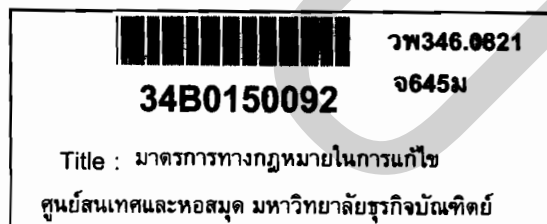


มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน :
ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา
ระบบสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก



นางสาวจุรีวรรณ แวเพ็ชร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ.2545

ISBN 974-281-707-3

**THE LEGAL MEASURES FOR RESOLUTION OF FINANCIAL INSTITUTION
AND PROTECTION OF DEPOSITORS : A COMPARATIVE STUDY BETWEEN
FINANCIAL INSTITUTION DEVELOPMENT FUND ACT.
AND DEPOSIT INSURANCE CORPORATION ACT.**

MISS JUREEWUN VAEWPATCH

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
DEPARTMENT OF LAW
GRADUATE SCHOOL DHURAKIJPUNDIT UNIVERSITY**

2002

ISBN 974-281-707-3



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง กฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก

เสนอโดย น.ส.จุรีวรรณ แวเพชร

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์สุทธิชัย จิตรวาณิช

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

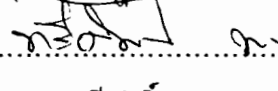
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ

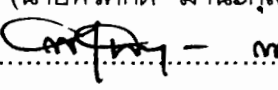
(รศ.ชูศักดิ์ ศิรินิล)

 กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

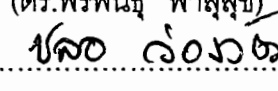
(อาจารย์สุทธิชัย จิตรวาณิช)

 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายทวีศักดิ์ มานะกุล)

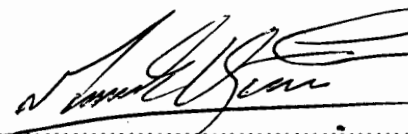
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

 กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิบาล)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สมพงษ์ อรพินท์)

วันที่ 13 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเพราะได้รับความอนุเคราะห์จากผู้มีพระคุณหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอาจารย์สุทธิชัย จิตรวาณิช อาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายเกี่ยวกับการเงินธุรกิจให้กับผู้เขียนในการศึกษาระดับชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ได้ให้ความเมตตาตลอดเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียน รวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับแหล่งค้นคว้าข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้า ตลอดจนตรวจทานและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของวิทยานิพนธ์ และเหนือสิ่งอื่นใดท่านอาจารย์ได้เมตตาให้กำลังใจแก่ผู้เขียน ทำให้ผู้เขียนมุ่งมั่นจัดทำวิทยานิพนธ์จนประสบความสำเร็จ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและสำนึกในพระคุณท่านอาจารย์จึงขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้คำแนะนำและแก้ไข เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่สมบูรณ์และมีคุณค่ายิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านทวีศักดิ์ มานะกุล จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่า ให้ความเมตตาและให้โอกาสแก่ผู้เขียนในการรับเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งให้คำแนะนำหลายประการเกี่ยวกับการมองปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาที่เป็นประโยชน์ ทำให้ผู้เขียนเกิดความคิดและแนวทางในการเขียนงานวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ ผู้เขียนสำนึกในพระคุณของท่านและขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่านไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ตรวจทาน และแก้ไขวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณรังษี ประทุมมาลัย รองผู้อำนวยการสำนักบริหารความเสี่ยงและคุณวุฒิพงษ์ ภิรมยาภรณ์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักบริหารความเสี่ยง

ธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้เขียนได้ให้ความเมตตา และให้การสนับสนุนในการลาเพื่อศึกษาค้นคว้าและจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นระยะเวลา 3 เดือน จนวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงด้วยดี หากผู้เขียนไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาทั้ง 2 ท่านนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้อย่างแน่แท้ ผู้เขียนสำนึกในพระคุณของท่านทั้ง 2 อย่างมิรู้ลืม และขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาที่มอบให้แก่ผู้เขียนไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านชาญชัย มุสิกนิศากร ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ท่านสุนัย เสาภายน รองผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ท่านธีระ วิฑูฒิสักดิ์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการธนาคารออมสิน และท่านปิยะสุทธิ์ ใจสวัสดิ์ ผู้อำนวยการฝ่ายการตลาดและพันธบัตรออมสิน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงของผู้เขียนได้ให้การสนับสนุนและอนุญาตให้ผู้เขียนลางานเป็นเวลา 3 เดือน เพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ให้แล้วเสร็จ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาของทุกท่านที่มอบให้แก่ผู้เขียนไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ และน้อง ๆ ในงานตรวจทานสินเชื่อ สำนักบริหารความเสี่ยง ที่ต้องรับภาระหน้าที่การงานเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ผู้เขียนลาไปจัดทำวิทยานิพนธ์รวมทั้งให้ความห่วงใยและเป็นกำลังใจถามไถ่ถึงความสำเร็จของวิทยานิพนธ์อย่างสม่ำเสมอ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ดร. นนทวัฒน์ สุขผล จากสำนักพัฒนาการเรียนรู้ธนาคารออมสิน ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์เรียบเรียงบทคัดย่อภาษาไทยเป็นภาษาอังกฤษ

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณอมรชัย มหัตถิทธิ จากธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อนร่วมชั้นเรียนของผู้เขียนที่ได้กรุณาแนะนำหัวข้อวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน

ในการค้นคว้าเพื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์จากเจ้าหน้าที่ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ให้ความอนุเคราะห์จัดส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน และขอขอบคุณศูนย์บริการสารสนเทศทางเทคโนโลยี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนในการขอยืมตำราต่างประเทศจากห้องสมุด BRITISH LIBRARY ประเทศอังกฤษ

ในระหว่างจัดทำวิทยานิพนธ์ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือจากคุณวิชัย ผิวผ่อง และคุณสุภาภรณ์ รวีเลิศธรรม จากบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และให้ความช่วยเหลือในการตรวจร่างรูปแบบวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณคุณจินตนา อ้นกระโทก เพื่อนร่วมงานธนาคารออมสิน ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดพิมพ์และจัดทำรูปเล่มจนเสร็จสมบูรณ์และสวยงาม โดยไม่เห็นแก่เหน็ดเหนื่อย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อจันทร์ คุณแม่ไสว แวเผ็ชร ผู้ซึ่งให้การสนับสนุน ส่งเสริมและช่วยเหลือทุกวิถีทางเพื่อความสำเร็จของลูก และขอขอบใจนายวิวัฒน์ นางปาริชาติ และนายวิสิทธิ์ แวเผ็ชร น้อง ๆ ของผู้เขียนที่ทำให้กำลังใจและเฝ้าถามไถ่ถึงความสำเร็จของวิทยานิพนธ์อยู่เสมอ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือจัดหาสถานที่อันเหมาะสมในการจัดทำวิทยานิพนธ์ตลอดระยะเวลา 3 เดือน และขอขอบใจเด็กหญิงปาไลดา แวเผ็ชร ผู้ซึ่งให้ความเพลิดเพลินและชุ่มชื่นทางใจจนผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ได้อย่างต่อเนื่องและไม่เหนื่อยล้าทางความคิด

และสุดท้ายผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ พ.ต.ท.โกมล ยิ้มเป็นโย ผู้ซึ่งอยู่เบื้องหลังความสำเร็จทั้งปวง นับแต่เป็นผู้จุดประกายและสนับสนุนทางด้านการศึกษาวิชานิติศาสตร์ทั้งในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท

ท้ายสุดนี้ ประโยชน์ประการใด ๆ ที่จะพึงบังเกิดจากวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอมอบความดีเหล่านี้เป็นการแสดงความกตัญญูทดแทนคุณคุณครู บวรอาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่าน และธนาคารออมสิน หากมีข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องประการใด ๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาวจุรีวรรณ แวเผ็ชร

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	จ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
สารบัญตาราง.....	ค

บทที่

1. บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	2
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	4
3. สมมติฐานในการศึกษา.....	6
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	6
5. วิธีการวิจัย.....	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงิน.....	8
1. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน.....	8
1.1 ความหมายของสถาบันการเงิน.....	8
1.2 ปัญหาของสถาบันการเงิน.....	9
1.3 ทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน.....	10
1.4 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ในประเทศไทย.....	11
2. การคุ้มครองผู้ฝากเงิน.....	22
2.1 แนวคิดการคุ้มครองผู้ฝากเงิน.....	23
2.2 ระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงิน.....	23
2.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในประเทศไทย.....	25

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.....	27
1. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.....	27
1.1 ความหมาย.....	27
1.2 ความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุน.....	28
1.3 วัตถุประสงค์ของกองทุน.....	31
1.4 โครงสร้างของกองทุน.....	31
1.4.1 ฐานะ.....	32
1.4.2 การบริหาร.....	32
1.4.3 เงินกองทุน.....	35
1.4.4 การดำเนินงาน.....	45
1.4.5 สมาชิก.....	46
1.5 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน.....	46
1.6 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน.....	51
2. บทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน.....	54
2.1 ในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินกับสถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540.....	54
2.2 ในช่วงเวลาเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินกับสถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540.....	61
3. บทบาทในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน.....	71
3.1 ในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินกับสถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540.....	71

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

3.2	ในช่วงเวลาเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินกับสถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2540	72
4.	ความเสียหายของกองทุนที่ต้องขอชดเชยจากรัฐบาล	73
5.	ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับกองทุน	75
4.	มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของสหรัฐอเมริกา	79
1.	ความเป็นมาของสถาบันประกันเงินฝาก	79
1.1	ความหมาย	79
1.2	ความเป็นมา	80
1.3	เหตุผลสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก	88
1.4	บทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝาก	90
1.5	วัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก	90
1.6	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ	92
1.6.1	โครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ	94
1.6.1.1	การบริหาร	94
1.6.1.2	สมาชิก	98
1.6.1.3	การคุ้มครอง	100
1.6.1.4	เงินกองทุน	115
1.6.1.5	ค่าเบี้ยประกัน	118
1.6.2	อำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ	121
1.6.2.1	อำนาจป้องกันสถาบันการเงินล้มละลาย	121
1.6.2.2	อำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มละลาย	123

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2. สถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา	131
2.1 โครงสร้าง	132
2.1.1 ฐานะ	133
2.1.2 การบริหาร	133
2.1.3 สมาชิก	135
2.1.4 เงินกองทุน	136
2.1.5 การติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันสมาชิก	140
2.2 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน	142
2.2.1 การแก้ไขปัญหาเบื้องต้น	142
2.2.1.1 มาตรการปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน	142
2.2.1.2 มาตรการยกเลิกการประกัน	143
2.2.1.3 มาตรการสั่งให้หยุดกระทำการ	144
2.2.1.4 มาตรการสั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง	144
2.2.2 การแก้ไขปัญหาร้ายแรง	145
2.2.2.1 มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชย	148
2.2.2.2 มาตรการขายกิจการ	148
2.2.2.3 มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน	150
2.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน	151
5. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ของประเทศไทย	154
1. แนวคิดการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ในประเทศไทย	154

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2. แนวคิดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก.....	154
3. ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ.2542.....	157
3.1 เหตุผลในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก.....	157
3.2 วัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก.....	158
3.3 โครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝาก.....	158
3.3.1 ฐานะ.....	158
3.3.2 ภารกิจและการดำเนินงาน.....	158
3.3.3 การบริหาร.....	159
3.3.4 เงินกองทุน.....	161
3.3.5 สถาบันสมาชิก.....	162
3.3.6 การติดตามฐานะสถาบันสมาชิก.....	164
3.3.7 การส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ.....	164
3.4 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน.....	165
3.4.1 มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทน.....	165
3.4.2 มาตรการควบกิจการหรือโอนกิจการ.....	165
3.5 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน.....	166
6. วิเคราะห์ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กับ สถาบันประกันเงินฝาก.....	170
1. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน.....	172
1.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา สถาบันการเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และFDIC... 172	

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
1.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของมาตรการทางกฎหมาย ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุน สถาบันประกัน เงินฝาก และFDIC.....	173
1.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบัน การเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และFDIC.....	181
2. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน.....	188
2.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครอง ผู้ฝากเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และFDIC.....	188
2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของมาตรการทางกฎหมาย ในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และFDIC.....	189
2.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของ กองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และFDIC.....	192
7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	196
บรรณานุกรม.....	208
ภาคผนวก.....	215
ภาคผนวก ก รายชื่อสถาบันการเงินในประเทศไทย.....	216
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก.....	220
ประวัติผู้เขียน.....	241

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1. จำนวนธนาคารพาณิชย์ที่เปิดกิจการในประเทศสหรัฐอเมริการะหว่างปี พ.ศ.2464-2483	82
2. รายชื่อประเทศที่จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากระหว่างปี พ.ศ.2476-2541	85
3. ประเทศที่กำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่ให้ความคุ้มครอง	110
4. เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน	171
5. เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน	187

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและ คุ้มครองผู้ฝากเงิน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วย กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และ กฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก
ชื่อนักศึกษา	นางสาวจุรีวรรณ แวเว็ชร
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์สุทธิชัย จิตรวาณิช
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2544

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและสถาบันประกันเงินฝาก ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงข้อแตกต่าง ข้อดีและข้อเสียรวมทั้งประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน และเพื่อนำผลของการศึกษาวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากที่จะมีขึ้น

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาโดยวิธีวิจัยกฎหมาย (Legal research) และวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก และกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950) ซึ่งเป็นประเทศแรกที่ตั้งตั้งสถาบันประกันเงินฝากและเป็นต้นแบบของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่าง ๆ

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินกับ สถาบันประกันเงินฝาก มีความแตกต่างในลักษณะตรงข้ามกัน จึงมีข้อดีและข้อเสียที่ แตกต่างกัน รวมทั้งมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝาก เงินแตกต่างกันคือ

1. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝาก เงินของสถาบันประกันเงินฝากเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ และใช้ทรัพยากรน้อยกว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

2. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝาก เงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลาย เหตุ และใช้ทรัพยากรสูงกว่าสถาบันประกันเงินฝาก

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครอง ผู้ฝากเงินของกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนะดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

1.1 ให้สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตั้งแต่เบื้องต้น เพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลายและลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการล้มละลาย ของสถาบันการเงินอันเป็นการป้องกันหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของ สถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งอำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตั้งแต่เบื้องต้นได้แก่ อำนาจสั่งให้สถาบันการเงินสมาชิกกระทำการ/ยกเว้นกระทำการ/แก้ไขการกระทำ สั่งให้ แก้ไขฐานะและการดำเนินงาน สั่งถอดถอนกรรมการและผู้บริหารออกจากตำแหน่ง สั่ง เพิ่มทุนและลดทุน

1.2 ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินร้ายแรง ให้มีมาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากจะใช้ มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินได้ต่อเมื่อเป็นมาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดอย่าง เช่นที่สถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกานำมาใช้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของ สถาบันประกันเงินฝากที่จะเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและ

เพื่อประโยชน์ของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และสถาบันการเงินที่จะได้รับประโยชน์ในทางอ้อม

2. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

2.1 ให้ปรับปรุงวงเงินคุ้มครองใหม่โดยกำหนดเป็นวงเงินคุ้มครองสูงสุดเพียงอัตราเดียวอย่างเช่นที่สถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกาและสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศส่วนใหญ่นำมาใช้ เพราะสามารถป้องกันหรือลดพฤติกรรมการรุมถอนเงิน (bank run) ได้ดีกว่ามาตรการที่สถาบันประกันเงินฝากนำมาใช้

2.2 วงเงินคุ้มครองสูงสุดตามข้อ 2.1 ควรสูงพอที่จะคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยมากที่สุด เพราะสถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย

Thesis Title The Legal Measures For Resolution Of Financial Institution And Protection Of Depositors : A Comparative Study Between Financial Institutions Development Fund Act. And Deposit Insurance Corporation Act.

Name Miss Jureewun Vaewpatch

Thesis Advisor Mr. Suthichai Chitvanich

Department Law

Academic 2001

ABSTRACT

The objectives of the comparative study are focusing on strength , weakness and the effective problems solving of financial institution and protection of depositors, in order to apply this legal research results to adapt and improve the Deposit Insurance Corporation which will be established soon.

This legal research, a documentary research is referring to the comparison, the objectives, the structure and the measurement of the resolution of financial institution and the protection of depositors acts. It included the Financial Institutions Development Fund , the Deposit Insurance Corporation and the Federal Deposit Insurance Corporation of the United States of America, the first country to establish the Deposit Insurance Corporation which is the master plan for every country in the world.

The results of this research found the strengths, the weaknesses and the effective problems solving of the above laws as the following 2 assumptions;

1. The legal measures for resolution of financial institution and protection of depositors of the Deposit Insurance Corporation is able to solve the problems more cost efficiency and more effective than the Financial Institutions Development Fund.

2. The legal measures for resolution of financial institution and protection of depositors of the Financial Institutions Development Fund can not be able to solve the problems effectively but consume more resources than the Deposit Insurance Corporation.

The comments of this thesis needs to add more efficiency in resolution of financial institution are the following;

1. For the measures for resolution of financial institution

1.1 The Deposit Insurance Corporation has powers of primary resolution of financial institution in order to protect or reduce lost happen with The Deposit Insurance Corporation Fund and to prevent risk-minimize failing financial institutions. Accordingly, The Deposit Insurance Corporation also has powers of primary resolution of financial institutions on the following issues :

- The cease and desist order
- Correct of condition and practice
- Removal directors or officers
- Increase and reduce funds

1.2 Cost awareness by setting the measurement of the Bail-Out for The Deposit Insurance Corporation which was adapted from the Federal Deposit Insurance Corporation, to be indirect fruitful for depositors, creditors, debtors and financial institutions.

2. For the measures for resolution of protection of depositors

2.1 Improve the new protection line to be a flat rate as same as the Federal Deposit Insurance Corporation and in the other countries. This measure can protect and reduce the bank run behavior effectively

2.2 The new protection line (as 2.1) should be high enough to protect retail depositors by this research objective.

บทที่ 1

บทนำ

สถาบันการเงินเป็นสถาบันที่ทำธุรกิจรับฝากเงินจากประชาชน และนำเงินที่รับฝากไปให้ผู้ลงทุนกู้ยืมเงิน โดยได้ผลกำไรจากความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งการดำเนินธุรกิจดังกล่าวของสถาบันการเงินย่อมมีความเสี่ยงเป็นธรรมดา สถาบันการเงินอาจดำเนินงานผิดพลาดจนไม่สามารถจ่ายคืนเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินได้ทำให้ผู้ฝากเงินได้รับความเดือดร้อน ซึ่งหากปล่อยให้เกิดเหตุการณืเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งผู้ฝากเงินย่อมขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินและไม่กล้าที่จะนำเงินของตนมาฝากกับสถาบันการเงิน เพราะในการนำเงินมาฝากกับสถาบันการเงินนั้น สถาบันการเงินมิได้ให้หลักประกันแก่ผู้ฝากเงินว่าผู้ฝากเงินจะได้รับเงินคืนหากสถาบันการเงินล้มเมื่อผู้ฝากเงินไม่กล้าที่จะนำเงินของตนมาฝากกับสถาบันการเงิน สถาบันการเงินก็ไม่อาจที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพราะการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินต้องอาศัยเงินฝากจากประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน และเพื่อรักษาระบบสถาบันการเงินทางการเงินในแต่ละประเทศจึงต้องเข้ามากำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินมีฐานะที่มั่นคง และป้องกันมิให้สถาบันการเงินดำเนินงานอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของผู้ฝากเงิน แต่อย่างไรก็ตามบางครั้งการกำกับดูแลควบคุมและตรวจสอบสถาบันการเงินกระทำไม่ได้ไม่ทั่วถึง เพราะจำนวนของสถาบันการเงินมีมาก เมื่อทางการพบว่าสถาบันการเงินใดประสบปัญหาเพื่อมิให้ผู้ฝากเงินได้รับความเดือดร้อนและเพื่อรักษาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ ทางการจะดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ แต่บางครั้งก็สุดวิสัยที่ทางการจะแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากสถาบันการเงินได้รับความเสียหายมากยากที่จะทำการแก้ไขหรือไม่ได้รับความร่วมมือจากสถาบันการเงิน และหากปล่อยให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการต่อไปจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์ของผู้ฝากเงิน ทางการจึงจำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งเลิก

กิจการ และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ฝากเงินทางการจะจ่ายเงินชดเชยเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงิน

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปี พ.ศ.2522 ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินกับบริษัทราชเงินทุน จำกัด ทำให้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในบริษัทเงินทุน ประชาชนได้พากันแตกตื่นไปรูดถอนเงินฝากจากบริษัทเงินทุนเป็นจำนวนมาก และกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังบริษัทเงินทุนทั้งระบบ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยตรง การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของทางการในขณะนั้น เป็นลักษณะขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนต่าง ๆ เพื่อเป็นทางผ่านของเงินในการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินทางการได้ตระหนักถึงความลำบากและความไม่คล่องตัวในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน จึงได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528 จัดตั้ง “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤติการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน

แต่ในปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจและสถาบันการเงิน กองทุนใช้เงินจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ส่งผลให้กองทุนได้รับความเสียหายถึงขั้นมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ทางกรจึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ หรือ ศปร.” ศึกษาข้อเท็จจริงกรณีกองทุนใช้เงินจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน และจากการศึกษาข้อเท็จจริง ศปร.ได้วิพากษ์วิจารณ์กองทุนว่า กองทุนให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยไม่แยกแยะปัญหา

การขาดสภาพคล่องและปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ของสถาบันการเงิน โครงสร้างของกองทุนขาดความเป็นอิสระ กองทุนไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและประเมินฐานะของสถาบันการเงิน กองทุนไม่มีส่วนร่วมในการประเมินผลและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนอกจากหน้าที่เพียงจ่ายเงินตามนโยบายของทางการเท่านั้น การโอนอัฐมสถาบันการเงินของกองทุนเป็นการซื้อเวลาอาจทำให้ปัญหาต่างๆ เพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น กองทุนให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดของเงินกองทุน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนโดยไม่อาจคาดได้ว่าความเสียหายจะสิ้นสุดอย่างไรและเมื่อใดเป็นการใช้อำนาจที่เข้าลักษณะเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) และในส่วนของการคุ้มครองผู้ฝากเงินกองทุนประกันเงินต้นเต็มจำนวนรวมถึงดอกเบี้ยของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และหากกองทุนได้รับความเสียหายจากการประกัน รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุน ถือว่าเกินหลักการแห่งความเหมาะสมของการประกันเงินฝากเป็นการประกันโดยไม่มีขอบเขต เพราะผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ต่าง ๆ สามารถฝากเงินกับสถาบันการเงินใดก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความเสี่ยง และการให้รัฐบาลเป็นผู้รับภาระช่วยเหลือกองทุนในการประกันดังกล่าว เป็นการให้ประชาชนทุกคนต้องเข้าไปรับภาระ สปร. จึงได้เสนอแนะว่า “**ในส่วน**ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นั้น สปร. เห็นว่าควรที่จะมีการยกเลิกโดยเร็วโดยเฉพาะการรับประกันโดยไม่มีขอบเขต โดยแปลงมาเป็นส่วนงานทางด้านการประกันเงินฝาก” และจากการที่ประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจและสถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 ทางการไทยได้ขอรับเงินช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ระบุว่าจะนำระบบประกันเงินฝากมาใช้แทนการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นในปี พ.ศ.2542 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดทำ “**ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก**” ขึ้น เพื่อจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินแทนกองทุน ซึ่งปัจจุบันร่างดังกล่าวอยู่ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนและสถาบันประกันเงินฝาก เพื่อให้ทราบถึงข้อแตกต่าง ข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน และเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจะได้ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC) ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ตั้งตั้งสถาบันประกันเงินฝากและเป็นต้นแบบของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันปี พ.ศ.2542 ให้เหมาะสมและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยในส่วนของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินจะศึกษาตั้งแต่ความหมาย ปัญหาของสถาบันการเงิน ทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในประเทศไทย และในส่วนของการคุ้มครองผู้ฝากเงินจะศึกษาตั้งแต่แนวคิด ระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงิน และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในประเทศไทย

