจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละราย ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดการยื่นคำขอตามมาตรา 49 ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สถาบันกำหนด ในอัตราส่วนของเงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนไม่เกินห้าล้านบาท ดังนี้

(1) เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนไม่เกินห้าแสนบาท ให้จ่ายเงินทดแทนเต็มจำนวน

(2) เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนที่เกินห้าแสนบาทแต่ไม่เกินห้าล้านบาท ให้จ่ายเงินทดแทนร้อยละ 75

ทั้งนี้ ให้จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละบุคคล โดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสถาบันสมาชิกเดียวกัน และในกรณีที่มีการถือบัญชีเงินฝากไว้เพื่อบุคคลอื่นโดยสุจริต ให้ถือว่าบุคคลอื่นนั้นเป็นผู้ฝาก และในกรณีที่มีบุคคลหลายคนถือบัญชีเงินฝากร่วมกัน ให้ถือว่าแต่ละคนเป็นผู้ฝากแต่ละราย ตามส่วนที่บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากนั้น แต่ถ้าไม่อาจทราบว่ามีส่วนเท่าใด ให้นำทบบัญชีแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์รวมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 51 ในกรณีที่ผู้ฝากมีหนี้ค้างชำระแก่สถาบันสมาชิกให้หักกลบหนี้เสียก่อนจะจ่ายเงินทดแทนให้ ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นหนี้ประเภทเดียวกันหรือไม่

มาตรา 52 ให้สถาบันเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเท่ากับจำนวนเงินทดแทนที่ได้จ่ายไปแล้ว หรือที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฝาก และให้สถาบันมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในจำนวนเงินนั้นจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ชำระบัญชีแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ให้มีบุริมสิทธิตามลำดับสิทธิที่ได้รับช่วงมา

มาตรา 53 เมื่อสถาบันได้จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากของสถาบันสมาชิกรายใดหรือผู้ฝากมิได้ยื่นคำร้องขอรับชำระเงินทดแทนภายในกำหนดตามมาตรา 49 ให้สถาบันหลุดพ้นจากความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการประกันเงินฝากต่อผู้ฝากของสถาบันสมาชิกรายนั้น

มาตรา 54 อัตราดอกเบี้ยหลังจากวันที่สถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สถาบันกำหนด

มาตรา 55 เมื่อสถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์แล้ว ให้มีการชำระบัญชีตามความในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้สถาบันเป็นผู้ชำระบัญชี

มาตรา 56 ในการชำระบัญชี สถาบันจะมอบหมายหรือว่าจ้างพนักงานหรือผู้อื่นให้กระทำการชำระบัญชีแทนก็ได้

มาตรา 57 นอกจากการจ่ายเงินทดแทนแล้ว ในกรณีที่สถาบันเห็นว่าจะสามารถลดการจ่ายเงินทดแทนได้ โดยจัดให้สถาบันสมาชิกควบหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นให้สถาบันมีอำนาจสั่งสถาบันสมาชิกควบหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลได้ แต่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วันนับแต่สถาบันสมาชิคนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตและโดยความยินยอมของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น

ให้ถือว่าคำสั่งของสถาบันให้ควบหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นของสถาบันสมาชิคนั้น

ในกรณีนี้มีให้นำมาตรา 49 และมาตรา 50 มาใช้บังคับและสถาบันจะจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

มาตรา 58 ในกรณีที่สถาบันมีคำสั่งให้สถาบันสมาชิกควบหรือโอนกิจการตามมาตรา 57 ให้สถาบันนั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าสถาบันสมาชิกหรือสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทบัญญัติดังกล่าวต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแล้วแต่กรณี

(1) มาตรา 237 มาตรา 1117 มาตรา 1119 มาตรา 1145 มาตรา 1185 มาตรา 1200 มาตรา 1222 มาตรา 1224 มาตรา 1225 มาตรา 1226 มาตรา 1238 และมาตรา 1240 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) มาตรา 31 มาตรา 50 มาตรา 52 มาตรา 54 วรรคสอง มาตรา 102 ประกอบกับมาตรา 33 วรรคสอง มาตรา 107 มาตรา 136 (2) มาตรา 137 มาตรา 139 วรรคหนึ่ง มาตรา 140 มาตรา 141 มาตรา 146 มาตรา 147 และมาตรา 148 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

(3) มาตรา 94 (2) มาตรา 114 และมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินหรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องในการควบกิจการหรือโอนกิจการ

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง สถาบันสมาชิกและสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันหรือที่รับ โอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน ต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

มาตรา 59 เมื่อได้มีประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้ว ให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่จะควบกิจการหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้น เพื่อพิจารณาการควบกิจการหรือรับโอนกิจการ ในกรณีมิให้นำทกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาการควบหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นนี้มาใช้บังคับ และให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นนั้นงดรับลงทะเบียนการโอนหุ้นเมื่อพ้น 7 วันนับแต่วันที่มิประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 จนถึงวันประชุมผู้ถือหุ้นและเรียกประชุมผู้ถือหุ้นโดยจัดส่งหนังสือนัดให้ผู้ถือหุ้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน แต่ต้องไม่เกิน 14 วัน ทั้งนี้ให้โฆษณาคำบอกกล่าวนัดประชุมในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 วันก่อนวันประชุมด้วย ในการประชุมถ้ามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้ถือหุ้น ให้ถือว่าการควบกิจการหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นในสถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลอื่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 เมื่อได้มีประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้ว ให้ถือว่าการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น และการควบกิจการหรือรับโอนกิจการนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

ให้สถาบันสมาชิกและสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นตามมาตรา 58 ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ บรรดาที่เกิดจากการควบกิจการหรือการโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยจะกำหนดเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้

คณะกรรมการของสถาบันสมาชิกและสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันแล้วมีสิทธิยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการได้ภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้มีการประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 58

มาตรา 60 ในการควบกิจการหรือโอนกิจการของสถาบันสมาชิกกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น หากมีการโอนสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันซึ่งยอมตกไปได้แก่ผู้รับโอนตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 305 แล้ว ให้หลักประกันนั้นตกแก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการแล้วแต่กรณี

มาตรา 61 ในการควบกิจการหรือโอนกิจการของสถาบันสมาชิกกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการ แล้วแต่กรณีเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ตามค้ำพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น

มาตรา 62 ในกรณีที่จ่ายเงินทดแทนหรือจัดการให้มีการโอนกิจการไปบางส่วนแล้ว ให้สถาบันยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้สั่งให้สถาบันสมาชิคนั้นล้มละลาย

เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สถาบันสมาชิคนั้นเด็ดขาดโดยทันที และให้สถาบันมอบเงินและทรัพย์สิน ตลอดจนเอกสารทั้งหลายที่ปรองให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยให้ถือว่าสถาบันพ้นจากอำนาจและหน้าที่ในฐานะผู้ชำระบัญชีตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นไป และกระบวนการทางบัญชีต่อไปให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

มาตรา 63 ในระหว่างเวลาตั้งแต่สถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์จนถึงเวลาที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด มาตรา 62 ห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องสถาบันสมาชิกเป็นคดีล้มละลาย

หมวด 6

การเงินการบัญชีและการตรวจสอบบัญชี

มาตรา 64 ให้สถาบันเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรา 65 รายได้ที่สถาบันได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่ง ๆ หลังจากหักค่าใช้จ่าย และตั้งไว้เป็นสำรองแล้วให้สะสมเป็นทุนของสถาบัน

มาตรา 66 สถาบันต้องวางและถือไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมแก่กิจการ และให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ

มาตรา 67 สถาบันต้องจัดทำบัญชีและบัญชีกำไรขาดทุน ส่งผู้สอบบัญชี ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสถาบัน

มาตรา 68 ทุกปีให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีทำการตรวจสอบรับรองบัญชี และการเงินทุกประเภทของสถาบัน

มาตรา 69 ผู้ตรวจสอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชี และเอกสารหลักฐานของสถาบัน เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน

มาตรา 70 ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลการสอบบัญชี และการเงินต่อสถาบันภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 71 ให้สถาบันทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสถาบันภายในปีที่ล่วงมาแล้ว พร้อมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำภายในหน้า

ให้สถาบันประกาศงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุน ที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้องแล้วในราชกิจจานุเบกษาภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

หมวด 7

การเปิดเผยความลับ

มาตรา 72 ผู้ใดล่วงรู้กิจการของสถาบันสมาชิกใดเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยที่พึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยนอกจากตามหน้าที่ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน การพิจารณาคดีหรือเป็นการเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นการเปิดเผยแก่ผู้ตรวจสอบบัญชีของสถาบันสมาชิคนั้นจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้ กิจการที่ตามปกติวิสัยจะถึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย โดยปกติได้แก่ ความลับของลูกค้า อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม ผู้ล่วงรู้กิจการของสถาบัน สมาชิกตามวรรคหนึ่งอาจเปิดเผยได้หากความลับนั้นถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนแล้วหรือลูกค้าให้ความยินยอม

หมวด 8 การเปรียบเทียบปรับ

มาตรา 73 ความผิดในพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนสามคน ซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะที่คณะกรรมการกำหนดแล้วให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายฉนวนาท ภู่อกรรณ์
วัน เดือน ปีเกิด	18 มีนาคม 2509 ที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร
การศึกษา	พ.ศ. 2533 สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประวัติการทำงาน	- พ.ศ. 2533 ได้เข้าทำงานเป็นพนักงานธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ตำแหน่งพนักงานสินเชื่อ - พ.ศ. 2539 ทำงานที่บริษัทกรุงเทพประเมิณราคา จำกัด ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ประเมินราคาหลักทรัพย์ และเข้ารับการศึกษาต่อในระดับปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ - พ.ศ. 2543 สอบบรรจุเข้ารับราชการที่กรมพัฒนาที่ดิน ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นิติกร กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ กรมพัฒนาที่ดิน