2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยจะศึกษาตั้งแต่ความหมาย ความเป็นมา วัตถุประสงค์ โครงสร้างและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุน และเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจะศึกษาถึงบทบาทของกองทุนในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 และ

ในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 รวมทั้งความเสียหายของกองทุนที่ต้องขอชดเชยจากรัฐบาลและข้อวิจารณ์เกี่ยวกับกองทุน

2.3 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในส่วนแรกจะศึกษาถึงความเป็นมาของสถาบันประกันเงินฝากโดยจะศึกษาตั้งแต่ความหมาย ความเป็นมา เหตุผลสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก บทบาทหน้าที่และวัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก รวมทั้งศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ โดยในส่วนโครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ จะศึกษาตั้งแต่การบริหาร (administration) สมาชิก (membership) การคุ้มครอง (protection coverage) เงินกองทุน (fund) ค่าเบี้ยประกัน (premium assessment) และในส่วนของอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ จะศึกษาเกี่ยวกับอำนาจป้องกันสถาบันการเงินล้มละลายและอำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มละลาย (resolution of failed bank) และศึกษามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศเบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี สเปน นอร์เวย์ ฟินแลนด์ อังกฤษ ญี่ปุ่น จากนั้นจะได้ศึกษารายละเอียดของมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC)

2.4 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของประเทศไทย โดยจะศึกษาตั้งแต่แนวคิดการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินในประเทศไทย แนวคิดและเหตุผลในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก วัตถุประสงค์ โครงสร้างและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ.2542

2.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อแตกต่าง ข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

3. สมมติฐานในการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินแตกต่างในลักษณะตรงข้ามกับสถาบันประกันเงินฝาก จึงมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน รวมทั้งมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินแตกต่างกัน

4. ขอบเขตของการศึกษา

4.1 ศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

4.2 ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ.2542 และกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยศึกษาจาก Federal Deposit Insurance Corporation Act Of 1950

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เพื่อให้ทราบถึงข้อแตกต่าง ข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของ กองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

5. วิธีการวิจัย

การศึกษาวិทยานิพนธ์เล่มนี้ศึกษาโดยวิธีวิจัยกฎหมาย (Legal research) และวิจัยเอกสาร (Documentary research) ทั้งเอกสารวิชาการ บทความในวารสาร ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธ

ศักราช 2485 พ.ศ.2528 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 รวมทั้งข้อบังคับต่าง ๆ ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ.2542 และกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation Act Of 1950) และสรุปเป็นผลงานการวิจัย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ. 2542 และกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกาตาม Federal Deposit Insurance Corporation Act Of 1950

6.3 ทำให้ทราบถึงข้อแตกต่าง ข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝากและ FDIC

บทที่ 2

การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

ในบทนี้จะศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยในส่วนของ การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินจะศึกษาตั้งแต่ความหมาย ปัญหาของสถาบันการเงิน ทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในประเทศไทย และในส่วนของ การคุ้มครองผู้ฝากเงินจะศึกษาตั้งแต่แนวคิด ระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงินและมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในประเทศไทย

1. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

1.1 ความหมายของสถาบันการเงิน

“สถาบันการเงิน” หมายถึง สถาบันที่ทำธุรกิจในรูปแบบของการกู้ยืมและให้กู้ยืมเงิน หรือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ให้กู้และผู้ขอกู้โดยอาศัยเครื่องมือหรือตราสารทางการเงินและรับภาระการเสี่ยงจากการให้กู้ยืมนั้นแทน ส่วนรายได้ของสถาบันการเงินมาจากความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับจากผู้ขอกู้และอัตราดอกเบี้ยซึ่งต้องจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้¹

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินจึงประกอบไปด้วยผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ให้กู้ ลูกหนี้ในฐานะผู้ขอกู้ และสถาบันการเงินใน

¹ ประโชค ชุมพล. สถาบันการเงิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ. ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2532, หน้า 21

ฐานะที่เป็นตัวกลางและเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงจากการดำเนินธุรกิจการกู้ยืมและการให้กู้ยืมเงิน (โดยมีผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของสถาบันการเงิน)

1.2 ปัญหาของสถาบันการเงิน

การดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินนั้นย่อมมีความเสี่ยงเป็นธรรมดา สถาบันการเงินอาจประสบปัญหาในการดำเนินงานจนถึงขั้นไม่สามารถจ่ายเงินคืนผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้ ซึ่งปัญหาของสถาบันการเงินแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (illiquid) และปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ (insolvency)

1.2.1 ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (illiquid) หมายถึง สถาบันการเงินมีทรัพย์สินที่มีมูลค่ารวมกันเพียงพอที่จะขายหรือเรียกคืนมาชำระหนี้สินทั้งหมดได้ เพียงแต่ในระยะเวลาอันสั้น สถาบันการเงินไม่สามารถเปลี่ยนทรัพย์สินเป็นเงินสดได้ในทันที แต่หากให้เวลาบ้างสถาบันการเงินสามารถที่จะเปลี่ยนทรัพย์สินเป็นเงินสดและนำมาชำระหนี้สินทั้งหมดได้ ซึ่งสาเหตุของการเกิดปัญหาขาดสภาพคล่องมักเกิดจากการที่สถาบันการเงินนำเงินไปลงทุนระยะยาวมากเกินไป หรือผู้ฝากเงินคืนตระหนกกับข่าวลือต่าง ๆ พวกเขามารุมถอนเงินมากกว่าปกติ ทำให้สภาพคล่องที่สถาบันการเงินสำรองไว้ในขณะนั้นมีไม่เพียงพอ

1.2.2 ปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ (insolvency) หมายถึง สถาบันการเงินมีหนี้สินล้นพ้นตัว แม้ว่าจะขายทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดก็ไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ ซึ่งสาเหตุของการเกิดปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้อาจเกิดจากการดำเนินงานผิดพลาด เช่น สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อและเกิดหนี้สูญจำนวนมาก หรือเกิดจากการทุจริตของผู้บริหารสถาบันการเงินนั่นเองยกยอกเงินฝากของผู้ฝาก¹

¹ ภาพร เรืองสกุล. "ธนาคารพาณิชย์...ล้มได้...ล้มไม่ได้." ใน เส้นทางธนาคารพาณิชย์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 7-11

1.3 ทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

ในทางทฤษฎีได้มีความพยายามวางแนวทางการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของทางการในแต่ละปัญหา ดังนี้

1.3.1 ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (illiquid) ในทางทฤษฎีได้วางหลักไว้ว่าหากสถาบันการเงินประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการควรให้ความช่วยเหลือโดยเพิ่มสภาพคล่องให้สถาบันการเงินในระยะเวลานั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาของสถาบันการเงินแห่งหนึ่งลุกลามไปเป็นปัญหาต่อระบบการเงินโดยรวมได้ ซึ่งในทางปฏิบัติสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการมักจะให้ความช่วยเหลืออย่างทันทีทันใด

1.3.2 ปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ (insolvency) ในทางทฤษฎีได้วางหลักไว้ว่าหากสถาบันการเงินประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้ถือว่าไม่ใช่หน้าที่ของทางการที่จะให้การช่วยเหลือ เพราะการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาดังกล่าว จะกลายเป็นการทำให้สังคมส่วนรวมเข้าไปรับภาระการสูญเสียของเอกชนเพียงบางคนและจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในทางที่ผิดต่อสถาบันการเงินว่าสามารถจะดำเนินธุรกิจแบบเสี่ยงมาก ๆ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงๆ ได้ โดยไม่ต้องกังวลกับความเสี่ยงมากนัก เพราะหากมีความเสียหายร้ายแรงเกิดขึ้นทางการจะเข้ามารับภาระแก้ไขและช่วยเหลือซึ่งหากสถาบันการเงินมีทัศนคติเช่นนี้ทางการจะไม่สามารถสร้างระบบการเงินของประเทศให้มีเสถียรภาพได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าในทางทฤษฎีจะได้นำแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินไว้เช่นนี้ แต่ในทางปฏิบัติกลับสร้างความลำบากใจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของทางการในหลายๆ ประเทศ เพราะหากยึดตามทฤษฎีทางการจะต้องปล่อยให้สถาบันการเงินล้มเลิกกิจการ แต่ในทางปฏิบัติหลายครั้งที่ทางการในแต่ละประเทศจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ โดยให้เหตุผลว่าหากปล่อยให้สถาบันการเงินล้มจะกระทบกระเทือนและสร้างความเสียหายต่อระบบการเงินของประเทศเป็นอย่างมาก

จึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศเอาไว้ ซึ่งส่วนใหญ่สถาบันการเงินที่ทางการมักให้ความช่วยเหลือจะเป็นสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่ มีผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก¹

1.4 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในประเทศไทย

ปัจจุบันสถาบันการเงินในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ธนาคารพาณิชย์
2. ธนาคารของรัฐ ได้แก่
 - ธนาคารออมสิน
 - ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
 - ธนาคารอาคารสงเคราะห์
 - ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
3. สถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร ได้แก่
 - บริษัทเงินทุน
 - บริษัทเครดิตฟองซิเอร์
 - บริษัทประกันชีวิต
 - สหกรณ์การเกษตร
 - สหกรณ์ออมทรัพย์
 - ไร่รับจำนำ
 - บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 - บริษัทอุตสาหกรรมขนาดย่อม
 - บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม²

¹นาพร เรืองสกุล. "สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของทางการประเทศต่าง ๆ." *เศรษฐกิจปริทัศน์*. 9,1. มกราคม – มิถุนายน 2531, หน้า 4-7

²สุริยะ เจียมประชาชนวกร. *สถาบันการเงิน*. สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ, กรุงเทพฯ: 2540

สถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อระบบการเงินของประเทศ คือ สถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นสถาบันการเงินที่สามารถระดมเงินฝากจากประชาชนได้ถึงร้อยละ 90 ของเงินฝากทั้งสิ้นของประเทศ และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ให้กู้ยืมถึงร้อยละ 90 ของเงินกู้ยืมทั้งประเทศเช่นเดียวกัน¹ ดังนั้น หากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบปัญหาย่อมมีผลกระทบเป็นวงกว้างและมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากเงิน ดังนั้น วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงจะศึกษาเฉพาะสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

กฎหมายที่ใช้กำกับดูแล ควบคุมและตรวจสอบสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ คือ พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 ซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ดังนี้

1.4.1 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบไปด้วย มาตรการสั่งให้กระทำการ/งดเว้นกระทำการ/แก้ไขการกระทำ สั่งให้แก้ไขฐานะหรือการดำเนินการ สั่งถอดถอนกรรมการ สั่งเพิ่มทุนหรือลดทุน สั่งห้ามรับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินจากประชาชน สั่งให้เสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

¹จรินทร์ เทศวานิช. "ธนาคารกลาง." เงิน ตลาดการเงิน และสถาบันการเงิน. กรุงเทพฯ: 2542. สำนักพิมพ์ซีเอ็ดยูเคชั่น. หน้า 453

1) สั่งให้กระทำการ/งดเว้นกระทำการ/แก้ไขการกระทำ

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าธนาคารพาณิชย์ใด

- (1) ดำรงเงินสดสำรองไม่ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนดเป็นเงื่อนไข
- (2) ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไม่ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนดเป็นเงื่อนไข
- (3) รับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินหรือก่อภาระผูกพันโดยไม่ลงบัญชีให้ถูกต้อง และครบถ้วน หรือสร้างรายการให้สินเชื่อไม่ตรงต่อความเป็นจริง
- (4) ให้สินเชื่อหรือลงทุนเกินอัตราที่กำหนด หรือให้สินเชื่อในลักษณะที่เสี่ยงเกินกว่าจะเรียกคืนไม่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
- (5) ให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์ หรือกรรมการของธนาคารพาณิชย์นั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้นในปริมาณเกินสมควรหรือมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดพิเศษผิดไปจากปกติ
- (6) ไม่ตัดสินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ออกจากบัญชี
- (7) ไม่กันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้
- (8) กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดขึ้น เพื่อพิทักษ์รักษาประโยชน์ของประชาชน

และในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ใด

- (1) จัดทำบัญชีไม่เรียบร้อยหรือไม่ทำให้เสร็จภายในเวลาอันสมควร
- (2) จัดความสัมพันธ์ของระยะเวลาการกู้ยืมเงินจากประชาชน กับระยะเวลาในการเรียกคืนเงินให้กู้ยืมหรือลงทุนไม่เหมาะสม
- (3) ให้กู้ยืมเงินแก่หรือลงทุนในกิจการที่บริษัทเงินทุน กรรมการผู้จัดการหรือพนักงานหรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัทเงินทุนนั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือให้กู้ยืมเงินแก่ผู้ถือหุ้นของบริษัทเงินทุนนั้นในปริมาณเกินสมควรหรือมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดพิเศษผิดไปจากปกติ หรือ

(4) กระทำการหรือไม่กระทำการที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ดังต่อไปนี้

- (ก) ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไม่ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนดเป็นเงื่อนไข
- (ข) ให้กู้ยืมเงินเกินอัตราส่วนที่กำหนดหรือไม่มีหลักประกันเป็นปริมาณมาก
- (ค) ไม่ตัดสินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ออกจากบัญชี ถึงขนาดที่จะกระทบกระเทือนถึงฐานะของบริษัทเงินทุนนั้น
- (ง) ไม่กั้นเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ ถึงขนาดที่จะกระทบกระเทือนถึงฐานะของบริษัทเงินทุนนั้น
- (จ) กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะสั่งให้สถาบันการเงินนั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว¹

2) สั่งให้แก้ไขฐานะหรือการดำเนินการ

เมื่อปรากฏหลักฐานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยว่าสถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินนั้นแก้ไขฐานะหรือการดำเนินการดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด²

¹พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 22, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 26, มาตรา 56

²พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 24 ทวิ, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 57 วรรคแรก

3) สั่งถอดถอนกรรมการ

เมื่อปรากฏหลักฐานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยว่ากรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถาบันการเงินใด

(1) เป็นต้นเหตุทำให้ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้นอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน หรือ

(2) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่สั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน หรือสั่งให้เพิ่มทุนหรือลดทุน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินนั้น ถอดถอนกรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้¹

4) สั่งเพิ่มทุนหรือลดทุน

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่าสถาบันการเงินใดมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมจำนวนมากจนทำให้ไม่สามารถดำรงเงินกองทุนตามที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้นเพื่อให้สถาบันการเงินนั้นมีฐานะที่มั่นคงและมีเงินกองทุนเพียงพอในการดำเนินงานต่อไปได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินนั้นเพิ่มทุนและหากสถาบันการเงินนั้นมีผลขาดทุนจำนวนมาก ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสั่งลดทุนก่อนเพิ่มทุนก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อหักล้างผลขาดทุนเดิมและให้ผู้ถือหุ้นเดิมรับผิดชอบในผลขาดทุนที่เกิดขึ้นนั้น²

¹พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 24 ตี, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 57 ทวิ

²พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 24 ทวิ, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 57 วรรคแรก

5) สั่งห้ามรับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินจากประชาชน

ในกรณีที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ใดมีผลขาดทุนถึงจำนวนที่ทำให้เงินกองทุนลดลงเหลือ 3 ใน 4 ของทุนซึ่งชำระแล้ว และเพื่อความปลอดภัยของประชาชนผู้ฝากเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งห้ามมิให้บริษัทนั้นกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนต่อไป เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย¹

6) สั่งให้เสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน

ในกรณีที่บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ใดมีผลขาดทุนจนทำให้เงินกองทุนลดลงเหลือไม่เกินกึ่งหนึ่งของทุนซึ่งชำระแล้ว ให้บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์นั้นเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อขอความเห็นชอบภายใน 14 วัน นับแต่วันที่บริษัทหรือผู้สอบบัญชีตรวจพบ หรือวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งให้บริษัททราบ และให้บริษัทระงับการดำเนินกิจการทันทีจนกว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้ความเห็นชอบในโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ให้ความเห็นชอบในโครงการดังกล่าว บริษัทสามารถที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากธนาคารแห่งประเทศไทยและคำชี้ขาดของรัฐมนตรีถือว่าเป็นที่สุด²

¹พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522
มาตรา 26 ทวิ, มาตรา 56

²พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522,
มาตรา 26 ทวิ, มาตรา 56

1.4.2 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประกอบไปด้วย มาตรการสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว สั่งควบคุมกิจการ และสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งเลิกกิจการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) สั่งให้ระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว

เพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินหรือระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด¹

2) สั่งควบคุมกิจการ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งควบคุมกิจการของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ดังนี้

2.1) กรณีธนาคารพาณิชย์

รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์ในกรณี ดังนี้

(1) เมื่อรัฐมนตรีได้รับรายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ และเห็นว่าฐานะหรือการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์อยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน² หรือ

¹พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 17 ทวิ, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 26 จัตวา, มาตรา 56

²พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 25

(2) เมื่อธนาคารพาณิชย์หยุดทำการจ่ายเงิน และรัฐมนตรีได้รับรายงานการสอบสวนจากพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับพฤติการณ์การหยุดทำการจ่ายเงินของธนาคารพาณิชย์¹

(3) เมื่อธนาคารพาณิชย์ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดในการอนุญาตให้เปิดดำเนินงาน²

2.2) กรณีบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งควบคุมบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ในกรณีดังนี้

(1) เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานให้ทราบว่าบริษัทไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยที่สั่งให้บริษัทกระทำการ หรือไม่กระทำการที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม³

(2) เมื่อบริษัทหยุดทำการจ่ายเงินและรัฐมนตรีได้รับรายงานการสอบสวนจากพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับพฤติการณ์การหยุดทำการจ่ายเงินของบริษัท⁴

(3) เมื่อบริษัทมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน⁵

ในการสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์นั้น รัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมโดยคณะกรรมการควบคุมดังกล่าวมีอำนาจและ

¹พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 26

²พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 20

³พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 26 วรรคสาม, มาตรา 56

⁴พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 26 ตี, มาตรา 56

⁵พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 57 วรรคสอง

หน้าที่ดำเนินการของสถาบันการเงินนั้นทุกประการ และเมื่อรัฐมนตรีสั่งควบคุมแล้ว ห้ามกรรมการและพนักงานของสถาบันการเงินนั้นกระทำการของสถาบันการเงินอื่น เว้นแต่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการควบคุม¹

3) สั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือเลิกกิจการ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือเลิกกิจการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ดังนี้

3.1) กรณีธนาคารพาณิชย์

3.1.1) สั่งเพิกถอนใบอนุญาต

(1) เมื่อรัฐมนตรีได้รับรายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ และเห็นว่าธนาคารพาณิชย์นั้นมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน²

(2) ธนาคารพาณิชย์ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดในการอนุญาตให้เปิดดำเนินการ³

3.1.2) สั่งเลิกกิจการ

ธนาคารพาณิชย์ที่ถูกสั่งควบคุมกิจการแล้วและคณะกรรมการที่ควบคุมรายงานต่อรัฐมนตรีว่าธนาคารพาณิชย์ที่ถูกควบคุมนั้นไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเลิกกิจการ⁴

¹พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 28, มาตรา 29, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 59, มาตรา 60

²พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 25

³พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 20

⁴พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 33

และเมื่อรัฐมนตรีสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งเลิกกิจการแล้วให้มีการชำระบัญชีโดยรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ชำระบัญชี¹

3.2) บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

3.2.1) สั่งเพิกถอนใบอนุญาต

รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ในกรณีที่พบว่า

(1) บริษัทมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน²

(2) เมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการควบคุมบริษัทว่าบริษัทที่ถูกควบคุมไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้³

(3) บริษัทไม่ประกอบกิจการประเภทที่ได้รับใบอนุญาตตามปริมาณที่รัฐมนตรีเห็นสมควรในช่วงระยะเวลาสองปีใด ๆ รัฐมนตรีจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการทุกประเภท หรือประเภทใดประเภทหนึ่งที่ได้รับใบอนุญาตก็ได้⁴

(4) เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานให้ทราบว่าเป็นบริษัทไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยที่สั่งให้บริษัทกระทำการ หรือไม่กระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม⁵

¹พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 34

²พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 57 วรรคสอง

³พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 63 วรรคสอง

⁴พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 64

⁵พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 26 วรรคสาม, มาตรา 56

(5) เมื่อบริษัทหยุดทำการจ่ายเงิน และรัฐมนตรีได้รับรายงานการสอบสวนจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับพฤติการณ์การหยุดทำการจ่ายเงินของบริษัท รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้¹

เมื่อบริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้วถือว่าเป็นอันเลิกกิจการ²

3.2.2) สิ้นเลิกกิจการ

บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่มีผลขาดทุนจนทำให้เงินกองทุนลดลงเหลือไม่เกินกึ่งหนึ่งของทุนซึ่งชำระแล้วและ

(1) บริษัทมิได้เสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานภายในระยะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

(2) บริษัทมิได้ปฏิบัติตามโครงการที่ได้รับการเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ให้ความเห็นชอบโครงการและบริษัทมิได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนด

(4) รัฐมนตรีมีคำสั่งข้ายินตามการไม่ให้ความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยในโครงการที่นำเสนอ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งเลิกกิจการและให้มีการชำระบัญชีโดยรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ชำระบัญชี³

¹พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 26 ตี, มาตรา 56

²พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 64 ทวิ

³พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522, มาตรา 65 ทวิ

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น เป็นมาตรการที่ใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตั้งแต่เบื้องต้น เพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็วก่อนที่จะลุกลามกลายเป็นปัญหาร้ายแรงถึงขั้นไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้ ถือว่าเป็นมาตรการป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลาย ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นมาตรการที่ใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาร้ายแรง ซึ่งหากปล่อยให้ดำเนินธุรกิจต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ของผู้ฝากเงิน รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งให้สถาบันการเงินนั้นระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว หรือสั่งควบคุมสถาบันการเงิน และหากพบว่าสถาบันการเงินนั้นเสียหายเกินกว่าที่จะเยียวยาได้ หรือไม่ได้รับความร่วมมือจากสถาบันการเงินในการแก้ไขปัญหา รัฐมนตรีจะดำเนินมาตรการขั้นสุดท้าย คือ สั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งเลิกกิจการสถาบันการเงินนั้นและให้มีการชำระบัญชีเพื่อคืนเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน และเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้นต่อไป

ในประเทศไทยนอกจากธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินแล้ว ยังมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินด้วยเช่นกัน ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดในบทต่อไป

2. การคุ้มครองผู้ฝากเงิน

ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาร้ายแรงถึงขั้นไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกและทางการจำเป็นต้องสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือเลิกกิจการผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนคือ ผู้ฝากเงินเพราะผู้ฝากเงินไม่สามารถที่จะถอนเงินฝากของตนคืนได้นอกจากต้องรอให้มีการชำระบัญชีซึ่งอาจใช้เวลานานและผู้ฝากเงินอาจได้รับเงินคืนเพียงบางส่วน ซึ่งหากปล่อยให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งผู้ฝากเงินจะขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินจนไม่กล้านำเงินของตนมาฝากไว้ที่สถาบันการเงิน สถาบันการเงินก็ไม่อาจจะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพราะการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินนั้นต้องอาศัยเงินฝาก

ของผู้ฝากเงินเป็นสำคัญ ดังนั้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ฝากเงินและเพื่อรักษา ระบบสถาบันการเงินไว้ ทางกรในแต่ละประเทศจึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองเงินฝาก ของผู้ฝากเงิน

2.1 แนวคิดการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

ทางการของแต่ละประเทศจะให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินมากน้อย เพียงใดนั้นแบ่งได้เป็น 2 แนวคิด คือ

1) แนวคิดแรก มีความเห็นว่า “ผู้ฝากเงินคือผู้บริโภค” เก็บออมเงินและนำ เงินมาฝากกับสถาบันการเงินด้วยหวังว่าเงินที่นำมาฝากจะปลอดภัยและสามารถถอนคืน ได้ตลอดเวลาที่ต้องการและได้รับผลตอบแทนบ้างจากการฝากเงิน แนวคิดนี้ทางการของ ประเทศนั้นมักจะให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเต็มจำนวน

2) แนวคิดที่สอง มีความเห็นว่า “ผู้ฝากเงินคือนักลงทุน” ที่เลือกที่จะลงทุน ด้วยการฝากเงินมากกว่าที่จะลงทุนประเภทอื่น เช่น ซื้อหลักทรัพย์ ซื้อที่ดิน ฯลฯ ทั้งนี้ เพราะในขณะนั้นสถาบันการเงินให้ผลตอบแทนสูงกว่าการลงทุนประเภทอื่น แนวคิดนี้ ทางการของประเทศนั้นจะให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเพียงบางส่วน โดยให้ ผู้ฝากเงินรับความเสี่ยงของเงินฝากที่ทางการไม่ให้ความคุ้มครอง

2.2 ระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

นอกจากจะแบ่งแยกแนวคิดการคุ้มครองผู้ฝากเงินดังกล่าวแล้ว ยังสามารถแบ่ง แยกระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงินที่ทางการในแต่ละประเทศนำมาใช้ในการคุ้มครองผู้ฝาก เงิน ซึ่งปัจจุบันระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงินแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบ Implicit deposit protection system และระบบ Explicit deposit protection system ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. ระบบ **Implicit deposit protection system** เป็นระบบที่ทางการของประเทศนั้นไม่ประกาศการให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน¹ ผู้ฝากเงินอาจได้รับความช่วยเหลือจากทางการหรือไม่ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อสถาบันการเงินล้มทางการมักจะให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงิน แต่จะให้ความช่วยเหลือมากน้อยเพียงใดนั้นจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของทางการ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย เวียดนาม² สิงคโปร์ ไทย ศรีลังกา ปากีสถาน³ ออสเตรเลีย สหพันธรัฐรัสเซีย แอสโทเนีย อียิปต์ อิหร่าน อิรัก อิสราเอล จอร์แดน ลิเบีย ซาอุดีอาระเบีย ซีเรีย สาธารณรัฐอาหรับอิมิเรตส์⁴ ฯลฯ

2. ระบบ **Explicit deposit protection system** ระบบนี้ทางการของประเทศนั้นจะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก โดยสถาบันประกันเงินฝากจะประกาศวงเงินคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินอย่างชัดเจนว่าจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินในจำนวนที่แน่นอนหากสถาบันการเงินล้ม⁵ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศเบลเยียม เดนมาร์ก

¹Ignacio Mas and Samuel H. Talley. "Deposit Insurance in Developing Countries When is it desirable? How to make it work." *FINANCE & DEVELOPMENT*. December 1990, p.43-45

²Jang -Bong Choi. Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective. Research department of the Korea Deposit Insurance Corporation. p. 72
<http://www.adb.org/Documents/Books/Rising-to-the-Challenge/Special-Issues/3-di.pdf> 28/12/44

³Robert Gull. "How Deposit Insurance Affects Financial Depth (A Cross-Country Analysis)." *POLICY RESEARCH WORKING PAPER* 1875. p. 29

⁴The Jamaica Deposit Insurance Corporation. "Deposit Insurance Schemes A Comparative Analysis." p.2-3 <http://www.idic.org/documents/depositinsuranceschemes.htm> 31/3/44

⁵Ignacio Mas and Samuel H. Talley. "Deposit Insurance in Developing Countries When is it desirable? How to make it work." *FINANCE & DEVELOPMENT*. p.43-45

นอร์เวย์ ฟินแลนด์¹ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น อินเดีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ ฯลฯ

2.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในประเทศไทย

ในอดีตก่อนที่ประเทศไทยจะได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินทางการเงินไทยมิได้ประกาศการให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงิน อย่างชัดเจนว่าหากสถาบันการเงินล้มผู้ฝากเงินจะได้รับเงินฝากคืน ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจาก ในอดีตนับแต่ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินไม่บ่อยนักที่จะปรากฏว่ามีสถาบัน การเงินล้ม ส่วนใหญ่เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินทางการเงิน จะให้การช่วยเหลือสถาบันการเงินนั้นจนสามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ถือว่าเป็นการ คุ้มครองผู้ฝากเงินในทางอ้อม เว้นเสียแต่ว่าสถาบันการเงินนั้นเสียหายเป็นอย่างมากยาก ที่จะเข้าไปฟื้นฟูหรือการเข้าไปฟื้นฟูไม่ได้รับความร่วมมือจากสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม แม้ทางการจะมีได้ประกาศการให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินแต่เมื่อสถาบันการ เงินล้ม ทางการได้เคยให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงิน ดังนี้

(1) ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทราชาเงินทุนที่ถูกสั่งเพิก ถอนใบอนุญาตและเลิกกิจการไปเมื่อปี พ.ศ. 2522 โดยให้ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัท ราชาเงินทุนได้รับเงินต้นคืนร้อยละ 20 ของจำนวนเงินหน้าตั๋วผ่านธนาคารกรุงไทยจำกัด³

(2) ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในช่วงเกิดวิกฤติการณ์ สถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2526 โดยทางการปรับเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทที่เล็ก

¹The Jamaica Deposit Insurance Corporation. "Deposit Insurance Schemes A Comparative Analysis." P.2-3

²Robert Gull. "How Deposit Insurance Affects Financial Depth (A Cross-Country Analysis) P. 29

³ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. "หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงิน." พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2539, หน้า 14

กิจการกับตัวของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหธนกิจไทย จำกัด หลักการในการให้ความช่วยเหลือในการรับเปลี่ยนตัว คือ จะจ่ายเงินต้นตามหน้าตัวทุกปี ปีละเท่า ๆ กัน ภายในระยะเวลา 10 ปี แต่เฉพาะในปีแรกจะจ่ายให้ไม่น้อยกว่า 50,000 บาทหรือร้อยละ 10 ของเงินต้นแล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่าและไม่มีดอกเบี้ย ดังนั้น ผู้ที่ถือตัวสัญญาใช้เงินที่มีมูลค่าไม่เกิน 50,000 บาท จะได้รับเงินคืนทั้งหมดในวันสิ้นปีนับจากวันที่เปลี่ยนตัว'

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินที่ได้รับ ความเดือดร้อนจากการที่สถาบันการเงินล้ม ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดในบทต่อไป

'นภพร เรืองสกุล. "ปิดทริสต์ เปลี่ยนตัว." ฝากเงินให้รวย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วงแหวน, 2530, หน้า 60-61

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ในบทนี้จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยจะศึกษาตั้งแต่ความหมาย ความเป็นมา วัตถุประสงค์ โครงสร้างและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนและเพื่อให้นักศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจะศึกษาถึงบทบาทของกองทุนในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 และในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2540 รวมทั้งความเสียหายของกองทุนที่ต้องขอชดเชยจากรัฐบาล

1. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

1.1 ความหมาย

“กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” (Financial Institutions Development Fund – FDIF) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน และให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินจนต้องหยุดดำเนินกิจการ และไม่สามารถชำระคืนเงินฝากและเงินกู้ยืมให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินได้

“วิกฤติการณ์ทางการเงิน” หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินในชั้นที่ผู้กำกับตรวจสอบสถาบันการเงินและ/หรือผู้ฝากเงินไม่ไว้วางใจในความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้น¹

1.2 ความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุน

ก่อนจัดตั้งกองทุนได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินขึ้นในประเทศไทยหลายครั้ง ทำให้ทางการจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนขึ้น โดยมีลำดับความเป็นมา ดังนี้

1.2.1 วิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2522

ในปี พ.ศ. 2522 ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินกับบริษัทราชเงินทุน ซึ่งเป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ สาเหตุของปัญหาเกิดจากบริษัทได้ให้บริษัทในเครือและลูกค้ากู้เงินของบริษัทเพื่อนำไปซื้อหุ้นของบริษัทแบบเก็งกำไร ทำให้ราคาหุ้นของบริษัทจากราคาที่ตราไว้หุ้นละ 100 บาท พุ่งสูงขึ้นเป็นราคาหุ้นละ 2,470 บาท ความมั่นคงของบริษัทจึงขึ้นอยู่กับราคาหุ้นของบริษัทเอง ต่อมาราคาหุ้นของบริษัทเริ่มลดต่ำลง บริษัทจึงประสบปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง และในเดือนเมษายน พ.ศ.2522 บริษัทตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มีคำสั่งควบคุมบริษัทเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2522 ซึ่งในขณะนั้นทางการมีนโยบายที่จะเข้าช่วยเหลือบริษัท แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากบริษัท ทางการจึงได้เพิกถอนใบอนุญาตและให้ความช่วยเหลือผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงิน โดยให้ได้รับคืนเงินต้นร้อยละ 20 ของจำนวนเงินหน้าตั๋ว วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในการฝากเงินกับบริษัทเงินทุน จึงพากันถอนเงินจากบริษัทเงินทุนเป็นจำนวนมากส่งผลให้บริษัทเงินทุนอีก 4 บริษัท คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

¹นริศ ชัยสูตร วรากรณ์ สามโกเศศ ชื่น ฤทัย พรภักทรกุล. “โครงสร้างและปัญหาสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย.” ใน ความมั่นคงของสถาบันการเงิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530, หน้า 1-113

ธนไทย จำกัด บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นครนิจ จำกัด บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์แก้ปีปิตอล ทรัสต์ จำกัด และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เงินทุนสากล จำกัด ประสบปัญหาตามมาอย่างรุนแรงเนื่องจากวิกฤติการณ์ดังกล่าว ทางกรได้ให้ความช่วยเหลือบริษัทเงินทุนทั้ง 4 บริษัท ดังนี้

- (1) ขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารและเงินทุนเพื่อฟื้นฟูกิจการ
- (2) ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความช่วยเหลือโดยให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารพาณิชย์

1.2.2 วิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2526

ต่อมาในปี พ.ศ. 2526 ได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินกับบริษัทเงินทุนอีก ทั้งนี้ เป็นผลกระทบต่อเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ของบริษัทรักษาเงินทุน บริษัทแรกที่ประสบปัญหาคือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พัฒนาเงินทุน จำกัด ทางกรได้ขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ให้เข้าไปดูแลและหาทางช่วยเหลือ แต่เนื่องจากบริษัทมีความเสียหายสูงมาก ยากที่จะฟื้นฟูทำให้ธนาคารพาณิชย์ขอถอนตัว ทางกรจึงได้เพิกถอนใบอนุญาต และเพื่อไม่ให้เหตุการณ์ลุกลามออกไปในวงกว้างซึ่งจะทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ทางกรจึงได้ดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินด้วยกันไม่ให้เรียกเงินกู้ยืมระหว่างกันคืน
 - (2) ให้ธนาคารกรุงไทยและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เงินทุนสากล เป็นสถาบันการเงินหลักในการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา
 - (3) ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหธนกิจไทยเป็นผู้รับแลกเปลี่ยนตั๋ว
 - (4) จัดตั้งกองทุนเสริมสภาพคล่องสถาบันการเงินวงเงิน 5,000 ล้านบาท โดยให้ธนาคารพาณิชย์ไทยทุกธนาคารเป็นผู้ลงเงินตามสัดส่วนเงินฝากของแต่ละธนาคาร
- นอกจากนี้ได้จัดตั้งโครงการ 4 เมษายน 2527 เพื่อหยุดยั้งวิกฤติการณ์ครั้งนี้มิให้ลุกลามเป็นวงกว้างออกไป หลักการของโครงการนี้คือ ให้ทางกรเข้าไปมีส่วนร่วม

หลักทรัพย์พัฒนาเงินทุน และประการสำคัญในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นต้องกระทำโดยเร่งด่วนและต้องแน่ใจว่าจะสำเร็จตามแผน ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินต่อระบบสถาบันการเงิน

ทางการได้ตระหนักถึงความลำบากและความไม่คล่องตัวในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินดังกล่าว จึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นภายในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้องค์กรนี้สามารถเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินได้และสามารถดำเนินการในเรื่องที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกระทำไม่ได้ จึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528 จัดตั้ง “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 วัตถุประสงค์เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพโดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤติการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน¹

1.3 วัตถุประสงค์ของกองทุน

กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ²

1.4 โครงสร้างของกองทุน

โครงสร้างของกองทุนที่สำคัญประกอบไปด้วย ฐานะ การบริหาร เงินกองทุน การดำเนินงานและสมาชิกของกองทุน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

¹ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. “หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน.” หน้า 13-37

²พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528, มาตรา 29 ตี

1.4.1 **ฐานะ** กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย มีการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินแยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่และมีผู้จัดการกองทุนซึ่งแต่งตั้งจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของกองทุน รวมทั้งดำเนินกิจการตามนโยบายหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด¹

1.4.2 **การบริหาร** กองทุนบริหารงานโดย “คณะกรรมการจัดการกองทุน” ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน โดยมีผู้จัดการกองทุนทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการจัดการกองทุน² ในทางปฏิบัติที่ผ่านมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะแต่งตั้งข้าราชการและเอกชนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ 6 คน ได้แก่ อัยการสูงสุด เลขาธิการหรือรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญด้านการบัญชี

คณะกรรมการจัดการกองทุนชุดแรก ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------|------------------------------|
| 1. นายกำจร สติรกุล | ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| | ประธานกรรมการ |
| 2. นายพนัส สิมะเสถียร | ปลัดกระทรวงการคลัง |
| | รองประธานกรรมการ |
| 3. นายบัณฑิต บุญยะปานะ | อธิบดีกรมบัญชีกลาง |

¹พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528, มาตรา 29 ตร., มาตรา 29 โสฬส

²พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528, มาตรา 29 นว.

- | | |
|----------------------------|-------------------------------------|
| 4. นายมนัส ลีวีระพันธุ์ | ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง |
| 5. นายวัฒนา รัตนวิจิตร | รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| 6. นายมานิช กาญจนฉายา | ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| 7. นายไพศาลย์ กุมาลย์วิสัย | ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| 8. นายเต็มศักดิ์ กฤษณามระ | เอกชน |

โดยมีนางสาวนภพร เรืองสกุล ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการกองทุนและเลขานุการ
คณะกรรมการจัดการกองทุน¹ และ

คณะกรรมการจัดการกองทุนชุดปัจจุบัน ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------|--|
| 1. ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล | ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
ประธานกรรมการ |
| 2. นายสมใจนึก เองตระกูล | ปลัดกระทรวงการคลัง
รองประธานกรรมการ |
| 3. นายสมหมาย ภาษี | รองปลัดกระทรวงการคลัง |
| 4. นายพงษ์ภาณุ เศวตรุนทร์ | ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการเงิน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง |
| 5. นายพันธ์ สุริยพร | อัยการอาวุโส
สำนักงานอัยการสูงสุด |
| 6. น.ส.พรทิพย์ จาละ | รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| 7. นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล | ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
สายนโยบายการเงิน |

¹ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. “หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา
ระบบสถาบันการเงิน.” หน้า 40

8. น.ส.อุดมทรัพย์ เตชะกำพูน ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
สายกำกับสถาบันการเงิน

9. นางธัญญา ศิริเวทิน รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยมีนายจักรทิพย์ นิติพน ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย สายจัดการ
กองทุน ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการจัดการกองทุน¹

ประธานและรองประธานซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจะอยู่ในวาระคราว
เท่าที่ดำรงอยู่ในตำแหน่งดังกล่าว ส่วนกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจะมีวาระคราวละ 3 ปี
กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีก แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 2 วาระ
ติดต่อกัน²

คณะกรรมการจัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ

- (1) วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของกองทุน
- (2) ออกข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

ข้อบังคับการนำส่งเงินเข้ากองทุน และข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจกระทำการต่าง ๆ ของ
กองทุนภายในขอบวัตถุประสงค์ของกองทุน

(3) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการจัด
การกองทุน

(4) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้จัดการกองทุน

(5) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากธนาคารแห่งประเทศไทย³

(6) แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการกองทุน⁴

¹กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. “เอกสารเผยแพร่ หน้า 2.”

http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/Publications/public_t2.htm 25/9/44

²พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485
พ.ศ.2528, มาตรา 29 ทศ

³พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485
พ.ศ.2528, มาตรา 29 เศษ

⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29 ปีณรศ

1.4.3 เงินกองทุน ปัจจุบันกองทุนมีเงินกองทุน 2 กองทุน คือ เงินกองทุนเดิมที่ใช้ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และเงินกองทุนประกันการชำระคืนเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน

ก. เงินกองทุนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน แหล่งที่มาของเงินทุน คือ

(1) เงินนำส่งของสถาบันการเงิน¹

กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของกองทุนมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ซึ่งอัตราเงินนำส่งดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละ 0.5 ของยอดเงินฝาก² ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชน³ แล้วแต่กรณีที่สถาบันการเงินแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นงวดการบัญชีรอบระยะเวลา 6 เดือนก่อนหน้างวดที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน⁴ ซึ่งเดิมคณะกรรมการได้กำหนดไว้ที่อัตราร้อยละ 0.1 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชน ณ วันสิ้นปีการเงินก่อนปีที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนในแต่ละปี⁵ แต่

¹พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528, มาตรา 29 จัตวา (1)

²ยอดเงินฝาก หมายถึง ยอดเงินฝากรวมของสำนักงานใหญ่และสาขาภายในประเทศทั้งที่เป็นเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ ในกรณีธนาคารพาณิชย์ไม่รวมถึงเงินฝากของกิจการวิเทศธนกิจของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศและเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศซึ่งกระทรวงการคลังฝากเพื่อหาผลประโยชน์ก่อนนำไปชำระหนี้เงินตราต่างประเทศ

³ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชน หมายถึง ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่ได้รับจากประชาชนทั้งที่เป็นเงินบาทและเงินตราต่างประเทศ ซึ่งบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ กู้ยืมหรือได้รับจากประชาชน

⁴พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540, มาตรา 29 เบญจ

⁵ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการสถาบันการเงิน ว่าด้วยการนำส่งเงินเข้ากองทุนให้ไว้ ณ วันที่ 2 มิถุนายน 2529 ข้อ 4

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 คณะกรรมการได้ปรับเพิ่มอัตราเงินนำส่งเป็นร้อยละ 0.2 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชน ณ วันสิ้นงวดการบัญชีรอบระยะเวลาหกเดือนก่อนหน้างวดที่จะนำส่งเงินเข้ากองทุน โดยให้นำส่งในเดือนมิถุนายนและธันวาคมของทุกปี ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2542¹

(2) เงินส่งสมทบจากธนาคารแห่งประเทศไทย²

การจัดตั้งกองทุนนั้นเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ดังนั้นเงินนำส่งเข้ากองทุนนอกจากสถาบันการเงินจะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรเงินสำรองของธนาคารแห่งประเทศไทยสมทบเข้ากองทุนด้วยแต่กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนว่าจะต้องนำส่งเท่าใด ทั้งนี้ให้อยู่ในอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะส่งสมทบเงินตามจำนวนที่เหมาะสมเป็นคราว ๆ ไป³ ในปี พ.ศ.2529 เป็นปีแรกที่ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งเงินสมทบจำนวน 500 ล้านบาทเข้ากองทุน ปีที่สองส่งสมทบจำนวน 400 ล้านบาท ปีที่สามส่งสมทบจำนวน 300 ล้านบาท จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2543 รวมเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งสมทบเข้ากองทุนทั้งสิ้นจำนวน 3,900 ล้านบาท⁴

เงินกองทุนนี้ตั้งไว้เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของกองทุนตามที่คณะ

¹ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ว่าด้วยการนำส่งเงินเข้ากองทุน พ.ศ.2522 ให้ไว้ ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542 ข้อ 5

²พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528, มาตรา 29 จัตวา (1)

³พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528, มาตรา 29 สัตต วรรคแรก

⁴กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. "งบแสดงฐานะการเงินกองทุน ปี 2529-2543." <http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDE/publications/b12543.htm> 5/1/44

กรรมการจัดการกองทุนกำหนด รวมทั้งคำตอบแทนต่าง ๆ¹ และในระหว่างที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน กองทุนสามารถนำเงินไปลงทุนตามช่องทางการลงทุนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดการกองทุนได้ ซึ่งช่องทางการลงทุนที่คณะกรรมการจัดการกองทุนอนุมัติแล้วมี 5 ประเภท คือ การลงทุนในตลาดตัวเงินคลัง ตลาดซื้อคืนพันธบัตรที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดการเงินระหว่างสถาบันการเงิน ตลาดพันธบัตรที่มีอายุเหลือระยะสั้น และตลาดตัวแลกเงินที่ธนาคารพาณิชย์รับรอง ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่กองทุนและเสริมสร้างบทบาทของกองทุนในด้านการลงทุนในตลาดเงิน แต่ทั้งนี้ในการลงทุนนั้นกองทุนจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและความมั่นคงของแหล่งลงทุน ตลอดจนผลกระทบต่อปริมาณเงินในระบบมากกว่าการมุ่งแสวงหาผลกำไร²

ข. เงินกองทุนประกันการชำระคืนเงินฝากและเงินกู้ยืมแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน

เงินกองทุนนี้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2540 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 ส่งผลให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเกิดวิกฤติศรัทธาต่อความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น เพื่อรื้อฟื้นศรัทธาและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ให้กองทุนประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน กองทุนจึงได้จัดตั้งเงินกองทุนนี้ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยแยกการดำเนินการที่เกิดจากการประกันดังกล่าวออกจากกิจการอื่นของกองทุนและแยกบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนี้ออกต่างหากเป็นอีกบัญชีหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ประกันการชำระคืน

¹พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

พ.ศ.2528, มาตรา 29 อัญชาส วรรคแรก

²กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน. "เอกสารเผยแพร่ หน้า 3."

<http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/Publications/public-13> htm 14/4/44

เงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงินบาทให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน¹ แหล่งที่มาของเงินกองทุนนี้ คือ

(1) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงินหรือพันธบัตร โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

(2) เงินนำส่งจากสถาบันการเงิน โดยกฎหมายกำหนดว่าในกรณีที่กองทุนเข้ารับประกันเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน คณะกรรมการจัดการกองทุนจะกำหนดให้สถาบันการเงินต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.5 ของยอดหนี้สิน² ที่กองทุนรับประกันที่สถาบันการเงินนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นสุดการบัญชีรอบระยะเวลา 6 เดือนก่อนหน้างวดที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน ปัจจุบันคณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดให้นำส่งในอัตราร้อยละ 0.2 ของยอดหนี้สินของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่มีอยู่ ณ วันสิ้นสุดการบัญชีรอบระยะเวลา 6 เดือนก่อนหน้างวดที่จะนำส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 เป็นต้นไปโดยนำส่งปีละ 2 ครั้ง คือ ในเดือนมิถุนายนและธันวาคมของทุกปี³

(3) เงินที่ได้รับชำระหนี้จากสถาบันการเงินเนื่องจากการไต่เบี่ยหรือเข้าสวมสิทธิแทนผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่

โดยกองทุนได้มีหนังสือรับรองการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินลงวันที่ 8 กันยายน 2540 ประกาศรายชื่อสถาบันการเงินที่กองทุนให้การประกันซึ่งในขณะนั้นประกอบไปด้วย ธนาคารพาณิชย์ไทย 15 แห่ง สาขาธนาคารพาณิชย์

¹ ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน พ.ศ.2540 ให้ไว้ ณ วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2540 ข้อ 4

² ยอดหนี้สิน หมายความว่า ยอดหนี้สินที่เกิดจากเงินกู้ยืมทั้งในประเทศและต่างประเทศ หุ้นกู้และหุ้นกู้แปลงสภาพที่ไม่ด้อยสิทธิ ดอกเบี้ยค้างชำระของรายการดังกล่าว และหนี้สินจ่ายคืนเมื่อทวงถาม แต่ไม่รวมเงินกู้ยืมจากนิติบุคคลเดียวกัน เจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการประกอบกิจการวิเทศธนกิจของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศและรายการหนี้สินอื่นที่ปรากฏในงบดุล

³ ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ว่าด้วยการนำส่งเงินเข้ากองทุน พ.ศ.2542 ให้ไว้ ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2542 ข้อ 5

ต่างประเทศ 19 แห่ง บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 33 แห่ง บริษัทเครดิต
ฟองซิเอร์ 12 แห่ง ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม 2540 รายชื่อสถาบันการเงินที่กองทุนให้
การประกัน คือ

D
P
U

รายชื่อสถาบันการเงินที่กองทุนให้การประกัน

1) ธนาคารพาณิชย์ไทย 15 แห่ง¹ คือ

1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
2. ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด
3. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
4. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
5. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)
6. ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
7. ธนาคารไทยทุน จำกัด (มหาชน)
8. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
9. ธนาคารนครธน จำกัด (มหาชน)
10. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)
11. ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน)
12. ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)
13. ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน)
14. ธนาคารแหลมทอง จำกัด (มหาชน)
15. ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน)

¹ปัจจุบันมีธนาคารพาณิชย์ไทยเพียง 13 ธนาคาร รายชื่อตามภาคผนวก ก

รายชื่อสถาบันการเงินที่กองทุนให้การประกัน (ต่อ)

2) สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ 19 แห่ง¹

1. ธนาคารแห่งอเมริกา
2. ธนาคารเซสแมนแฮตตัน
3. ธนาคารซิตีแบงก์
4. ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด
5. ธนาคารอินโดซูเอช
6. ธนาคารคอยส์แบงก์
7. ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ฯ จำกัด
8. ธนาคารโอเวอร์ซี-ไซนิสแบงกิ้งคอร์ปอเรชั่น
9. ธนาคารชากรุงฯ จำกัด
10. ธนาคารแห่งโตเกียว-มิทซูบิชิ จำกัด
11. ธนาคารเอบีเอ็น แอมโร เอ็น.วี
12. ธนาคารแห่งประเทศไทย
13. ธนาคารเครสตันเนอร์ เอจี
14. ธนาคารไค-อิชิ คังเงียว จำกัด
15. ธนาคารเพื่อการอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
16. ธนาคารซูมิโตโม จำกัด
17. ธนาคารการตโอเวอร์ซีส์ จำกัด
18. ธนาคารไซม์แบงก์
19. ธนาคารสากลพาณิชย์แห่งประเทศไทย

¹ปัจจุบันมีสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเพียง 18 ธนาคาร รายชื่อตามภาคผนวก ก

รายชื่อสถาบันการเงินที่กองทุนให้การประกัน (ต่อ)

3) บริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 33 แห่ง¹

1. บริษัทเงินทุนทักษิณธนากิจ จำกัด
2. บริษัทเงินทุนบางกอกเอเวีย จำกัด
3. บริษัทเงินทุนเฟิสต์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน)
4. บริษัทเงินทุนมหาทุน จำกัด
5. บริษัทเงินทุนวชิระชนทุน จำกัด
6. บริษัทเงินทุนเศรษฐกิจ จำกัด
7. บริษัทเงินทุนสหสิน จำกัด
8. บริษัทเงินทุนเอเชียไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)
9. บริษัทเงินทุนเฮอร์วาร์ด จำกัด
10. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนาชาติ จำกัด (มหาชน)
11. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธนাত্র จำกัด (มหาชน)
12. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน)
13. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
14. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เคสทิ จำกัด (มหาชน)
15. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีดีคอร์ป จำกัด (มหาชน)
16. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออก จำกัด
17. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ทิสโก้ จำกัด (มหาชน)
18. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยซัมมิท จำกัด
19. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทย ชาญระ จำกัด
20. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทย แคปิตอล จำกัด
21. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนสยาม จำกัด (มหาชน)

¹ปัจจุบันมีบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เพียง 21 บริษัท รายชื่อตามภาคผนวก ก

รายชื่อสถาบันการเงินที่กองทุนให้การประกัน (ต่อ)

3) บริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 33 แห่ง (ต่อ)

22. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นวัธนกิจ จำกัด (มหาชน)
23. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บีทีเอ็น (ประเทศไทย) จำกัด
24. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บุคคัลลีย์ จำกัด (มหาชน)
25. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน)
26. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มหาสมุทร จำกัด
27. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ร่วมเสริมกิจ จำกัด (มหาชน)
28. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน)
29. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สินเอเชีย จำกัด (มหาชน)
30. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอเสค จำกัด
31. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกชาติ จำกัด (มหาชน)
32. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอช เอส บี ซี (ประเทศไทย) จำกัด
33. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)

รายชื่อสถาบันการเงินที่กองทุนให้การประกัน (ต่อ)

4) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 12 แห่ง¹

1. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์กรุงเทพเคหะ จำกัด
2. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ไทยเคหะ จำกัด
3. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ธนพัฒน์ จำกัด
4. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ธนากร จำกัด
5. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ยูนิโก้ เฮ้าซิ่ง จำกัด
6. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด
7. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์วานิช จำกัด
8. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ส่งเสริมออมทรัพย์ไทย จำกัด
9. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์สหวิริยา จำกัด
10. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์สินเคหะการ จำกัด
11. บริษัทบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เอเชีย จำกัด
12. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์แอล พี เอ็น จำกัด

¹ปัจจุบันมีบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เพียง 8 แห่ง รายชื่อตามภาคผนวก ก

และหากกองทุนได้รับความเสียหายจากการประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินดังกล่าว รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุน¹

นอกจากนี้กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการจัดการกองทุนที่จะกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนของสถาบันการเงินให้แตกต่างกันตามประเภทของสถาบันการเงินก็ได้² และให้เรียกเงินเพิ่มเป็นจำนวนไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่สถาบันการเงินนั้นนำส่งไม่ครบถ้วน³ และหากคณะกรรมการจัดการกองทุนพิจารณาแล้วเห็นว่าเงินกองทุนมีจำนวนเพียงพอแล้ว คณะกรรมการจัดการกองทุนจะประกาศการนำส่งเงินเข้ากองทุนก็ได้⁴ อย่างไรก็ตามกฎหมายมิได้กำหนดความเพียงพอของเงินกองทุนไว้อย่างชัดเจน

1.4.4 การดำเนินงาน กองทุนมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกองทุน คือ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ดังนี้

(1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอนหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(2) ให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

(3) ค้ำประกันหรือรับรอง รับอาวัล หรือสอคเข้าแก้หนี้ในตั๋วเงิน

¹พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่

2) พ.ศ.2540, มาตรา 29 รัฐธรรมนูญ วรรคสุดท้าย

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29 เบญจ วรรคสาม

³พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528, มาตรา 29 จ

⁴พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่

2) พ.ศ.2540, มาตรา 29 เบญจ วรรคสุดท้าย

(4) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงิน หรือ เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหายเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง

(5) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่า จำเป็นและสมควร

(6) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน

(7) ซื้อ ซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน

(8) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงินและพันธบัตร

(9) ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุน

(10) ทำกิจการ ทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน¹

1.4.5 สมาชิก สมาชิกของกองทุนนั้นเป็นลักษณะบังคับ โดยกฎหมายบังคับให้ ธนาคารพาณิชย์ สาขานาคารพาณิชย์ต่างประเทศ² บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ต้องเข้าเป็นสมาชิกของกองทุน³

1.5 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

กองทุนจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็น

¹พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540, มาตรา 29 อัญฐาน

²พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505, มาตรา 4

³พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528, มาตรา 29 ทวิ

ผู้พิจารณากำหนดมาตรการและจำนวนเงินในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินตามความเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน และมีขั้นตอน ดังนี้

1.5.1 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน

เมื่อสถาบันการเงินใดประสบปัญหาและต้องการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุน สถาบันการเงินนั้นจะร้องขอมายังธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณากำหนดมาตรการและจำนวนเงินช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินนั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำเสนอต่อคณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่ออนุมัติจำนวนเงินและดำเนินการตามมาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด¹

1.5.2 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดมาตรการและจำนวนเงินในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน และคณะกรรมการจัดการกองทุนได้อนุมัติจำนวนเงินดังกล่าวแล้วกฎหมายได้กำหนดอำนาจของกองทุนในการดำเนินการตามมาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ดังนี้

(1) ฝากเงิน (มาตรา 29 อัญญัติ (5))

สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง เนื่องจากประชาชนรูดถอนเงินมากกว่าปกติ กฎหมายให้อำนาจกองทุนที่จะช่วยเสริมสภาพคล่องได้ด้วยการนำเงินไปฝากยังสถาบันการเงินนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นมีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายเงินคืน

¹พนิดา รัตนวรรณะ. "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน." วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534 หน้า 126-129

ให้แก่ผู้ฝากเงิน วิธีนี้จะช่วยเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนมาโดยเร็ว และสามารถป้องกันมิให้ลุกลามไปกระทบสถาบันการเงินอื่น ๆ ในระบบ อย่างไรก็ตามการให้ความช่วยเหลือด้วยการฝากเงินนี้เป็นการให้ความช่วยเหลือที่มีลักษณะเพียงชั่วคราว เมื่อสถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดสภาพคล่องได้แล้ว กองทุนจะถอนเงินฝากคืน

(2) ให้อุ้มเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีหลักประกัน (มาตรา 29 อัฐ (2))

สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาที่มีสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจำนวนสูงและผลกำไรที่ได้จากการดำเนินงานไม่เพียงพอที่จะนำมาหักสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย กฎหมายให้อำนาจกองทุนที่จะให้ความช่วยเหลือด้วยการให้สถาบันการเงินนั้นกู้ยืมเงินและกองทุนจะเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมในอัตราที่เหมาะสม โดยมีสินทรัพย์ตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดเป็นหลักประกัน เมื่อสถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้จนมีผลกำไรก็ให้ชำระเงินกู้ยืมดังกล่าวคืนทันที อย่างไรก็ตามในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี 2540 ทางเราได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2540 แก้ไขมาตรา 29 อัฐ (2) เป็น “ให้อุ้มเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีประกัน...” ดังนั้น ในการให้อุ้มเงินแก่สถาบันการเงินของกองทุนในปัจจุบัน กองทุนจะเรียกหลักประกันจากสถาบันการเงินหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อช่วยเหลือเจ้าหนี้อื่นของสถาบันการเงิน เนื่องจากในการเรียกหลักประกันการให้อุ้มเงินแก่สถาบันการเงินของกองทุนนั้นทำให้เจ้าหนี้อื่นเสียเปรียบจึงมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของเจ้าหนี้ในการให้สินเชื่อแก่สถาบันการเงินโดยรวมอันจะส่งผลให้วิกฤติการณ์ของสถาบันการเงินในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในขณะนั้นทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

(3) **คำประกันหรือรับรอง รับอาวัลหรือสอคเข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน (มาตรา ๓๓ (3))**

การคำประกันหรือรับรอง รับอาวัลหรือสอคเข้าแก้หน้าในตั๋วเงินเป็นมาตรการช่วยเหลือทางการเงินที่มุ่งแก้ไขปัญหาดสภาพคล่องให้แก่สถาบันการเงินเช่นเดียวกับการให้กู้ยืมเงินแต่แตกต่างกันในวิธีการ คือ แทนที่กองทุนจะให้เงินกู้ยืมแก่สถาบันการเงินนั้นโดยตรง กองทุนอาจใช้วิธีการให้หลักประกันแก่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้นแทน โดยที่กองทุนเข้าคำประกันนี้หรือเข้ารับรอง รับอาวัลหรือสอคเข้าแก้หน้าในตั๋วสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินเพื่อสร้างความมั่นใจและความเชื่อถือให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งจะช่วยบรรเทาและยับยั้งการเร่งรัดการเรียกเงินคืนของเจ้าหนี้ได้ หรืออีกประการหนึ่งสถาบันการเงินอาจนำตั๋วเงินที่กองทุนรับรองหรือคำประกันดังกล่าวไปขายลดให้แก่บุคคลภายนอกอีกต่อหนึ่งก็ได้

(4) **ซื้อ ซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน (มาตรา 29 ๓๓ (7))**

ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาดสภาพคล่องมีเงินสดไม่เพียงพอที่จะรองรับการถอนเงินของผู้ฝากเงิน แต่ในขณะนั้นสถาบันการเงินดังกล่าวมีสิทธิเรียกร้องพร้อมหลักประกันซึ่งยังไม่ถึงกำหนดชำระหรือถึงกำหนดชำระแล้วแต่ไม่สามารถเรียกให้ชำระหนี้ได้ ซึ่งสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันดังกล่าวไม่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ในเวลาอันรวดเร็ว และหากจะฟ้องร้องเป็นคดีก็อาจจะต้องใช้ระยะเวลานาน หรือหากนำไปขายลดให้แก่บุคคลอื่นสถาบันการเงินก็อาจถูกบังคับให้ขายในราคาต่ำ และหากปล่อยสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันทิ้งไว้ก็ไม่ก่อให้เกิดรายได้แต่อย่างใดเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กองทุนสามารถให้ความช่วยเหลือโดยการรับซื้อสิทธิเรียกร้องพร้อมทั้งทรัพย์สินเหล่านั้นจากสถาบันการเงินโดยกองทุนจะเป็นผู้รับภาระในการติดตามบริหารหนี้ตลอดจนฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้แทนสถาบันการเงิน วิธีนี้จะช่วยให้สถาบันการเงินสามารถจัดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกไปได้และยังสามารถนำเงิน

ที่ได้รับจากการขายสินทรัพย์เหล่านั้นมาหมุนเวียนแก้ไขปัญหาดสภาพคล่องและดำเนินธุรกิจต่อไปได้อีกด้วย¹

(5) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน (มาตรา 29 วรรค(6))

ในกรณีที่สถาบันการเงินมีผลขาดทุนสะสมสูงอันเนื่องมาจากการบริหารงานผิดพลาด หรือมีสินทรัพย์เสียหายสูง ทาง การอาจสั่งการให้สถาบันการเงินลดทุนเพื่อล้างผลขาดทุน โดยถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นเดิมก่อนและหรือให้สถาบันการเงินเพิ่มทุนใหม่ตามแผนการเพิ่มทุนที่สถาบันการเงินเสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาเห็นชอบ การช่วยเหลือเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนของกองทุนนั้นจะทำให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนด และสถาบันการเงินสามารถขยายธุรกิจเพื่อฟื้นฟูกิจการต่อไปได้ นอกจากนี้กองทุนอาจเข้าซื้อหุ้นในสถาบันการเงินที่ต้องการเพิ่มทุน จดทะเบียนเพื่อให้ฐานะของสถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีการบริหารงานดีขึ้น ซึ่งถือเป็นการป้องกันก่อนที่จะเกิดปัญหา และการซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะอำนวยให้กองทุนมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นในสถาบันการเงินซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินมาตรการแก้ไขและดูแลการบริหารงานในสถาบันการเงินดังกล่าว

(6) ซื้อหุ้นกู้ของสถาบันการเงิน

ในกรณีที่สถาบันการเงินต้องการระดมเงินทุนในรูปแบบอื่น เช่น การออกหุ้นกู้ กองทุนอาจให้ความช่วยเหลือด้วยการซื้อหุ้นกู้ ซึ่งผู้ถือหุ้นกุดังกล่าวสามารถใช้สิทธิเปลี่ยนเป็นหุ้นทุนได้ในระยะเวลาที่กำหนด²

¹พนิดา รัตนวรรณะ. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน. หน้า 83

²กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน. “เอกสารเผยแพร่หน้า 5-6.”

เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของ กองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าแต่ละ องค์กรทำหน้าที่แตกต่างกัน แต่จะทำหน้าที่เสริมซึ่งกันและกันในการแก้ไขปัญหาสถาบัน การเงิน กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินใน เบื้องต้น ซึ่งในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้นนั้นบางครั้งทางกรจำเป็นต้อง ให้เงินช่วยเหลือสถาบันการเงินให้มีฐานะมั่นคงและสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่ง หน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินเป็นหน้าที่ของกองทุน แต่ถ้า สถาบันการเงินนั้นไม่อาจที่จะดำเนินกิจการต่อไปได้ และหากปล่อยให้ดำเนินการต่อไป จะเกิดผลเสียหายต่อประโยชน์ของผู้ฝากเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะใช้อำนาจ สุดท้ายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน คือ เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งเลิกกิจการ ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของกองทุนอีกเช่นกันที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและ เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งเลิกกิจการดังกล่าว ซึ่งจะได้ ศึกษารายละเอียดต่อไปว่ากองทุนให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบัน การเงินอย่างไร

1.6 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

กฎหมายว่าด้วยกองทุนไม่ได้ประกาศการให้ความช่วยเหลือหรือคุ้มครองผู้ฝาก เงินอย่างชัดเจน แต่เดิมกำหนดไว้ในมาตรา 29 อัญฎ (4) ว่า “ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง” แต่ต่อมา เมื่อเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี 2540 ได้ส่งผลให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบัน การเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน และได้พากันไปรุมถอนเงินฝากและ เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและลุกลามเป็นลูกโซ่ไปยังสถาบันการเงิน ทั้งระบบทำให้วิกฤตการณ์ของสถาบันการเงินในขณะนั้นทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เพื่อระงับ วิกฤตศรัทธาดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ให้กองทุนประกัน ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สุจริตของสถาบันการเงิน และได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 แก้ไขมาตรา 29 วรรค (4) ใหม่เป็น “ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหายเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง” และเพิ่มเติมมาตรา 29 วรรคสอง “ในกรณีที่กองทุนได้ประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ ตามมาตรา 29 วรรค (4) และได้รับความเสียหายให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุน” คณะกรรมการจัดการกองทุนจึงได้ออก “ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2540” ให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1.6.1 วงเงินคุ้มครอง

กองทุนให้ความคุ้มครองเงินต้นเต็มจำนวนและดอกเบี้ยของผู้ฝากเงิน¹ และเจ้าหนี้² ทั้งในประเทศและต่างประเทศของสถาบันการเงิน โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(ก) สำหรับผู้ฝากเงิน ดอกเบี้ยจ่ายเป็นไปตามสัญญาเดิมแต่ต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่ธนาคารใหญ่³ จ่ายสำหรับเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา 3 เดือน ณ วันที่จ่ายคืนบวกด้วยอัตราร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ และบวกด้วยอัตราร้อยละ 6 ต่อปี สำหรับผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินอื่นนอกจากธนาคารพาณิชย์

¹“ผู้ฝากเงิน” หมายความว่า ผู้ฝากเงินทุกประเภทรวมทั้งผู้ถือบัตรเงินฝากและผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกเพื่อการกู้ยืมหรือรับเงินจากประชาชน

²“เจ้าหนี้” หมายความว่า เจ้าหนี้ที่ไม่ใช่ผู้ฝากเงิน และเป็นเจ้าหนี้ที่เกิดจากการที่สถาบันการเงินประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เช่น เป็นผู้ให้กู้ยืมเงิน ผู้ซื้อตั๋วเงินหรือผู้ทรงตราสารหนี้ประเภทอื่นซึ่งสถาบันการเงินเป็นผู้กู้ยืม ผู้ส่งจ่ายหรือผู้ออกตราสาร

³“ธนาคารใหญ่” หมายความว่า ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)

(ข) สำหรับเจ้าหนี้ ดอกเบี้ยจ่ายเป็นไปตามสัญญาเดิมแต่ต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่ธนาคารใหญ่เรียกจากลูกค้าชั้นดีประเภทเงินกู้แบบมีระยะเวลา (Minimum Loan Rate) ณ วันที่ชำระหนี้หักด้วยอัตราร้อยละ 4 ต่อปี

ยกเว้น

(ก) ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้รายใดที่มีพฤติกรรมส่อไปในทางไม่สุจริตหรือไม่เป็นไปตามประเพณีการค้าปกติ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนเป็นผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้สุจริต

(ข) ผู้ถือหุ้นกู้หรือหุ้นกู้แปลงสภาพที่มีการระบุในสัญญาว่าด้อยสิทธิกว่าเจ้าหนี้สามัญ

(ค) ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ที่เป็นกรรมการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องตามนัยกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือผู้บริหารตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการฝ่ายหรือเทียบเท่าขึ้นไปของสถาบันการเงินนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนเป็นผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้สุจริต

1.6.2 หลักเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทน

กองทุนจะชำระคืนเงินต้นเต็มจำนวนและดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินตามเงื่อนไข ดังนี้

(1) สถาบันการเงินนั้นหยุดทำการจ่ายเงิน และได้แจ้งให้รัฐมนตรีและ/หรือธนาคารแห่งประเทศไทยทราบแล้ว

(2) สถาบันการเงินนั้นขอเลิกประกอบกิจการ

(3) รัฐมนตรีสั่งระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินนั้นเป็นการชั่วคราว

(4) รัฐมนตรีสั่งควบคุมสถาบันการเงินนั้น

(5) รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินนั้น

1.6.3 ระยะเวลาการยื่นขอรับเงินทดแทน

ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้จะต้องยื่นขอรับเงินภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่มิกรณีใดกรณีหนึ่งข้างต้น โดยกองทุนจะชำระคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้เป็นเช็คหรือเช็คเชิรเช็คภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการขอรับเงินหรือหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว

1.6.4 สถานที่ขอรับเงินทดแทน

สถานที่ในการชำระคืนเงินฝากและเงินกู้ยืม ได้แก่ ที่ทำการของกองทุนและ/หรือสถาบันการเงินที่กองทุนกำหนด

2. บทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

กองทุนมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างไรนั้น จะได้ศึกษารายละเอียดใน 2 ช่วงเวลา คือ ในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 และในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 ดังนี้

2.1 ในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540

ในรอบ 10 ปี นับแต่จัดตั้งกองทุนระหว่างธันวาคม 2528 – ธันวาคม 2538 กองทุนมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ จำนวน 6 ธนาคาร บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์จำนวน 18 บริษัท ดังนี้

2.1.1 ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ธนาคารพาณิชย์

กองทุนได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ธนาคารพาณิชย์จำนวน 6 ธนาคาร คือธนาคารสยาม จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) สรุปได้ดังนี้

(1) ธนาคารสยาม จำกัด

ในปี พ.ศ. 2527 ธนาคารสยามได้ประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้เนื่องจากมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก ต่อมาในช่วงปลายปี พ.ศ.2528 ทางการเงินได้สั่งการแก้ไขปัญหาโดยให้ธนาคารลดทุนเพื่อตัดบัญชีความเสียหายและเพิ่มทุน โดยกองทุนได้เข้าช่วยเหลือธนาคารสยามด้วยการเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนและให้กู้ยืมเงินโดยไม่คิดดอกเบี้ย แต่มีทรัพย์สินเป็นประกัน เพื่อช่วยให้ธนาคารมีสภาพคล่องเพียงพอในการดำเนินงานและมีรายได้ไปชดเชยภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังจากที่ธนาคารสยามได้รับความช่วยเหลือไประยะหนึ่งฐานะและการดำเนินงานดีขึ้น แต่ยังมีผลขาดทุนและปริมาณสินทรัพย์เสียหายจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2530 ทางการเงินได้รวมกิจการธนาคารสยามเข้ากับธนาคารกรุงไทย โดยโอนสินทรัพย์และหนี้สินส่วนใหญ่รวมทั้งบัญชีเงินฝากของผู้ฝากเงินทุกรายไปยังธนาคารกรุงไทย และให้ธนาคารสยามทำหน้าที่เพียงติดตามเร่งรัดสินเชื่อที่มีปัญหาและรวบรวมเงินชำระหนี้คืนแก่ธนาคารกรุงไทย ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2536 ธนาคารสยามได้คืนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์และเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัททิพยสิน จำกัด โดยมีกองทุนเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในอัตราร้อยละ 98 ของหุ้นทั้งหมด จากการให้ความช่วยเหลือธนาคารสยามในครั้งนี้นอกจากจะช่วยเหลือผู้ฝากเงินไม่ให้เกิดผลกระทบแล้ว ยังสร้างความเชื่อมั่นต่อความเชื่อถือของประชาชน และของต่างประเทศที่มีต่อระบบธนาคารพาณิชย์ไทย

(2) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

หลังจากที่ธนาคารกรุงไทยได้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินจากธนาคารสยาม ส่งผลให้ธนาคารกรุงไทยมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลเกิดขึ้น กองทุนได้ให้การช่วยเหลือด้วยการให้ธนาคารกรุงไทยกู้ยืมเงินโดยไม่คิดดอกเบี้ย แต่มีพันธบัตรเป็นประกันเพื่อให้ธนาคารนำดอกผลที่ได้ไปชดเชยภาระค่าใช้จ่าย ต่อมาในปี พ.ศ.2530 กองทุนได้เปลี่ยนการให้ความช่วยเหลือจากการให้กู้ยืมเงินเป็นการซื้อหุ้นเพิ่มทุน แต่ในปลายปี พ.ศ.2536 กองทุนได้จำหน่ายหุ้นของธนาคารไปบางส่วนคงเหลือหุ้นที่กองทุนถืออยู่ร้อยละ 29.27 ของหุ้นทั้งหมด

(3) ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน)

ในช่วงปี พ.ศ.2526 - 2527 ธนาคารมหานครประสบปัญหาขาดทุนจากการดำเนินธุรกิจด้านเงินตราต่างประเทศ และได้รับความเสียหายจำนวนมากจากการให้สินเชื่อ จนกระทั่งธนาคารประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง ในช่วงต้นปี พ.ศ.2529 กองทุนได้ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นด้วยการฝากเงินจำนวนหนึ่ง ต่อมาเปลี่ยนเป็นการซื้อหุ้นเพิ่มทุนเพื่อสนับสนุนให้ธนาคารสามารถเพิ่มทุนได้สำเร็จ นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้กู้ยืมเงินอัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวนหนึ่งเพื่อให้มีรายได้เพียงพอชดเชยส่วนของสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และแต่งตั้งกรรมการตัวแทนของทางการเข้าร่วมบริหารงานอย่างใกล้ชิด ในปี พ.ศ. 2534 ธนาคารสามารถชำระคืนเงินกู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำได้และสิ้นปี พ.ศ. 2538 กองทุนถือหุ้นอยู่ร้อยละ 15.25 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

(4) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

ธนาคารนครหลวงไทยประสบปัญหาขาดทุนเนื่องจากมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2530 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งลดทุนเพื่อตัดผลขาดทุนและให้เพิ่มทุน โดยกองทุนให้การช่วยเหลือด้วยการซื้อหุ้นเพิ่มทุนและแต่งตั้ง

ตัวแทนของกองทุนเข้าเป็นกรรมการ นอกจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยยังให้กู้ยืมเงิน อัตราดอกเบี้ยต่ำอีกจำนวนหนึ่ง แต่เมื่อครบกำหนดชำระคืนในปี พ.ศ.2535 ธนาคารยังมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูง กองทุนจึงช่วยเหลือด้วยการให้กู้ยืมต่อโดยมีสินทรัพย์เป็นประกัน ฐานะการดำเนินงานของธนาคารดีขึ้นเป็นลำดับ ในปี พ.ศ.2538 ธนาคารสามารถคืนเงินกู้ยืมทั้งหมดแก่กองทุนได้ และสิ้นปี พ.ศ.2538 กองทุนถือหุ้นอยู่ร้อยละ 8.54 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

(5) ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน)

ในช่วงปี พ.ศ. 2528-2529 ธนาคารเอเชียมีฐานะและการดำเนินงานตกต่ำสาเหตุมาจากการบริหารสินเชื่อไม่รัดกุมทำให้มีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก ในปี พ.ศ.2530 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำและแต่งตั้งกรรมการตัวแทนเข้าร่วมบริหารงาน ต่อมาในปี พ.ศ.2531 กองทุนเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนตามเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อฐานะและการดำเนินงานของธนาคารดีขึ้นสามารถชำระคืนเงินกู้ยืมให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกำหนดแล้ว ในปี พ.ศ.2536 กองทุนจึงถอนตัวจากการให้ความช่วยเหลือและได้ขายหุ้นที่ถืออยู่ทั้งหมดด้วยวิธีประกวดราคา

(6) ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการจำกัด (มหาชน)

ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ เป็นธนาคารพาณิชย์ล่าสุดที่กองทุนให้ความช่วยเหลือในปี พ.ศ.2538 กองทุนให้ความช่วยเหลือด้วยการซื้อหุ้นเพิ่มทุนเมื่อกลางปี พ.ศ.2538 โดยเข้าถือหุ้นร้อยละ 6.25 ของทุนที่เรียกชำระแล้ว เป็นการเข้าไปช่วยเหลือเพื่อเสริมสร้างฐานะเงินกองทุนของธนาคารให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น

2.1.2 ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

กองทุนได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเงินทุน 9 บริษัท บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 8 บริษัท และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 1 บริษัท รวมทั้งสิ้น 18 บริษัท ซึ่งในจำนวนนี้เป็นบริษัทในโครงการ 4 เมษายน 2527 จำนวน 13 บริษัท และบริษัทนอกโครงการอีก 5 บริษัท สรุปการช่วยเหลือได้ ดังนี้

(1) บริษัทในโครงการ 4 เมษายน 2527

ก่อนการจัดตั้งกองทุน ทางกรได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทที่เข้าโครงการ 4 เมษายน 2527 ผ่านธนาคารกรุงไทยจำนวน 1,400 ล้านบาท หลังจากดำเนินโครงการไปได้ระยะหนึ่งในปี พ.ศ. 2529 ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นควรให้ความช่วยเหลือโดยวิธีเพิ่มทุน จึงให้กองทุนยืมเงินทศรองจำนวนหนึ่งเพื่อซื้อหุ้นบริษัทในโครงการ 4 เมษายน 2527 ที่ยังมีได้มีการเพิ่มทุนแทนธนาคารกรุงไทย ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2530 กระทรวงการคลังได้ขอความร่วมมือจากกองทุนให้เข้ารับโอนหุ้นบริษัทในโครงการ 4 เมษายน 2527 ในส่วนที่ธนาคารกรุงไทยถืออยู่ในวงเงิน 1,400 ล้านบาทเดิม โดยกองทุนได้รับเงินทศรองจ่ายจากธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ทยอยรับซื้อหุ้นของบริษัทในโครงการ 4 เมษายน 2527 จากธนาคารกรุงไทยจนครบทุกบริษัทในปลายปี พ.ศ. 2533 เป็นผลให้กองทุนเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทในโครงการ 4 เมษายน 2527 ทั้งสิ้น 13 บริษัท และเมื่อทางการได้บริหารบริษัทไปได้ระยะหนึ่งจนเรียกความเชื่อมั่นจากประชาชนกลับคืนมาได้แล้ว ทางกรจึงได้ขายคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือจัดหาเอกชนอื่นมาร่วมลงทุน ในปี พ.ศ. 2538 กองทุนได้ขายหุ้นบริษัทในโครงการ 4 เมษายน 2527 ส่วนใหญ่ออกไปโดยขายหุ้นทั้งหมด 8 บริษัท ขายเพียงบางส่วน 2 บริษัท อยู่ระหว่างดำเนินการขาย 2 บริษัท ส่วนอีก 1 บริษัท ทางกรได้เพิกถอนใบอนุญาต¹

¹เพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการของบริษัทเงินทุนพาณิชย์ จำกัด เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม

(2) บริษัทนอกโครงการ 4 เมษายน 2527

กองทุนได้ให้ความช่วยเหลือบริษัทที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ 4 เมษายน 2527 จำนวน 5 บริษัท ซึ่งสรุปวิธีการให้ความช่วยเหลือได้ดังนี้

(2.1) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ปฐมสยาม จำกัด

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ปฐมสยามประสบปัญหาขาดสภาพคล่องเนื่องจากวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2526 บริษัทมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้บริษัทในเครือของผู้บริหารเดิม ในเดือนเมษายน 2529 กองทุนได้ร่วมทุนและร่วมบริหารกับ Australian Guarantee Corporation Limited (AGC) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูฐานะของบริษัท โดยธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวนหนึ่งและเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอ.จี.ซี. (ประเทศไทย) จำกัด หลังจากนั้นฐานะการดำเนินงานของบริษัทดีขึ้นเป็นลำดับเริ่มมีผลกำไรตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 และสามารถล้างผลขาดทุนสะสมได้ทั้งหมดในปี พ.ศ.2536

(2.2) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไอทีเอฟ จำกัด (มหาชน)

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไอทีเอฟ ประสบปัญหาขาดทุนตั้งแต่ช่วงวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2526 เนื่องจากมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากและในปี พ.ศ. 2528 บริษัทถูกถอนตัวสัญญาใช้เงินจำนวนมากเนื่องจากมีข่าวว่าธนาคารโอเวอร์ซีส์ทรัสต์ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่อยู่ในประเทศฮ่องกงประสบปัญหา กองทุนได้ประสานงานกับทางการประเทศฮ่องกงซึ่งเข้าควบคุมกิจการธนาคารโอเวอร์ซีส์ทรัสต์ โดยได้ร่วมกับธนาคารดังกล่าวซื้อหุ้นเพิ่มทุนของบริษัท และกองทุนเป็นผู้ดูแลการบริหารกิจการของบริษัท ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้กู้ยืมโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวนหนึ่ง ต่อมาเมื่อบริษัทสามารถแก้ไขปัญหาด้านหนี้สินแล้วในปี พ.ศ. 2535 กองทุนจึงได้ขายหุ้นของบริษัทด้วยวิธีประกวดราคา

(2.3) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อาคเนย์ธนกิจ จำกัด

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2530 บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อาคเนย์ธนกิจมีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมากและประสบปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างต่อเนื่อง กองทุนได้แก้ไขปัญหาโดยร่วมทุนร่วมบริหารกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนชาติ จำกัด และกลุ่มผู้ถือหุ้นเดิมรวมเป็น 3 ฝ่าย โดยได้ซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสัดส่วนฝ่ายละเท่าๆ กัน และเปลี่ยนชื่อบริษัทเป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกชาติ จำกัด (มหาชน) หลังจากนั้นในเดือนธันวาคม 2536 กองทุนได้ขายหุ้นบางส่วนให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนชาติ จำกัด ณ สิ้นปี พ.ศ.2538 กองทุนยังคงถือหุ้นอยู่ร้อยละ 10.48 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

(2.4) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บีซีซี จำกัด

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บีซีซี จำกัด ประสบปัญหาผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินขาดความเชื่อถือพากันมาถอนตั๋วสัญญาใช้เงินในช่วงกลางปี พ.ศ.2534 เนื่องจากธนาคารในกลุ่ม Bank of Credit and Commerce International (BCCI) ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทนี้ถูกธนาคารกลางประเทศอังกฤษสั่งปิดและอายัดทรัพย์สินของกลุ่มธนาคาร BCCI ทั่วโลก กองทุนแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องโดยการให้กู้ยืมโดยมีหลักประกัน และมีเงื่อนไขให้บริษัทเปลี่ยนโครงสร้างผู้ถือหุ้น ในที่สุดกลุ่มบริษัทไทยซัมมิทโอโตพาร์ท อินดัสตรี จำกัด ได้เข้ามาซื้อกิจการในช่วงต้นปี พ.ศ.2535 และเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยซัมมิท จำกัด

(2.5) บริษัทเงินทุนเฟิสต์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน)

บริษัทเงินทุนเฟิสต์ ซิตี อินเวสเมนต์ ประสบปัญหาผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินขาดความเชื่อมั่นพากันถอนตั๋วสัญญาใช้เงินในช่วงปลายปี พ.ศ.2535 กองทุนให้ความช่วยเหลือโดยการซื้อหุ้นเพิ่มทุน ให้กู้ยืมโดยมีทรัพย์สินเป็นประกัน และรับโอนสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินรอการขายเพื่อให้บริษัทมีฐานะดีขึ้น ทำให้กองทุนสามารถเจรจาให้บริษัทเงิน

ทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเข้าร่วมทุนร่วมบริหาร ทั้งนี้ ได้ให้ผู้บริหารเดิมรับผิดชอบในความเสียหายด้วยโดยการนำทรัพย์สินส่วนตัวเข้ามาชำระหนี้และทำสัญญารับผิดชอบใช้หนี้แก่กองทุน ณ สิ้นปี พ.ศ.2538 กองทุนถือหุ้นอยู่ร้อยละ 3.24 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในช่วง 10 ปีแรก ถือว่ากองทุนมีบทบาทสำคัญในการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้จำนวนมาก การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนในช่วงเวลานี้จึงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงินเป็นอย่างดี และเป็น การให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ในทางอ้อมไม่ให้เกิดความเดือดร้อนจากการ ปิดกิจการของสถาบันการเงิน

2.2 ในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540

2.2.1 สภาพปัญหาโดยทั่วไป

สืบเนื่องจากในปี พ.ศ. 2533 ประเทศไทยได้เปิดนโยบายเสรีทางการเงินด้วยการรับพันธะตามมาตราที่ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ด้วยการยกเลิกเพดานดอกเบี้ยภายในประเทศให้สถาบันการเงินสามารถกำหนดดอกเบี้ยเงินกู้และดอกเบี้ยเงินฝากได้อย่างเสรี สนับสนุนให้สถาบันการเงินไทยและต่างประเทศจัดตั้งสำนักงานวิเทศธนกิจ ซึ่งทำธุรกิจนำเงินทุนจากต่างประเทศมาปล่อยกู้ทั้งในประเทศไทยและประเทศในภูมิภาค ส่งผลให้มีเงินทุนไหลเข้าประเทศจำนวนมาก นักลงทุนไทยสามารถกู้เงินจากต่างประเทศได้สะดวกและในต้นทุนที่ต่ำ เศรษฐกิจไทยเติบโตและขยายตัวสูงมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2535-2538 หนี้สินต่างประเทศสูงขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะหนี้สินระยะสั้นของภาคเอกชน ซึ่งหากเจ้าหนี้ต่างประเทศเกิดความไม่มั่นใจเรียกเงินกู้คืนจะเกิดการไหลออกของเงินทุน และทำให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างแน่นอน

ในปี พ.ศ. 2538 เศรษฐกิจไทยเริ่มประสบปัญหาหลังจากที่ได้เติบโตสูงมากในช่วงที่ผ่านมา ภาคเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบก่อนข้างรุนแรงคือ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเช่าซื้อ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินทำให้สถาบันการเงินในประเทศไทยประสบปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก ประชาชนและเจ้าหน้าที่ขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินจึงได้พากันถอนเงินฝากและเรียกให้สถาบันการเงินบางรายชำระหนี้คืนอย่างต่อเนื่อง¹

2.2.2 การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540

ในปี พ.ศ.2539 วิกฤติการณ์ในระบบสถาบันการเงินได้เริ่มก่อตัวขึ้น โดยเริ่มจากธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) และได้ขยายวงกว้างไปยังสถาบันการเงินอื่นๆ ในระบบ กองทุนได้เริ่มให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินที่สำคัญๆ สรุปได้ ดังนี้

(1) แก้ไขปัญหาขาดสภาพคล่อง

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2539 กองทุนได้เริ่มช่วยแก้ไขปัญหาดสภาพคล่องของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ เป็นรายแรกเนื่องจากธนาคารถูกถอนเงินอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการอธิบายไม่ไว้วางใจรัฐบาล กองทุนได้ให้ความช่วยเหลือโดยการนำเงินไปฝากที่ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการจำนวนทั้งสิ้น 25,000 ล้านบาท และตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2539 กองทุนเริ่มให้บริษัทเงินทุนกู้ยืมเงินเป็นครั้งแรก โดยบริษัทแรกที่กู้ยืมเงิน คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยฟูจิ ได้กู้ยืมเงินเพื่อนำไปแก้ไขปัญหาดสภาพคล่องจำนวน 2,000 ล้านบาท ต่อจากนั้นได้มีบริษัทเงินทุนหลายแห่งกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาดสภาพคล่องอย่างต่อเนื่องจนถึงเดือนมิถุนายน 2540 หลังจากที่ทางการได้ประกาศปิดบริษัทเงินทุนชั่วคราว 16 แห่ง ปรากฏว่ามีบริษัทเงินทุน

¹ศุภวุฒิ สายเชื้อ ถนนอมศรี ฟองอูรณรุ่ง. เศรษฐกิจไทยพลาตัสวิกฤติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. บริษัทพิมพ์เนต พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด. กรุงเทพฯ: 2543, หน้า 18-22

กู้ยืมเงินจากกองทุนรวมทั้งสิ้น 58 บริษัท รวมเป็นเงินกว่า 300,000 ล้านบาท และหลังจากประกาศปิด 16 บริษัทไปแล้ว ยังมีบริษัทในกลุ่ม 42 บริษัท ที่จะถูกสั่งปิดกิจการในเดือนสิงหาคมได้เข้ามาขอกู้ยืมเงินจากกองทุนทุกราย¹

(2) ซื้อหุ้นเพิ่มทุน

กองทุนได้เข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินด้วยการซื้อหุ้นเพิ่มทุนระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ.2539 – สิงหาคม 2541 เป็นเงินทั้งสิ้น 241,102 ล้านบาท

(3) รับอวัลต์สัญญาใช้เงิน

หลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้สถาบันการเงิน 10 แห่ง เพิ่มทุนได้ส่งผลกระทบให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินและได้พากันถอนเงินฝากขยายเป็นวงกว้างไปยังสถาบันการเงินอื่น กองทุนได้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินด้วยการรับอวัลต์สัญญาใช้เงินของสถาบันการเงิน 48 แห่ง

จากการเปิดเผยของกองทุนเกี่ยวกับรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนด้วยการซื้อหุ้นเพิ่มทุนสถาบันการเงินและรับอวัลต์สัญญาใช้เงินมีลำดับเหตุการณ์ ดังนี้

¹ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) "รายงานศปร. ฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ." พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ . สำนักพิมพ์บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, กรุงเทพฯ. 2542, หน้า 155-156

**ลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องและการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน
ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ระหว่างมีนาคม พ.ศ. 2539 - สิงหาคม พ.ศ. 2541**

- | | |
|---------------|--|
| มีนาคม 2539 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯ พานิชัยการ
เพิ่มทุน - กองทุนให้ความช่วยเหลือโดยซื้อหุ้นของธนาคารทั้งจำนวน
เป็นเงิน 5,400 ล้านบาท |
| สิงหาคม 2539 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯ พานิชัยการ
เพิ่มทุนอีก - กองทุนให้ความช่วยเหลือโดยซื้อหุ้นของธนาคารทั้งจำนวน
เป็นเงิน 22,500 ล้านบาท |
| มีนาคม 2540 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้สถาบันการเงิน 10 แห่งเพิ่มทุน
แต่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นถอนเงินฝากขยายวงกว้างไปยัง
สถาบันการเงินอื่น - กองทุนให้ความช่วยเหลือโดยรับอวัลต์ตั๋วสัญญาใช้เงินของ
สถาบันการเงิน 48 แห่ง |
| มิถุนายน 2540 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้สถาบันการเงิน 16 แห่ง
ระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว - กองทุนให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ฝากเงิน ด้วยการรับ
แลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินดังกล่าว
เป็นตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ
จำกัด (มหาชน) |
| สิงหาคม 2540 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้สถาบันการเงินอีก 42 แห่ง
ระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว |

ลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องและการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน
ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ระหว่างมีนาคม พ.ศ.2539 - สิงหาคม 2541 (ต่อ)

สิงหาคม 2541

- ลดทุนธนาคารสหธนาคาร
กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 12,332 ล้านบาท
- ลดทุนธนาคารแหลมทอง
กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 15,065 ล้านบาท
- ลดทุนสถาบันการเงิน 5 แห่ง
กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 16,750 ล้านบาท
- ลดทุนธนาคารนครหลวงไทย
กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 31,400 ล้านบาท
- ลดทุนธนาคารศรีนคร
กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 39,190 ล้านบาท¹

¹ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. "ข่าวกองทุนหน้า 10-13."

รายชื่อสถาบันการเงินที่ทางการสั่งให้เพิ่มทุน

จำนวน 10 บริษัท

เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2540

1. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ยูนิโก้เฮ้าซิ่ง จำกัด
2. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์คันทรี่ จำกัด
3. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์รอยัลอินเตอร์เนชั่นแนล ไฟแนนซ์ จำกัด
4. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยฟูจิ จำกัด
5. บริษัทเงินทุนทรัพย์ธารง จำกัด
6. บริษัทเงินทุนศรีธนา จำกัด (มหาชน)
7. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (1991) จำกัด (มหาชน)
8. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ศรีนคร จำกัด
9. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อินเตอร์เครดิตแอนด์ทรัสต์ จำกัด
10. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอ ที เอฟ จำกัด (มหาชน)

รายชื่อสถาบันการเงินที่ทางการสั่งให้ระงับการดำเนินงาน

จำนวน 16 บริษัท

เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540

1. บริษัทเงินทุนเอกธนกิจ จำกัด (มหาชน)
2. บริษัทเงินทุนทรัพย์ธำรง จำกัด
3. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยฟูจิ จำกัด
4. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกธนา จำกัด (มหาชน)
5. บริษัทเงินทุนจี ซี เอ็น จำกัด (มหาชน)
6. บริษัทเงินทุนยูไนเต็ด จำกัด (มหาชน)
7. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์รอยัลอินเตอร์เนชั่นแนล ไฟแนนซ์ จำกัด
8. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนไทย จำกัด (มหาชน)
9. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (1991) จำกัด (มหาชน)
10. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกสิน จำกัด (มหาชน)
11. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ศรีมิตร จำกัด (มหาชน)
12. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอ ที เอฟ จำกัด (มหาชน)
13. บริษัทเงินทุนจี เอฟ จำกัด (มหาชน)
14. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์คันทรี่ จำกัด
15. บริษัทเงินทุน ซี แอล สหวิริยา จำกัด
16. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ศรีนคร จำกัด

รายชื่อสถาบันการเงินที่ทางการสั่งให้ระงับการดำเนินการ

จำนวน 42 บริษัท

เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540

1. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เจ้าพระยา จำกัด
2. บริษัทเงินทุนศรีธนา จำกัด (มหาชน)
3. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหธนกิจไทย จำกัด (มหาชน)
4. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนพล จำกัด (มหาชน)
5. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยรุ่งเรืองทรีสต์ จำกัด
6. บริษัทเงินทุนค่าเช่าทรีสต์ จำกัด
7. บริษัทเงินทุนเอเชียธนกิจ จำกัด
8. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทย จำกัด (มหาชน)
9. บริษัทเงินทุนธนสินธุ จำกัด
10. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์การทุนไทย จำกัด (มหาชน)
11. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์วอลล์สตรีท จำกัด (มหาชน)
12. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นครหลวงเครดิต จำกัด (มหาชน)
13. บริษัทเงินทุนพรีเมียร์ จำกัด
14. บริษัทเงินทุนบางกอกเงินทุน จำกัด
15. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอ็ม ซี ซี จำกัด (มหาชน)
16. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอส ซี เอฟ จำกัด
17. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สีลาธนกิจ จำกัด
18. บริษัทเงินทุนชาติไพบูลย์ จำกัด
19. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สยามซิตี้ ซินดิเคท จำกัด (มหาชน)
20. บริษัทเงินทุนนิธิภัทร จำกัด (มหาชน)
21. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกพัฒน์ จำกัด (มหาชน)
22. บริษัทเงินทุนไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)
23. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พูลพัฒน์ จำกัด (มหาชน)

รายชื่อสถาบันการเงินที่ทางการสั่งให้ระงับการดำเนินงาน

จำนวน 42 บริษัท (ต่อ)

เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540

24. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์แปซิฟิกไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)
25. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พารา จำกัด (มหาชน)
26. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน)
27. บริษัทเงินทุนไทยธำรง จำกัด
28. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อินเตอร์เครดิต แอนด์ ทรัสต์ จำกัด
29. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ชัทก้า จำกัด
30. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มหาชนกิจ จำกัด
31. บริษัทเงินวีรชัยทรัสต์ จำกัด
32. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนทรัพย์ จำกัด (มหาชน)
33. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เมืองทองทรัสต์ จำกัด
34. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สยามพาณิชย์ทรัสต์ จำกัด
35. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มหานครทรัสต์ จำกัด
36. บริษัทเงินทุนธนมาศ จำกัด
37. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บางกอกอินเวสต์เมนต์ จำกัด (มหาชน)
38. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนนคร จำกัด (มหาชน)
39. บริษัทเงินทุนยูเนียนไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)
40. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยเม็กซ์ จำกัด
41. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์คาเธ่ย์ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)
42. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทย-โอเวอร์ซีทรัสต์ จำกัด

ที่มา บริษัทศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์ จำกัด. "2540 ปีแห่งความปั่นป่วนตลาดการเงินไทย" หน้า 186-188

3. บทบาทในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

กองทุนมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินอย่างไรวินั้น จะได้ศึกษารายละเอียดใน 2 ช่วงเวลา คือ ในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2540 และในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 ดังนี้

3.1 ในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540

หลังจากจัดตั้งกองทุนในปี พ.ศ.2528 กระทรวงการคลังได้สั่งเพิกถอนใบอนุญาตบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่ประสบปัญหา 4 บริษัท คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพ จำกัด (มหาชน) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์สยามเฟรนช์ จำกัด บริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาโก จำกัด และบริษัทเงินทุนพานิช จำกัด กองทุนได้ให้ความช่วยเหลือผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินใน 3 บริษัทแรก ด้วยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินของกองทุนแลกเปลี่ยนให้แก่ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงิน ซึ่งตั๋วสัญญาใช้เงินของกองทุนนั้นเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินชนิดเปลี่ยนมือไม่ได้และไม่มีดอกเบี้ยโดยมีเงื่อนไขทยอยจ่ายเงินต้นทุกปีภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี สำหรับในงวดแรกจะชำระคืนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 บาท หรือร้อยละ 10 ของจำนวนเงินตามตั๋วสัญญาใช้เงินแล้วแต่จำนวนใดมากกว่าและในปีต่อ ๆ ไปจะชำระคืนเท่ากับร้อยละ 10 ของจำนวนเงินตามหน้าตั๋วสัญญาใช้เงินเดิมจนกว่าจะครบจำนวน¹ การให้ความช่วยเหลือผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินในครั้งนี้มีผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินที่ได้รับความช่วยเหลือทั้งสิ้น 240 ราย เป็นเงิน 129.4 ล้านบาท สำหรับบริษัทเงินทุนพานิช จำกัด กองทุนได้ให้บริษัทกู้ยืมเงินเพื่อนำไปชำระคืนแก่ผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินทั้งหมดก่อนที่ทางการจะเพิกถอนใบอนุญาต²

¹ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. "หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน." หน้า 68

²กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน. "เอกสารเผยแพร่ หน้า 8."

3.2 ในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540

ผลจากการเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 ทางการได้สั่งปิดกิจการสถาบันการเงิน 58 แห่ง โดยสั่งปิดสถาบันการเงินชุดแรก 16 บริษัท เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 กองทุนให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ฝากเงินเท่านั้น แต่ในการสั่งปิดกิจการอีก 42 บริษัท ในวันที่ 5 สิงหาคม 2540 กองทุนให้ความช่วยเหลือทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.1 กรณีสั่งปิดกิจการสถาบันการเงิน 16 บริษัท

หลังจากที่ทางการได้ประกาศปิดสถาบันการเงิน 16 บริษัท กองทุนได้รับเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินเฉพาะผู้ฝากเงินแต่ไม่รวมถึงเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินทั้ง 16 แห่ง โดยมอบหมายให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ออกตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทให้แทนในจำนวนเงินเท่ากับยอดเงินต้นบวกดอกเบี้ยจนถึงวันแลกเปลี่ยนตัว ตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจจะมีอายุ 6 เดือน 3 ปี และ 5 ปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับยอดเงินฝากเดิมของผู้ฝากที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินทั้ง 16 แห่ง ดังนี้

- | | |
|---------------------------------|---------------------------------|
| (1) เงินฝากต่ำกว่า 1 ล้านบาท | ตัวสัญญาใช้เงินจะมีอายุ 6 เดือน |
| (2) เงินฝากตั้งแต่ 1-10 ล้านบาท | ตัวสัญญาใช้เงินจะมีอายุ 3 ปี |
| (3) เงินฝากเกิน 10 ล้านบาท | ตัวสัญญาใช้เงินจะมีอายุ 5 ปี |

ตัวสัญญาใช้เงินดังกล่าวนี้ให้ดอกเบี้ยเป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัวโดยอิงกับอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของตัวสัญญาใช้เงินระยะเวลา 3 เดือน ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) โดยจะปรับอัตราดอกเบี้ยทุก 3 เดือน

3.2.2 กรณีสั่งปิดกิจการสถาบันการเงิน 42 บริษัท

หลังจากที่ทางการได้ประกาศปิดสถาบันการเงิน 42 บริษัท กองทุนได้รับแลกเปลี่ยนตัวทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ โดยธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จะออก NCD ให้

กับผู้ฝากเงินเท่ากับยอดเงินต้นบวกดอกเบี้ยจนถึงวันที่แลกเปลี่ยนตัว อายุของ NCD จะกำหนดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ส่วนเจ้าหนี้จะรับแลกเปลี่ยนตัวเฉพาะเงินต้นเงินเท่านั้น ไม่รวมดอกเบี้ยและ NCD จะมีอายุเช่นเดียวกับ NCD ที่ออกให้กับผู้ฝากเงินแต่มีดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 2 ต่อปี¹

3.3.3 ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน

นอกจากกองทุนจะได้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิดกิจการทั้ง 58 บริษัทแล้ว เพื่อเป็นการระงับวิกฤติศรัทธาของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน กองทุนได้ประกาศประกันการชำระคืนเงินต้นเต็มจำนวนและดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศของสถาบันการเงิน

4. ความเสียหายของกองทุนที่ต้องขอชดเชยจากรัฐบาล

จากการที่กองทุนต้องแบกภาระในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจากเหตุการณ์วิกฤติการณ์สถาบันการเงิน ในปีพ.ศ.2540 ส่งผลให้เงินกองทุนของกองทุนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก กองทุนตกอยู่ในฐานะที่มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ทางกรจึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือแก่กองทุน โดยตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 มาตรา 5 กำหนดให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนในกรณีที่กองทุนได้ประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจนกองทุนได้รับความเสียหาย

¹กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการธนาคาร. “เอกสารเผยแพร่ หน้า 8-9.”

จากการเปิดเผยของกองทุน ความเสียหายสุทธิของกองทุนที่ต้องขอชดเชยจากรัฐบาล ได้แก่

(1) ส่วนต่างระหว่างเงินให้กู้ยืม เงินให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินกับรายรับที่ได้รับจากการขายสินทรัพย์เพื่อชำระบัญชี เช่น ในกรณีสถาบันการเงิน 56 แห่ง ที่ถูกสั่งปิดกิจการ

(2) ความเสียหายสุทธิจากการประกันความเสียหายสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในสถาบันการเงินที่กองทุนถือหุ้นอยู่ คำนวณได้จากเงินให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในรูปแบบของการซื้อหุ้นเพิ่มทุนทั้งหมดรวมกับภาระการชดเชยความเสียหายจากสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ หักด้วยรายรับจากการขายสินทรัพย์ การคืนทุนและมูลค่าของสินทรัพย์ที่กองทุนยังถืออยู่

(3) ความเสียหายจากการรับอวัลต์สัญญาใช้เงินเพื่อชดเชยส่วนต่างระหว่างมูลค่าของสินทรัพย์และหนี้สิน ซึ่งเกิดจากการโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปยังสถาบันการเงินอื่นและหนี้สินมีมูลค่าสูงกว่าทรัพย์สิน เช่น กรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการฯ

ขณะนี้ตัวเลขความเสียหายสุทธินั้น ยังไม่สามารถประมาณได้อย่างชัดเจน เนื่องจากขึ้นอยู่กับปัจจัยในอนาคตหลายประการ เช่น อัตราการได้คืน (Recovery Rate) ของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ อัตราการจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในแต่ละปี (Resolution Rate) อัตราดอกเบี้ยและมูลค่าของสินทรัพย์ที่กองทุนยังถืออยู่ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังและกองทุนได้จัดทำประมาณการเบื้องต้น ซึ่งคาดว่ากองทุนจะมีความเสียหายสุทธิอยู่ระหว่าง 800,000 – 1,200,000 ล้านบาท (ไม่รวมความเสียหายที่รัฐบาลได้ชดเชยไปแล้ว 500,000 ล้านบาท)¹

¹กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. “ข่าวกองทุนหน้า 6-7.”

5. ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับกองทุน

จากที่ได้ศึกษาถึงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนแล้ว จะได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายรวมทั้งข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับกองทุน ดังนี้

5.1 วัตถุประสงค์ของกองทุน

กองทุนมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน กองทุนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ทำให้กองทุนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนนั้นไม่สอดคล้องกับทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน กล่าวคือ กองทุนไม่แยกแยะระหว่างปัญหาการขาดสภาพคล่องและปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ อย่างเช่นในวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2540 กองทุนให้เงินช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยระบุว่าเป็นการช่วยสภาพคล่อง แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีสถาบันการเงินหลายแห่งอยู่ในฐานะที่ไม่อาจชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้¹ ซึ่งการที่กองทุนให้การช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้ก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ คือ เป็นการให้สังคมส่วนรวมต้องเข้าไปรับภาระการสูญเสียของเอกชนเพียงบางคน และก่อให้เกิดแรงจูงใจในทางที่ผิดต่อสถาบันการเงินว่าสามารถดำเนินธุรกิจแบบเสี่ยงมาก ๆ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงๆ ได้โดยไม่ต้องกังวลกับความเสี่ยงมากนัก เพราะหากมีความเสียหายร้ายแรงเกิดขึ้น กองทุนจะเข้ามารับภาระแก้ไขและช่วยเหลือ ซึ่งหากสถาบันการเงินมีทัศนคติเช่นนี้ทางการจะไม่สามารถสร้างระบบการเงินให้มีความเสถียรภาพได้

¹ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) "รายงาน ศปร.ฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ." หน้า 8

5.2 โครงสร้างของกองทุน

กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่ และมีผู้จัดการกองทุนซึ่งแต่งตั้งจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ดำเนินกิจการของกองทุน ทำให้กองทุนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าโครงสร้างการบริหารโดยรวมของกองทุนที่ระบุไว้ในกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทย มีบทบาทมากที่สุดในการบริหารกองทุน กล่าวคือ

- กองทุนจัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย
- ฝ่ายจัดการกองทุนเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย
- ผู้จัดการกองทุนแต่งตั้งมาจากพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย
- ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการ

จัดการกองทุน

จึงทำให้กองทุนขาดความเป็นอิสระ¹

5.3 กองทุนไม่มีอำนาจติดตามฐานะ ตรวจสอบและสั่งการแก้ไขปัญหาลงสถาบันการเงิน

กองทุนไม่มีอำนาจในการติดตามฐานะ ตรวจสอบ และสั่งการแก้ไขปัญหาลงสถาบันการเงิน ทำให้กองทุนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการแก้ไขปัญหาลงสถาบันการเงินในวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 กองทุนเป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นเพียง “เสมียน” จ่ายเงินตามนโยบายของทางการเท่านั้นแต่ไม่มีส่วนร่วมในการประเมินผล และร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าว²

¹คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) “รายงาน ศปร.ฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ.” หน้า 9, หน้า 151

²เรื่องเดียวกัน. หน้า 9, หน้า 151

5.4 กองทุนไม่มีอำนาจชำระบัญชี

กองทุนไม่มีอำนาจชำระบัญชีสถาบันการเงินสมาชิก ทำให้การติดตามทรัพย์สินเพื่อชดใช้หนี้สินค้ำกองทุนไม่คล่องตัวและล่าช้าเกินความจำเป็น

5.5 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุน คือ มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ทำให้การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 กองทุนให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินจนเงินกองทุนของกองทุนได้รับความเสียหายจนถึงขั้นมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ทำให้กองทุนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ากองทุนให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดของเงินกองทุน เป็นเหตุให้กองทุนได้รับความเสียหายโดยไม่อาจคาดได้ว่าความเสียหายจะสิ้นสุดอย่างไรและเมื่อใด ถือว่าเป็นการใช้อำนาจที่เข้าลักษณะเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence)¹

5.6 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุน

กองทุนประกาศให้ความคุ้มครองเงินต้นเต็มจำนวนและดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงิน และเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศของสถาบันการเงิน ทำให้กองทุนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้เต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ยเกินหลักการแห่งความเหมาะสมของการประกันเป็นการรับประกันโดยไม่มีขอบเขต เพราะเท่ากับว่าประชาชนผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สามารถฝากเงินกับสถาบันการเงินใดก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความเสี่ยง และในกรณีที่กองทุนได้รับความเสียหายจากการประกันหรือให้

¹ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) "รายงาน ศปร. ฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ." หน้า 174-175

ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็น แก่กองทุน ถือว่าการที่รัฐบาลเป็นผู้รับภาระช่วยเหลือกองทุนในการประกันดังกล่าวเท่ากับ เป็นการให้ประชาชนทุกคนต้องเข้าร่วมรับภาระด้วย¹

จากประเด็นปัญหาและข้อบกพร่องดังกล่าวของกองทุน คณะกรรมการศึกษา และเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงการคลังให้ศึกษาข้อเท็จจริงกรณีของกองทุนได้ เสนอแนะว่า **“ในส่วนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นั้น ศปร. เห็นว่าควรที่จะมีการยกเลิก โดยเร็ว โดยเฉพาะการรับประกันโดยไม่มีขอบเขตโดยแปลงมาเป็นส่วนงานทางด้านการ ประกันเงินฝาก”**² นอกจากนี้ ศปร. จะเสนอแนะให้ทางการยกเลิกกองทุนและจัดตั้งสถาบัน ประกันเงินฝากแล้ว จากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและสถาบัน การเงินในปี พ.ศ. 2540 ทางการไทยได้ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือ ทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ระบุว่าจะนำระบบประกันเงินฝากมาใช้แทนการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่ใช้ อยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น ในบทต่อไปจะได้ศึกษาถึงสถาบันประกันเงินฝากที่ทางการไทยมี แนวคิดที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครอง ผู้ฝากเงินแทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

¹ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของ ประเทศ (ศปร.) “รายงาน ศปร. ฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ วิกฤตทางเศรษฐกิจ.” หน้า 10, หน้า 159

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในบทนี้จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในส่วนแรกจะศึกษาถึงความเป็นมาของสถาบันประกันเงินฝากโดยจะศึกษาตั้งแต่ความหมาย ความเป็นมา เหตุผลสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก บทบาทหน้าที่และวัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก รวมทั้งศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ โดยในส่วนของโครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ จะศึกษาดังแต่การบริหาร (administration) สมาชิก (membership) การคุ้มครอง (protection coverage) เงินกองทุน (fund) ค่าเบี้ยประกัน (premium assessment) และในส่วนของอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ จะศึกษาเกี่ยวกับอำนาจป้องกันสถาบันการเงินล้มละลาย และอำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มละลาย (resolution of failed bank) และศึกษามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศเบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี สเปน นอร์เวย์ ฟินแลนด์ อังกฤษ ญี่ปุ่น จากนั้นจะได้ศึกษารายละเอียดของมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC)

1. ความเป็นมาของสถาบันประกันเงินฝาก

1.1 ความหมาย

การประกันเงินฝาก หมายถึง “การที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์กรที่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนให้สัญญาแก่ประชาชนว่าหากนำเงินไปฝากกับ

สถาบันการเงินเงินฝากจำนวนนี้จะไม่สูญ แม้สถาบันการเงินนั้นจะล้มเลิกกิจการไปก็ตาม และในการประกันนี้ประชาชนผู้ฝากเงินจะไม่ต้องรับภาระในการจ่ายเบี้ยประกันผู้ที่จะต้องรับภาระคือ สถาบันการเงินที่ผู้ฝากเงินใช้บริการอยู่¹

1.2 ความเป็นมา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรกที่น่าระบบการประกันเงินฝากมาใช้² ระบบการประกันเงินฝากที่นำมาใช้ในช่วงแรกนั้น เป็นการประกันเงินฝากในระดับมลรัฐ ยังไม่เป็นระดับประเทศเหมือนเช่นในปัจจุบัน ซึ่งมลรัฐแรกที่น่าระบบการประกันเงินฝากมาใช้คือมลรัฐ New York โดยเริ่มนำมาใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ.2372 โดยองค์กรเอกชน ต่อมาในปี พ.ศ.2374-2401 ระบบการประกันเงินฝากได้ขยายไปอีก 5 มลรัฐ คือ มลรัฐ Vermont Indiana Michigan Ohio และ Iowa ซึ่งรูปแบบ โครงสร้าง กลไกการดำเนินงานของสถาบันประกันเงินฝากทั้ง 6 มลรัฐนั้น มีความหลากหลายแตกต่างกันไป แต่วัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝากจะเหมือนกัน คือ กลุ่มครองผู้ฝากเงินไม่ให้ได้รับความเสียหายจากการที่ธนาคารต้องปิดกิจการและไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้³ การนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ในช่วงนี้มีทั้งประสบความสำเร็จ และล้มเหลว กล่าวคือ มีสถาบันประกันเงินฝากเพียง 3 แห่ง ที่ประสบความสำเร็จ คือสถาบันประกันเงินฝากของมลรัฐ Indiana Iowa และมลรัฐ Ohio แต่สถาบันประกันเงินฝากอีก 3 แห่ง ประสบความล้มเหลว คือ สถาบันประกันเงินฝากของมลรัฐ Michigan New York และมลรัฐ Vermont เนื่องจากสถาบันประกันเงินฝากประสบปัญหาล้มละลายไม่มีเงินจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน ทั้งนี้เพราะมีสถาบันการเงินสมาชิกขนาดใหญ่ล้มเป็นจำนวนมากจนทำให้

¹ศิริ การเจริญดี วิชัย หิรัญวงศ์ เดชา พงษ์อาจ. "สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย." เศรษฐกิจการคลังการธนาคาร, อนุสรณ์... นายเจริญ กลิ่นอวล 7 มกราคม 2523 ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2523 หน้า 182

²Rita Carisano. Deposit Insurance Theory, Policy and Evidence. Dartmouth Publishing Company Limited. 1992, p.156

³Federal Deposit Insurance Corporation. "The First Fifty Year A History of the FDIC 1933-1983." p.13-21

สถาบันประกันเงินฝากไม่มีเงินจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน¹ อย่างไรก็ตามสถาบันประกันเงินฝากที่เหลือต้องปิดกิจการไปเช่นกันเพราะจำนวนสมาชิกที่เป็น State Chartered bank ได้แปลงไปเป็น National bank ทำให้จำนวนสมาชิกที่เป็น State Chartered bank มีจำนวนลดลง

ต่อมา ระบบประกันเงินฝากได้นำมาใช้ในระดับมลรัฐอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2451-2460 ใน 8 มลรัฐ คือ มลรัฐ Oklahoma Kansas Nebraska Texas Mississippi South Dakota North Dakota และ Washington ปรากฏว่าการนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ในช่วงนี้ไม่ประสบความสำเร็จเหมือนในช่วงแรก เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและภาวะการเกษตรตกต่ำ อันเนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ธนาคารหลายแห่งประสบปัญหาและล้มลงเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบถึงสถาบันประกันเงินฝากที่มีอยู่ในขณะนั้น ถึงขั้นที่สถาบันประกันเงินฝากบางแห่งไม่มีเงินจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินและต้องปิดตัวเองไปในที่สุด สถาบันประกันเงินฝากแห่งสุดท้ายที่ต้องปิดตัวเอง คือ สถาบันประกันเงินฝากของมลรัฐ Washington ซึ่งปิดกิจการในปี พ.ศ. 2464²

หลังจากสถาบันประกันเงินฝากระดับมลรัฐได้ปิดกิจการไปหมดแล้ว การปิดกิจการของสถาบันการเงินยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือ ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ.2464-2476 มีธนาคารปิดกิจการประมาณ 14,808 แห่ง โดยในแต่ละปีมีจำนวนธนาคารที่ปิดกิจการ ดังนี้

¹Eugene White. Deposit Insurance. Policy Research Working Paper 1541, November 1995, p.5

²Federal Deposit Insurance Corporation. "The First Fifty Year A History of the FDIC 1933-1983. p.22 -29

ตารางที่ 1 จำนวนธนาคารพาณิชย์ที่ปิดกิจการในประเทศสหรัฐอเมริกาช่วง
ปี พ.ศ.2464-2483

ปี พ.ศ.	จำนวนธนาคารพาณิชย์ที่ปิดกิจการ	จำนวนธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด
2464	505	30,456
2465	366	30,120
2466	646	29,829
2467	775	28,988
2468	618	28,442
2469	976	27,742
2470	669	26,650
2471	498	25,798
2472	659	24,970
2473	1,350	23,697
2474	2,293	21,654
2475	1,453	15,734
2476	4,000	14,207
2477	57	15,348
2478	34	15,488
2479	44	15,329
2480	59	15,094
2481	54	14,867
2482	42	14,667

ที่มา : George J. Benston and other. Perspectives on SAFE & SOUND BANKING past, present, and future. Published in cooperation with The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England 1986, p.54-57

ในช่วงปี พ.ศ.2473-2476 ภาวะเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาตกต่ำรุนแรงมาก มีธนาคารปิดกิจการทั้งสิ้น 9,096 แห่ง โดยเฉพาะในช่วงต้นปี พ.ศ.2476 ธนาคารปิดกิจการสูงมากถึง 4,000 แห่ง¹ เหตุการณ์นี้ทำให้ประชาชนจำนวนมากขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน และหันไปสะสมทองคำแทนการฝากเงินเพราะมีความมั่นคงมากกว่า ทำให้ธนาคารไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างเงินออมและการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและยกระดับรายได้ของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นผู้ฝากเงินชาวต่างประเทศพากันถอนเงินออกจากธนาคารในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก ในที่สุดเมื่อระบบธนาคารไม่สามารถที่จะเผชิญกับปัญหานี้ต่อไปได้ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น คือ นาย Franklin Roosevelt² จึงมีคำสั่งให้ปิดธนาคารที่เป็นของรัฐทั้งหมด และดำเนินการปฏิรูประบบการเงินการธนาคารใหม่โดยเพิ่มอำนาจให้แก่ธนาคารกลางในการควบคุมจำนวนธนาคารพาณิชย์ การให้สินเชื่อ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ การออมทรัพย์ และที่สำคัญคือให้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแห่งชาติขึ้น คือ Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC ขึ้นอย่างรีบด่วน³ โดยประธานาธิบดี Franklin Roosevelt ได้ลงนามจัดตั้ง FDIC เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2476 ภายใต้กฎหมาย The Banking Act of 1933 และ FDIC เริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2477⁴ ปรากฏว่าหลังจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้ง FDIC แล้ว จำนวนธนาคารที่ปิดกิจการได้ลดจำนวนลงอย่างมาก⁵ กล่าวคือในช่วงปี พ.ศ. 2477-2482 มีจำนวนธนาคารปิดกิจการเพียง 290 แห่งเฉลี่ยปีละ 48 แห่ง ปี พ.ศ.2483-2492

¹Federal Deposit Insurance Corporation. The First Fifty Year A History of the FDIC 1933-1983. p.43

²Ibid. p.38

³ศิริ การเจริญดี วิชัย นีรณวงศ์ เดชา พงษ์อาจ. "สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย." หน้า 178-179

⁴Federal Deposit Insurance Corporation. The First Fifty Year A History of the FDIC 1933-1983. p.43

⁵ศิริ การเจริญดี วิชัย นีรณวงศ์ เดชา พงษ์อาจ. "สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย." หน้า 179

ธนาคารปิดกิจการ 115 แห่ง เฉลี่ยปีละ 12 แห่ง และหลังจากปี พ.ศ.2492 ลดลงเหลือในอัตราเฉลี่ยปีละ 5-8 แห่ง เท่านั้น¹

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ แม้จะไม่สามารถระบุได้อย่างแน่ชัดว่าเป็นผลงานทั้งหมดของสถาบันประกันเงินฝาก แต่ก็อาจปฏิเสธได้ว่าสถาบันประกันเงินฝากก็มีส่วนทำให้การปิดกิจการของสถาบันการเงินลดลง หลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแล้ว มีหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่กำลังหรือเคยประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินถึงจุดที่สถาบันการเงินของตนต้องปิดกิจการลงไป² ได้นำแนวคิดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากมาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อรื้อฟื้นศรัทธาของประชาชนกลับคืน จากการสำรวจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในปี พ.ศ.2541 มีประเทศที่จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากทั้งสิ้นประมาณ 56 ประเทศ ดังนี้

¹ฝ่ายวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก. สิงหาคม พ.ศ.2534. หน้า 51

²ศิริ การเจริญดี วิชัย หิรัญวงศ์ เดชา พงษ์อาจ. "สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย." หน้า 179-180

ตารางที่ 2 รายชื่อประเทศที่จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากระหว่างปี พ.ศ.2476-2541

ลำดับที่	ประเทศ	จัดตั้งปี พ.ศ.
1	สหรัฐอเมริกา	2476
2	นอร์เวย์	2504
3	อินเดีย	2505
4	สาธารณรัฐโดมินิกัน	2505
5	ฟิลิปปินส์	2506
6	ไมโครนีเชีย	2506
7	เยอรมัน	2509
8	แคนาดา	2510
9	เลบานอน	2510
10	ฟินแลนด์	2512
11	ญี่ปุ่น	2514
12	เบลเยียม	2517
13	หมู่เกาะมาร์แชลล์	2518
14	สเปน	2520
15	เนเธอร์แลนด์	2522
16	ออสเตรีย	2522
17	ฝรั่งเศส	2523
18	อังกฤษ	2525
19	ตุรกี	2526
20	สวิตเซอร์แลนด์	2527
21	บังกลาเทศ	2527

ตารางที่ 2 (ต่อ) รายชื่อประเทศที่จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากระหว่างปี พ.ศ.2476-2541

ลำดับที่	ประเทศ	จัดตั้งปี พ.ศ.
22	ไต้หวัน	2528
23	โคลัมเบีย	2528
24	ไอซ์แลนด์	2528
25	เคนยา	2528
26	เวเนซุเอล่า	2528
27	ชิลี	2529
28	เม็กซิโก	2529
29	ตรินิแดด แอนด์ โทบาโก	2529
30	อิตาลี	2530
31	เดนมาร์ก	2531
32	ไนจีเรีย	2531
33	สาธารณรัฐไอร์แลนด์	2532
34	ลักเซมเบิร์ก	2532
35	เอลซัลวาดอร์	2534
36	โปรตุเกส	2535
37	เปรู	2535
38	กรีซ	2536
39	ฮังการี	2536
40	บาห์เรน	2536
41	สาธารณรัฐเชค	2537
42	อุกานดา	2537
43	อาร์เจนตินา	2538

ตารางที่ 2 (ต่อ) รายชื่อประเทศที่จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากระหว่างปี พ.ศ.2476-2541

ลำดับที่	ประเทศ	จัดตั้งปี พ.ศ.
44	บราซิล	2538
45	โปแลนด์	2538
46	แทนซาเนีย	2538
47	โอมาน	2538
48	บัลแกเรีย	2538
49	เกาหลีใต้	2539
50	สวีเดน	2539
51	ลิทัวเนีย	2539
52	โรมาเนีย	2539
53	สาธารณรัฐสโลวัก	2539
54	โครเอเชีย	2540
55	ลัตเวีย	2541
56	จาร์ไมก้า	2541

ที่มา : The Jamaica Deposit Insurance Corporation. “Deposit Insurance Schemes A Comparative Analysis.” p.3-6

<http://www.jdic.org/documents/depositinsuranceschemes.htm> 1/1/44

1.3 เหตุผลสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

ในระยะเวลาเพียง 60 กว่าปี แนวคิดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากได้แพร่หลายไปทั่วโลก เหตุผลที่สนับสนุนให้แต่ละประเทศจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากที่มักกล่าวอ้างถึง ก็คือ สถาบันประกันเงินฝากมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพในระบบการเงิน (Financial Stabilization) ส่งเสริมประสิทธิภาพการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน (Competitive efficiency) ค้ำครองผู้ฝากเงินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม (Equity considerations)

1.3.1 เสริมสร้างเสถียรภาพในระบบการเงิน (Financial Stabilization)

เหตุผลแรกที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก คือ สถาบันประกันเงินฝากมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพในระบบการเงิน กล่าวคือ การที่สถาบันประกันเงินฝากประกาศให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินและจ่ายเงินให้ผู้ฝากเงินในทันทีที่สถาบันการเงินล้ม ย่อมสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน ระบบสถาบันการเงินจึงมีความมั่นคง และเมื่อระบบสถาบันการเงินมั่นคงย่อมทำให้ระบบการเงินของประเทศมั่นคงไปด้วย เพราะสถาบันการเงินมีบทบาทสำคัญยิ่งในระบบการเงิน ในฐานะที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางระดมเงินออมจากประชาชน สถาบันประกันเงินฝากจึงมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพในระบบการเงิน

1.3.2 ส่งเสริมประสิทธิภาพการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน (Competitive efficiency)

สถาบันประกันเงินฝากมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมประสิทธิภาพการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน กล่าวคือ ประการแรก เมื่อสถาบันการเงินล้มสถาบันประกันเงินฝากสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ฝากเงินได้ ทำให้รัฐตัดสินใจได้ง่ายขึ้นในการที่จะสั่งปิดสถาบันการเงินที่มีปัญหาและอนุญาตให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงิน

แห่งใหม่เข้ามาแข่งขันในระบบ สถาบันประกันเงินฝากจึงมีบทบาทสำคัญในการยกระดับการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน อีกประการหนึ่งคือ สถาบันประกันเงินฝากมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเสมอภาคในการแข่งขันกันระหว่างสถาบันการเงินที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ หากไม่มีสถาบันประกันเงินฝากเป็นที่แน่นอนว่าผู้ฝากเงินย่อมที่จะฝากเงินกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่มากกว่าสถาบันการเงินขนาดเล็ก หรือฝากเงินกับสถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการมานานมากกว่าสถาบันการเงินที่เพิ่งจะเปิดดำเนินการ หรือฝากเงินกับสถาบันการเงินต่างประเทศมากกว่าสถาบันการเงินในประเทศ ทั้งนี้ เพราะผู้ฝากเงินเชื่อมั่นว่าสถาบันการเงินขนาดใหญ่ สถาบันการเงินที่เปิดดำเนินการมานาน หรือสถาบันการเงินต่างประเทศมีความมั่นคงมากกว่า แต่เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้น ไม่ว่าผู้ฝากเงินจะฝากเงินในสถาบันการเงินใดผู้ฝากเงินจะได้รับการคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันประกันเงินฝากทั้งสิ้น ดังนั้น สถาบันการเงินทุกแห่งจึงสามารถแข่งขันกันได้อย่างเสมอภาค สถาบันประกันเงินฝากจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมประสิทธิภาพการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน

1.3.3 คุ้มครองผู้ฝากเงินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม (Equity considerations)

ในการนำเงินไปฝากยังสถาบันการเงินของผู้ฝากเงินนั้น สถาบันการเงินไม่ได้ให้หลักประกันใดแก่ผู้ฝากเงินว่าหากสถาบันการเงินล้มผู้ฝากเงินจะได้รับเงินคืน การที่สถาบันประกันเงินฝากให้การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินจึงเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ฝากเงิน นอกจากนี้การประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย ด้วยเชื่อว่าผู้ฝากเงินรายย่อยนั้นเป็นผู้ที่ไม่สามารถที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงินและไม่มีอำนาจต่อรองกับสถาบันการเงิน แตกต่างกับผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากกว่า และมีอำนาจต่อรองกับสถาบันการเงินได้ดีกว่าผู้ฝากเงินรายย่อย สถาบันประกันเงินฝากจึงมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

1.4 บทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝาก

นอกจากสถาบันประกันเงินฝากจะมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพในระบบการเงิน ส่งเสริมประสิทธิภาพการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองผู้ฝากเงินและสร้างความเป็นธรรมในสังคมแล้ว สถาบันประกันเงินฝากยังมีบทบาทสำคัญในการระดมเงินออมของสถาบันการเงินด้วย กล่าวคือ เมื่อสถาบันประกันเงินฝากสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงินแล้ว สถาบันการเงินย่อมสามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางระดมเงินออมจากประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก

วัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่าง ๆ คือ

1.5.1 เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน (Protection of Individual Depositors)

สถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน ซึ่งวิธีการที่สถาบันประกันเงินฝากให้การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงิน คือ

1. สถาบันประกันเงินฝากรับประกันว่าจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินในจำนวนที่แน่นอนหากสถาบันการเงินล้ม ทำให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าเงินฝากที่ตนนำไปฝากกับสถาบันการเงินนั้นไม่สูญหายและได้คืนอย่างแน่นอน

2. สถาบันประกันเงินฝากจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินในทันทีที่สถาบันการเงินล้ม ซึ่งหากไม่มีสถาบันประกันเงินฝากผู้ฝากเงินจะไม่ได้รับเงินคืนในทันทีที่ต้องรอให้มีการชำระบัญชีเสียก่อน ซึ่งต้องใช้เวลาและผู้ฝากเงินอาจได้รับเงินคืนเพียงบางส่วนเท่านั้น

1.5.2 ป้องกันการรุมถอนเงิน (Prevention Of Bank Runs)

การที่สถาบันประกันเงินฝากประกาศที่จะจ่ายเงินชดเชยในจำนวนที่แน่นอน และในทันทีที่สถาบันการเงินล้ม จะช่วยป้องกันและลดพฤติกรรมการรุมถอนเงินฝากของผู้ฝากเงินจากการได้รับข่าวลือว่าสถาบันการเงินที่ตนนำเงินไปฝากประสบปัญหา ทั้งนี้ เพราะผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าเงินที่ตนฝากไว้ที่สถาบันการเงินนั้นไม่สูญหาย และได้รับคืนอย่างแน่นอนโดยสถาบันประกันเงินฝากเป็นผู้จ่ายเงินชดเชยดังกล่าวให้ สถาบันประกันเงินฝากจึงช่วยป้องกันและลดพฤติกรรมการรุมถอนเงินได้

1.5.3 รักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงิน (Maintenance Of Public Confidence In Banks)

การที่สถาบันประกันเงินฝากประกาศที่จะจ่ายเงินชดเชยในจำนวนที่แน่นอน และในทันทีที่สถาบันการเงินล้ม ทำให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าเงินที่ตนนำไปฝากกับสถาบันการเงินนั้นไม่สูญหายและได้คืนอย่างแน่นอน ผู้ฝากเงินจึงมีความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินมากขึ้น สถาบันประกันเงินฝากจึงมีบทบาทสำคัญในการรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงิน

1.5.4 ส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (Promotion of stability in the economy)

การส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ถือเป็นวัตถุประสงค์สูงสุดของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก การที่สถาบันประกันเงินฝากสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินว่าจะจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินในทันทีที่สถาบันการเงินล้ม จะเสริมสร้างให้ระบบ

สถาบันการเงินในประเทศมีความมั่นคง เมื่อระบบสถาบันการเงินของประเทศมีความมั่นคงย่อมส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไปด้วย¹

1.6 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้วว่า แนวคิดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากได้รับความนิยมนำไปทั่วโลก และมีประเทศที่จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากไปแล้วกว่า 50 ประเทศ ซึ่งรูปแบบสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นที่แพร่หลายและได้รับความนิยมมากที่สุดที่จะนำมาเป็นต้นแบบของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศอื่น² ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่น่าระบบประกันเงินฝากมาใช้และประสบความสำเร็จ สามารถเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนมาได้ ป้องกันและลดพฤติกรรมการรูดถอนเงินของผู้ฝากเงินได้ (bank run) รวมทั้งลดจำนวนการปิดกิจการของธนาคารลง การศึกษาการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2522-2523 ก็อ้างอิงรูปแบบและความสำเร็จของสถาบันประกันเงินฝากในประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นกัน³ ปัจจุบันแนวคิดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่างๆ ยังคงมีอยู่รวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งในแต่ละประเทศต่างพยายามศึกษาข้อดีและข้อเสียของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2532 สถาบันประกันเงินฝากแห่งหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Federal Saving and Loans Insurance Corporation หรือ FSLIC ซึ่งรับประกันเงินฝากของสถาบันการเงินประเภท Saving and Loan Association ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่จัดหาเงินทุนเพื่อให้ประชาชน

¹Maria L. Fres-Felix. DEPOSIT INSURANCE SCHEMES: ITS NATURE, ROLE AND ISSUES. The South East Asian Central Banks (SEACEN), Research and Training Center Kuala Lumpur. 1991. p.5-11

²Maria L. Fres-Felix. DEPOSIT INSURANCE SCHEMES: ITS NATURE, ROLE AND ISSUES. p.13

³ศิริ การเจริญดี วิชัย นีรัญวงศ์ เดชา พงษ์อาจ. "สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย." หน้า 177-181

กู้ยืมเงินไปเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยประสบปัญหาล้มละลายไม่มีเงินจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน¹ ทำให้หลายประเทศที่ได้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากอยู่แล้วต้องทบทวนบทบาทของสถาบันประกันเงินฝากที่มีอยู่ในประเทศ และประเทศที่มีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากต้องพิจารณารอบคอบยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับ FSLIC

นาย William Seidman อดีตประธานของ FDIC กล่าวว่า

*“Deposit insurance is like a **nuclear power plant**. Operated properly, it is beneficial; but only appropriate safety precautions can keep it from going out of control. Once out of control it can blow up, with great damage to the entire country.”*²

จากคำกล่าวข้างต้นของนาย William Seidman ซึ่งให้เห็นว่าระบบประกันเงินฝากนั้นให้ทั้งคุณและโทษ ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นในประเทศไทย ควรจะได้ศึกษารูปแบบของสถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากดังกล่าว ปัจจุบันรูปแบบของสถาบันประกันเงินฝากในแต่ละประเทศมีความหลากหลายแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ซึ่งปัจจัยสำคัญในการพิจารณาการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากประกอบด้วย โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝาก³ ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไป

¹Maria L. Fres-Felix. DEPOSIT INSURANCE SCHEMES: ITS NATURE, ROLE AND ISSUES. p.63

²LEE Wai Sing. “Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice.” Department of business Studies, The Hong Kong Polytechnic University .
<http://afbc.banking.unsw.edu.au/AFBC10/32/HTM/INDEX.HTM> 27/9/44, p.19

³Financial Stability Forum. “ GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS.” September 2001, p.17-28

1.6.1 โครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ

โครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากประกอบด้วย การบริหาร(administration) สมาชิก (membership) การคุ้มครอง (protection coverage) เงินกองทุน (fund) และค่าเบี้ยประกัน (premium assessment)¹

1.6.1.1 การบริหาร ในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากปัจจัยแรกที่น่าสนใจมาพิจารณา คือ สถาบันประกันเงินฝากที่จัดตั้งขึ้นนี้จะบริหารโดยใครระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

จากการศึกษาพบว่าไม่ว่าจะบริหารโดยภาครัฐหรือบริหารโดยภาคเอกชนต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน คือ

ก. บริหารโดยภาคเอกชน

ข้อดี

- (1) มีความคล่องตัวกว่าภาครัฐ
- (2) ไม่ถูกกีดกันทางการเมือง

ข้อเสีย

ประชาชนไม่เชื่อมั่นในตัวองค์กร

ข. บริหารโดยภาครัฐ

ข้อดี

- (1) ประชาชนมีความเชื่อมั่นในรัฐบาลมากกว่าภาคเอกชน เพราะฐานะทางการเงินของภาครัฐย่อมดีกว่าภาคเอกชน หากสถาบันประกันเงินฝากประสบปัญหารัฐบาลสามารถเรียกเก็บภาษีและนำเงินภาษีมาให้การช่วยเหลือและสนับสนุนสถาบันประกันเงินฝากได้

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p 1

(2) ภาครัฐมีอำนาจในการกำกับดูแล และตรวจสอบสถาบันการเงินย่อมเข้าถึงข้อมูลของสถาบันการเงินได้ดีกว่าภาคเอกชน

อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่ใช้พิจารณาว่าสถาบันประกันเงินฝากควรจะบริหารโดยภาครัฐหรือเอกชนมักจะตัดสินที่ความเชื่อมั่นของประชาชน เพราะความเชื่อมั่นของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญมากที่สุด หากประชาชนขาดความเชื่อมั่นเสียแล้วสถาบันประกันเงินฝากไม่สามารถประสบความสำเร็จได้¹ นอกจากนี้สถาบันประกันเงินฝากส่วนใหญ่ มักบริหารโดยภาครัฐ เนื่องมาจากการนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ในภาครัฐเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้ง²

จากการศึกษาพบว่าการบริหารสถาบันประกันเงินฝากที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศ แบ่งแยกรูปแบบการบริหารออกได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

(1) บริหารโดยภาครัฐ (public scheme) ส่วนใหญ่สถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่าง ๆ มักจะบริหารงานโดยภาครัฐ ประเทศที่สถาบันประกันเงินฝากบริหารโดยภาครัฐ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ สเปน สวีเดน ตุรกี อาร์เจนตินา บราซิล แคนาดา³ สาธารณรัฐเชค ชิลี โคลัมเบีย เม็กซิโก โมร็อกโก เนปาล ไนจีเรีย ยูกันดา โอมาน หมู่เกาะมาร์แชลล์ ปารากวัย แทนซาเนีย ตรินิแดด แอนด์ โทบาโก อินเดีย บังกลาเทศ ใต้หวัน

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p 3-4

²นพพร เรืองสกุล. "ภาพรวมของการประกันเงินฝาก." ฝากเงินให้รวย. พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์วงแหวน, กรุงเทพฯ: 2530, หน้า 147

³Canada Deposit Insurance Corporation Act, Section 3 (2)

(2) บริหารโดยภาคเอกชน (**private scheme**) แม้ว่าการบริหารโดยภาคเอกชนจะมีข้อดีน้อยกว่าการบริหารโดยภาครัฐ แต่ก็มีในบางประเทศที่สถาบันประกันเงินฝากบริหารโดยภาคเอกชน ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส อิตาลี เลบานอน ลักเซมเบิร์ก นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์

(3) บริหารร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (**Joint scheme**) ในบางประเทศการบริหารสถาบันประกันเงินฝาก เป็นความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น¹ ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐโดมินิกัน เปรู โปแลนด์ โปรตุเกส เวเนซุเอลา

(4) แยกองค์กรบริหารระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (**public & private scheme**) ในประเทศไอซ์แลนด์นั้นได้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมา 2 แห่ง และแยกกันบริหารระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยสถาบันประกันเงินฝากธนาคารพาณิชย์บริหารโดยภาครัฐ แต่สถาบันประกันเงินฝากธนาคารออมสินบริหารโดยภาคเอกชน²

นอกจากนี้สถาบันประกันเงินฝากที่บริหารโดยภาครัฐยังมีประเด็นพิจารณาอีกว่าควรจะให้ใครเป็นผู้บริหารระหว่างธนาคารกลาง (Central Bank) กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน (Supervisory Organization) หรือจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระจากการศึกษาพบว่า

¹Curtis J. Milhaupt. Japan's Experience with Deposit Insurance and Failing Banks: Implications for Financial Regulatory Design? Discussion Paper No. 99-E-8. INSTITUTE FOR MONETARY AND ECONOMIC STUDIES. BANK OF JAPAN, p.11

²LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p. 20

ก. ควรจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแยกออกจากธนาคารกลาง เหตุผลคือ

(1) ถ้าให้สถาบันประกันเงินฝากบริหารโดยธนาคารกลาง ธนาคารกลางอาจถูกรัฐแทรกแซงเกี่ยวกับปัญหาของสถาบันการเงิน ซึ่งจะกระทบถึงความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการทำหน้าที่ควบคุมนโยบายการเงินของประเทศของธนาคารกลางได้

(2) บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของธนาคารกลางคือ ทำหน้าที่เป็นแหล่งกู้ยืมเงิน แหล่งสุดท้ายของสถาบันการเงิน (The lender of last resort) ซึ่งมีหน้าที่รักษาสภาพคล่องและเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศ หากให้ธนาคารกลางบริหารสถาบันประกันเงินฝากซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินล้ม หน้าที่ทั้ง 2 หน้าที่นี้จะขัดแย้งกันทันที ผลสุดท้ายการคุ้มครองของธนาคารกลางจะไปตกอยู่กับสถาบันการเงินไม่ใช่ผู้ฝากเงิน สถาบันประกันเงินฝากจึงบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งได้ยาก

ข. ควรจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแยกออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน

เหตุผลเพราะว่าหน้าที่หลักของหน่วยงานดังกล่าวคือ กำกับดูแลไม่ให้สถาบันการเงินประสบปัญหา การปล่อยให้สถาบันการเงินล้มแล้วจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเท่ากับเป็นการยอมรับความบกพร่อง หรือความไม่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลของตนเอง ดังนั้น ถ้าให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินบริหารสถาบันประกันเงินฝาก หากสถาบันการเงินประสบปัญหาสถาบันการเงินนั้นอาจไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากในภายหลังได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศส่วนใหญ่จึงจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระแยกออกจากธนาคารกลางและหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล¹

¹Jang-Bong Choi. Structuring a Deposit insurance System from the Asian Perspective.

1.6.1.2 สมาชิก ปัจจัยต่อไปที่จะนำมาพิจารณาคือ การเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก ปัจจุบันแบ่งระบบการเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝากได้ 2 ระบบ คือ ระบบสมัครใจ (voluntary) และระบบบังคับ (compulsory)

ก. ระบบสมัครใจ เป็นระบบที่ให้สิทธิสถาบันการเงินที่จะเลือกเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝากหรือไม่ก็ได้ ซึ่งระบบนี้มีข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี

- (1) เป็นการที่ภาครัฐไม่เข้าไปแทรกแซงภาคเอกชน
- (2) สถาบันประกันเงินฝากสามารถที่จะคัดเลือกสมาชิกได้ เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากในภายหลังได้

ข้อเสีย

การให้สถาบันการเงินสามารถที่จะเลือกสมัครเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝากหรือไม่ก็ได้ นั้นอาจก่อให้เกิดปัญหา adverse selection กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่สถาบันการเงินอยู่ในภาวะที่กำลังประสบปัญหาสถาบันการเงินก็เลือกที่จะสมัครเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก แต่เมื่อสถาบันการเงินมีความมั่นคงเพียงพอแล้วก็จะออกจากระบบเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าเบี้ยประกันและหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่างๆ ที่สถาบันประกันเงินฝากกำหนดขึ้นเช่นเดียวกับธนาคารขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงแข็งแรงก็จะไม่สมัครเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าเบี้ยประกันและหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่างๆ ที่สถาบันประกันเงินฝากกำหนดขึ้นเช่นกัน ดังนั้น สมาชิกของสถาบันประกันเงินฝากจะมีแต่สมาชิกที่มีฐานะการเงินที่อ่อนแอเป็นภาระแก่สถาบันประกันเงินฝาก สถาบันประกันเงินฝากก็ไม่อาจที่จะตั้งอยู่ได้¹

ข. ระบบบังคับ เป็นระบบที่สถาบันประกันเงินฝากบังคับให้สถาบันการเงินต้องเป็นสมาชิก ซึ่งระบบนี้มีข้อดีและข้อเสีย คือ

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.5

ข้อดี

(1) เพื่อให้สถาบันประกันเงินฝากคุ้มครองสถาบันการเงินทั้งหมดจะได้ไม่เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันกันระหว่างสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกกับสถาบันการเงินที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบการเงินในระยะยาว

(2) การให้สถาบันการเงินทุกประเภทเป็นสมาชิกจะเป็นการกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิกด้วยกันทำให้สามารถคิดอัตราค่าเบี้ยประกันจากสมาชิกในระดับต่ำได้¹

ข้อเสีย

(1) เป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงภาคเอกชน²

(2) สถาบันประกันเงินฝากจะเข้าไปปรับความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่กำลังประสบปัญหาอยู่ทันทีโดยไม่อาจที่จะปฏิเสธการเป็นสมาชิกได้³

จากการศึกษาพบว่าสถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่เลือกใช้ระบบสมัครใจ ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา เบลเยียม สาธารณรัฐโดมินิกัน เยอรมัน อิตาลี ลักเซมเบิร์ก ไมโครนีเซีย ปารากวัย เปรู สเปน สวิตเซอร์แลนด์ ใต้หวัน ซึ่งในจำนวนนี้มี 4 ประเทศ ที่บริหารโดยภาคเอกชน คือ ประเทศเยอรมัน อิตาลี ลักเซมเบิร์ก และ สวิตเซอร์แลนด์

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่เลือกใช้ระบบบังคับ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส⁴ แคนาดา⁵ อังกฤษ ออสเตรเลีย ไอร์แลนด์ ไอซ์แลนด์ เดนมาร์ก สวีเดน

¹ศิริ การเจริญดี วิชัย หิรัญวงศ์ เดชา พงษ์อาจ. "สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย." หน้า 183

หน้า 183

²LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p. 5

³Financial Stability Forum. "GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS." p. 21

⁴Carmine di Noia. Structuring Deposit Insurance in Europe: Some Considerations and a Regulatory Game. The Wharton School University of Pennsylvania 1995. P.5

⁵Canada Deposit Insurance Corporation Act, Section 8

ฟินแลนด์ กรีก ฮังการี ตุรกี เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ซิธิ โคโลมเบีย สาธารณรัฐเชค
เลบานอน เม็กซิโก เวเนซุเอลา ไนจีเรีย โอมาน เคนยา ยูกันดา บราซิล แทนซาเนีย
ตรินิแดด แอนด์ โทบาโก อินเดีย บังกลาเทศ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์

แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้ทั้ง 2 ระบบ คือ ทั้งระบบสมัครใจและระบบ
บังคับ กล่าวคือ สถาบันประกันเงินฝากจะบังคับเฉพาะธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นตาม
กฎหมายของรัฐบาลกลาง (national bank) และเป็นสมาชิกของธนาคารกลาง (national
member bank) แต่ไม่บังคับกับธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐ (State bank) ที่จัดตั้งขึ้นตาม
กฎหมายของมลรัฐและไม่ได้เป็นสมาชิกของธนาคารกลาง'

1.6.1.3 การคุ้มครอง การคุ้มครองนั้นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของสถาบันประกัน
เงินฝาก เพราะสถาบันประกันเงินฝากจัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเงินฝากของ
ผู้ฝากเงินเป็นสำคัญ แต่สถาบันประกันเงินฝากจะให้ความคุ้มครองมากน้อยเพียงใดนั้น
สถาบันประกันเงินฝากจะต้องประกาศให้ผู้ฝากเงินทราบล่วงหน้าโดยชัดเจนถึงขอบเขต
ของการให้ความคุ้มครอง ซึ่งขอบเขตการคุ้มครองได้แก่ ประเภทของสถาบันการเงิน
ประเภทของเงินฝาก และการคุ้มครอง ดังนี้

ก. ประเภทของสถาบันการเงิน

ประเด็นที่จะนำมาพิจารณาคือ สถาบันประกันเงินฝากจะประกันเงินฝากของ
สถาบันการเงินทุกประเภทหรือไม่ หรือจะเลือกประกันเฉพาะสถาบันการเงินประเภทใด
ประเภทหนึ่งเท่านั้น เช่น ในประเทศไทยในการพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก
ในปี พ.ศ.2522 เมื่อเกิดวิกฤติการณ์บริษัทราชาเงินทุนมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบัน
ประกันเงินฝาก โดยในช่วงแรกสถาบันประกันเงินฝากจะคุ้มครองเฉพาะสถาบันการเงิน
ประเภทบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เท่านั้น ไม่คุ้มครองธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and
practice." p. 20

เพื่อเรียกวิกฤติศรัทธาของผู้ฝากเงินที่มีต่อบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์กลับคืนโดยเร็ว

ประเภทของสถาบันการเงินที่ส่วนใหญ่นำมาใช้ในการพิจารณาประกอบไปด้วย สาขานาคารพาณิชย์ต่างประเทศ สถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ธนาคาร ธนาคารของรัฐ¹ และสาขานาคารพาณิชย์ในประเทศที่ไปตั้งอยู่ต่างประเทศ

(1) สาขานาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (branch of foreign bank)

จากการศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะให้สถาบันประกันเงินฝากรับประกันเงินฝากสาขานาคารพาณิชย์ต่างประเทศด้วยเหตุผล คือ

1. สาขานาคารพาณิชย์ต่างประเทศถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบสถาบันการเงินของประเทศ หากไม่คุ้มครองเงินฝากของสาขานาคารพาณิชย์ต่างประเทศแล้ว สถาบันประกันเงินฝากอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน²
2. สาขานาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ได้รับประโยชน์จากความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเงินภายในประเทศ ดังนั้น สาขานาคารพาณิชย์ต่างประเทศจึงควรมีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝากเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ในประเทศ
3. เพื่อลดปัญหาการแข่งขันการได้เปรียบเสียเปรียบทางธุรกิจระหว่างสาขานาคารพาณิชย์ต่างประเทศกับธนาคารพาณิชย์ในประเทศ
4. เพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มากขึ้นจะได้เฉลี่ยในเรื่องของค่าเบี้ยประกัน³

¹Financial Stability Forum. "GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS." p.22-23

²LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.5

³Financial Stability Forum. "GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS." p.22

จากการศึกษาพบว่า สถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่คุ้มครองสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศด้วย ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา สาธารณรัฐเชก เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน ไอร์แลนด์ ไอซ์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก สวีเดน สเปน นอร์เวย์ อิตาลี ตุรกี กรีซ คูเวต ไมโครนีเซีย ไนจีเรีย หมู่เกาะมาร์แชล อินเดีย ไต้หวัน ฟิลิปปินส์

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่ไม่คุ้มครองสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ญี่ปุ่น¹

(2) สถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ (Non-bank financial institution)

ในการพิจารณาว่าสถาบันประกันเงินฝากจะคุ้มครองสถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์หรือไม่นั้น จากการศึกษามีข้อสนับสนุนให้สถาบันประกันเงินฝากคุ้มครองสถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ด้วยเหตุผล คือ

1. หากไม่คุ้มครองสถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ จะก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างสถาบันการเงินที่ต่างประเภทกันแต่ดำเนินธุรกิจเหมือนกัน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมือนกัน

2. สถาบันการเงินทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินประเภทอื่นที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ต่างเกี่ยวข้อง และมีอิทธิพลต่อโครงสร้างของระบบการเงินทั้งระบบ

3. สถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น สถาบันประกันเงินฝากจึงควรคุ้มครองสถาบันการเงินทั้งระบบ

¹LEE Wai Sing, "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.22-23

(3) ธนาคารของรัฐ (State-owned bank)

โดยปกติธนาคารของรัฐ รัฐจะให้การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเต็มจำนวนอยู่แล้ว โดยรัฐบาลเป็นประกันหรือรัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองในทางอ้อม ธนาคารของรัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก แต่ในบางประเทศก็บังคับให้ธนาคารของรัฐเข้าเป็นสมาชิกด้วยโดยให้เหตุผลว่าเพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างธนาคารของรัฐและสถาบันการเงินของเอกชนทั้งในเรื่องของวงเงินคุ้มครอง และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเบี้ยประกัน¹

(4) สาขานาการพาณิชย์ในประเทศที่ไปตั้งอยู่ต่างประเทศ (branch of domestic bank in foreign)

ในการพิจารณาว่าสถาบันประกันเงินฝากควรให้ความคุ้มครองสาขานาการพาณิชย์ในประเทศที่ไปตั้งอยู่ต่างประเทศหรือไม่นั้น จากการศึกษาพบว่าเป็นนโยบายของแต่ละประเทศ

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่คุ้มครองสาขานาการพาณิชย์ในประเทศที่ไปตั้งอยู่ต่างประเทศ ได้แก่ประเทศเดนมาร์ก ฟินแลนด์ เยอรมัน ไอซ์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก นอร์เวย์ โมโครนีเซีย เม็กซิโก

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่ไม่คุ้มครองสาขานาการพาณิชย์ในประเทศที่ไปตั้งอยู่ต่างประเทศ ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ สวีเดน สเปน ตุรกี ยูกันดา อินเดีย ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์²

¹Financial Stability Forum. "GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS." p. 22-23

²LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.8

ข. ประเภทของเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงิน แต่มีเงินฝากบางประเภทที่โดยปกติแล้วสถาบันประกันเงินฝากส่วนใหญ่จะไม่คุ้มครอง ซึ่งได้แก่ เงินฝากระหว่างธนาคาร (Inter-bank) เงินฝากของหน่วยงานราชการ เงินฝากของนักลงทุน เงินฝากของกรรมการหรือผู้จัดการของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้ เพราะถือว่าเงินฝากของบุคคลดังกล่าวเป็นเงินฝากของบุคคลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับฐานะของสถาบันการเงินได้เป็นอย่างดี และมีอำนาจต่อรองกับสถาบันการเงิน แต่ก็มีประเด็นพิจารณาว่าสถาบันประกันเงินฝากจะคุ้มครองเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (foreign currency deposits) และเงินฝากของผู้ฝากที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ (non-resident depositor) ด้วยหรือไม่

(1) เงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (foreign currency deposits)

จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่เป็นเรื่องของนโยบายของแต่ละประเทศ ประเทศใดมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จากเงินตราต่างประเทศก็จะให้ความคุ้มครองเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ อย่างไรก็ตามหากสถาบันประกันเงินฝากคุ้มครองเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ มีประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน คือ ในการจ่ายเงินชดเชยนั้นจะจ่ายเป็นเงินตราในประเทศหรือจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ เพราะจะเกิดปัญหาในเรื่องของการรับภาระความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน คือ ถ้ากำหนดว่าจ่ายเงินชดเชยเป็นเงินตราต่างประเทศสถาบันประกันเงินฝากจะเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงหากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเปลี่ยนแปลง แต่ถ้ากำหนดจ่ายเงินชดเชยเป็นเงินตรารายในประเทศภาระความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยนจะโอนไปยังผู้ฝากเงิน¹

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่คุ้มครองเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย ชิลี เดนมาร์ก ฟินแลนด์

¹Financial Stability Forum. "GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS." p. 25

เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ สเปน นอร์เวย์ อิตาลี เยอรมัน ฮังการี ไอร์แลนด์
ลักเซมเบิร์ก โปรตุเกส เม็กซิโก ไมโครนีเชีย ยูโกสลาเวีย เปรู ปารากวัย ตุรกี
อุกันดา หมู่เกาะมาร์แชล อินเดีย ฟิลิปปินส์

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่ไม่คุ้มครองเงินฝากที่เป็นเงินตรา
ต่างประเทศได้แก่ ประเทศแคนาดา อังกฤษ ไอร์แลนด์ โคโลมเบีย ฝรั่งเศส เวเนซุเอลา
เลบานอน แทนซาเนีย ไนจีเรีย ตรินิแดด แอนด์ โตบาโก ญี่ปุ่น บังกลาเทศ 'ไต้หวัน'

(2) เงินฝากของผู้ฝากที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ (Non-resident depositor)

ในการพิจารณาว่าสถาบันประกันเงินฝากจะคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินที่มี
ถิ่นที่อยู่ต่างประเทศหรือไม่นั้น มีผู้ให้ความเห็นว่าหากเงินฝากของประเทศส่วนใหญ่เป็น
เงินฝากของผู้ฝากที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศก็ควรที่จะให้ความคุ้มครอง เพราะหากไม่ให้การ
คุ้มครองเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาอาจเกิดปัญหาการรูดถอนเงิน (bank run) จาก
ผู้ฝากเงินได้

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่ให้การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากที่มี
ถิ่นที่อยู่ต่างประเทศได้แก่ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา
เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน ฮังการี ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี คูเวต
ลักเซมเบิร์ก ไมโครนีเชีย เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ ไนจีเรีย นอร์เวย์ สเปน สวีเดน
สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี ยูโกสลาเวีย อุกันดา อินเดีย ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ 'ไต้หวัน'

(3) เงินฝากระหว่างธนาคาร (Inter-bank)

โดยปกติสถาบันประกันเงินฝากของต่างประเทศส่วนใหญ่จะไม่คุ้มครอง
เงินฝากระหว่างธนาคาร เพราะถือว่าธนาคารเป็นสถาบันการเงินไม่ใช่ผู้ฝากเงินรายย่อย
และโดยวิชาชีพของธนาคารในฐานะที่เป็นสถาบันการเงินเช่นกันย่อมสามารถเข้าถึงข้อมูล
ข่าวสารและฐานะของสถาบันการเงินที่ตนนำเงินไปฝากได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามมี

¹LEE Wai Sing, "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and
practice." p.24-25

²ibid. p.7

ข่าวสารและฐานะของสถาบันการเงินที่ตนนำเงินไปฝากได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามมีสถาบันประกันเงินฝากในบางประเทศคุ้มครองเงินฝากระหว่างธนาคารด้วยได้แก่ประเทศเอลซาวาดอร์ ไอซ์แลนด์ เลบานอน ไมโครนีเซีย สหรัฐอเมริกา

สถาบันประกันเงินฝากที่ไม่คุ้มครองเงินฝากระหว่างธนาคาร ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย อาร์เจนตินา บังกลาเทศ เบลเยียม แคนาดา ชิลี โคลัมเบีย กรีซ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี เกนยา ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ ไนจีเรีย นอร์เวย์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ อินเดีย ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ 'ไต้หวัน'

ก. การคุ้มครอง

เมื่อพิจารณาถึงประเภทของสถาบันการเงินและประเภทของเงินฝากที่สถาบันประกันเงินฝากให้ความคุ้มครองแล้ว ประเด็นสุดท้ายที่นำมาพิจารณา คือ สถาบันประกันเงินฝากให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างไร

(1) วงเงินคุ้มครอง

ประเด็นที่นำมาพิจารณาคือสถาบันประกันเงินฝากจะกำหนดวงเงินคุ้มครองผู้ฝากเงินมากน้อยเพียงใด โดยจะให้การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเต็มจำนวนหรือเพียงบางส่วนและให้ผู้ฝากเงินมีส่วนรับผิดชอบด้วย (Co-Insurance)

จากการศึกษาพบว่า การให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเต็มจำนวนหรือเพียงบางส่วนนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

(1.1) คุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน

ข้อดี

1. ผู้ฝากเงินไม่ได้รับความเดือดร้อนเพราะได้รับเงินคืนเต็มจำนวน

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." ,p.22-23

2. สามารถป้องกันหรือลดพฤติกรรมการรุมถอนเงิน (bank run) ของผู้ฝากเงินได้¹ เพราะผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าจะได้รับเงินชดเชยจากสถาบันประกันเงินฝากเต็มจำนวน ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาหรือมีข่าวลือว่าประสบปัญหา ผู้ฝากเงินจะไม่ตื่นตระหนกไปรุมถอนเงินฝาก

3. เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน² กล่าวคือ หากมีสถาบันการเงินประสบปัญหาผู้ฝากเงินไม่ตื่นตระหนกและไปรุมถอนเงินฝากทำให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงและเสถียรภาพมากขึ้น

ข้อเสีย

ก่อให้เกิดปัญหา moral hazard³ ทั้งผู้ฝากเงิน และสถาบันการเงิน⁴ กล่าวคือ ผู้ฝากเงินจะขาดระเบียบวินัยในการฝากเงิน เพราะผู้ฝากเงินมุ่งที่จะฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้น เพราะ

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.7-8

²Ibid. p.7-8

³ปัญหา moral hazard หรือ ปัญหาการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรมที่เกิดกับการประกันภัย หมายถึง การที่ผู้ซื้อประกันใช้ความระมัดระวังน้อยลงในการป้องกันความเสียหาย หรือเพิ่มความเสี่ยงหลังจากที่ได้ซื้อประกันจากผู้ขายประกันแล้ว เนื่องจากผู้ขายประกันจะเป็นผู้เข้ารับการชดเชยหากเกิดความเสียหายขึ้น

ปัญหา moral hazard ที่เกิดขึ้นกับสถาบันประกันเงินฝาก หมายถึง ผู้ฝากเงินได้รับเงินของตนเองคืนในกรณีที่มีสถาบันการเงินล้ม ผู้ฝากเงินจึงไม่ใช้ความระมัดระวังในการตัดสินใจว่าจะนำเงินของตนไปฝากไว้ที่สถาบันการเงินใด ทำให้สถาบันการเงินที่มีฐานะไม่มั่นคงยังสามารถระดมเงินฝากได้ ในด้านผู้บริหารและเจ้าของสถาบันการเงิน หมายถึง ผู้บริหารและเจ้าของสถาบันการเงินต่าง ๆ รู้สึกว่าหากมีความเสียหายเกิดขึ้น สถาบันประกันเงินฝากจะเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฝากเงิน ดังนั้น จึงมีความลัษณ์น้อยลงที่จะนำเงินของผู้ฝากเงินไปลงทุนในโครงการที่เสี่ยงเพราะโครงการเหล่านี้มักจะมีผลตอบแทนในอัตราที่สูงหากประสบความสำเร็จผลตอบแทนทั้งหมดจะตกอยู่กับสถาบันการเงินเหล่านั้น แต่ถ้าล้มเหลวสถาบันประกันเงินฝากก็จะเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระคุ้มครองผู้ฝากเงินแทน อธิบายใน ฝ่ายวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก. สิงหาคม พ.ศ.2534. หน้า 57-58

⁴LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.8

หากสถาบันการเงินประสบปัญหา สถาบันประกันเงินฝากก็จะจ่ายเงินชดเชยให้เต็มจำนวน ในส่วนของสถาบันการเงินนั้นปัญหา moral hazard ถือว่าสำคัญมากเพราะหากสถาบันประกันเงินฝากให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเต็มจำนวน สถาบันการเงินก็จะดำเนินธุรกิจอย่างสุ่มเสี่ยงเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูงๆ และถ้าสถาบันการเงินประสบปัญหา ผู้ฝากเงินก็จะไม่เดือดร้อนเพราะจะได้รับเงินชดเชยจากสถาบันประกันเงินฝากเต็มจำนวน จึงเป็นการปลุกภาวะความรับผิดชอบทั้งหมดให้กับสถาบันประกันเงินฝาก

(1.2) คุ้มครองเงินฝากเพียงบางส่วน

ข้อดี

การให้ความคุ้มครองเงินฝากเพียงบางส่วนจะช่วยลดขนาดของการเกิดปัญหา moral hazard ของผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินได้ กล่าวคือ ผู้ฝากเงินจะได้รับเงินชดเชยจากสถาบันประกันเงินฝากเพียงบางส่วน ผู้ฝากเงินจึงต้องรับผิดชอบในจำนวนเงินที่ไม่ได้รับการชดเชย ทำให้ผู้ฝากเงินมีความระมัดระวังในการฝากเงินมากยิ่งขึ้น โดยจะเลือกฝากกับสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงมากกว่าที่จะเลือกฝากสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูง ๆ แต่มีความเสี่ยงทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยในเงินฝากของตน ในส่วนของสถาบันการเงิน สถาบันการเงินจะเพิ่มความระมัดระวังในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นในความมั่นคงของสถาบันการเงิน

ข้อเสีย

การคุ้มครองเพียงบางส่วนมีข้อเสียคือ ทำให้ผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจะมารุมถอนเงินฝากในสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา¹

การให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเต็มจำนวนหรือเพียงบางส่วนต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่มีข้อสังเกตคือ ถ้าสถาบันประกันเงินฝากคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนก็จะก่อให้เกิดปัญหา moral hazard แต่สามารถป้องกันหรือลดพฤติกรรมการรุมถอนเงิน (bank run) ของผู้ฝากเงินได้ แต่ถ้าคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเพียงบางส่วนก็จะก่อให้เกิด

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.8

เกิดปัญหา bank run แต่สามารถลดปัญหา moral hazard ได้ ซึ่งจะเป็นลักษณะที่ตรงข้ามกัน จึงเป็นภาระของทางการจะชั่งน้ำหนักว่าปัญหาใดสำคัญกว่ากันในการกำหนดวงเงินคุ้มครอง

จากการศึกษาพบว่าสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศได้กำหนดวงเงินคุ้มครองผู้ฝากเงินหลากหลายวิธีการ ดังนี้

1. กำหนดจำนวนเงินสูงสุด

การกำหนดจำนวนเงินสูงสุดในการคุ้มครองผู้ฝากเงินนี้เป็นวิธีที่นิยมมากที่สุด โดยสถาบันประกันเงินฝากจะกำหนดวงเงินสูงสุดที่ให้การคุ้มครองไว้ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดจำนวนเงินสูงสุดไว้ว่าให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อราย ซึ่งในการพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2522 ประเทศไทยมีแนวคิดที่จะนำวิธีการกำหนดจำนวนเงินสูงสุดในการคุ้มครองผู้ฝากเงินมาใช้ โดยกำหนดให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินไม่เกิน 100,000 บาท ต่อราย

จากการศึกษาพบว่าประเทศที่กำหนดจำนวนเงินสูงสุดในการคุ้มครอง ได้แก่

ตารางที่ 3 ประเทศที่กำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่ให้ความคุ้มครอง

ประเทศ	วงเงินคุ้มครอง
สหรัฐอเมริกา	US\$ 100,000
อินเดีย	Re 30,000
ฟิลิปปินส์	P 100,000
ไมโครนีเซีย	US\$ 100,000
แคนาดา	Can\$ 60,000
เลบานอน	LL 30,00
ญี่ปุ่น	Y 10,000,000
เบลเยียม	BF 0.5 ล้าน
หมู่เกาะมาร์แชลล์	US\$ 100,000
สเปน	Ptas 1.5 ล้าน
เนเธอร์แลนด์	L 40,000
ออสเตรีย	S 200,000
ฝรั่งเศส	F 400,000
อังกฤษ	L 20,000
ตุรกี	TL 3 ล้าน
สวิตเซอร์แลนด์	SwF 30,000
บังกลาเทศ	Tk 60,000
ไต้หวัน	NT\$ 1,000,000
เคนยา	K Sh 100,000
เวเนซุเอลา	Bs. 4 ล้าน
ตรินิแดด แอนด์ โทบาโก	TT\$ 50,000
เดนมาร์ก	Dk 250,000
ไนจีเรีย	N 50,000
ลักเซมเบิร์ก	Lux F 500,000

ตารางที่ 3 (ต่อ) ประเทศที่กำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่ให้ความคุ้มครอง

ประเทศ	วงเงินคุ้มครอง
เอลซัลวาดอร์	C 30,000
เปรู	SI 4,600
กรีซ	ECU 20,000
ฮังการี	Ft 1 ล้าน
อุกานดา	U sh 3,000,000
บราซิล	US\$ 17,000
แทนซาเนีย	T Sh 250,000
โอมาน	US\$ 52,000
บัลแกเรีย	\$ 1784
สวีเดน	US\$ 31,412
ลิทัวเนีย	\$ 6,250
โรมาเนีย	US\$ 3,600
สาธารณรัฐสโลวัก	US\$ 7,900
โครเอเชีย	\$ 15,300
ลัตเวีย	\$ 830
จาร์ไมก้า	J\$ 200,000

ที่มา : The Jamaica Deposit Insurance Corporation. "Deposit Insurance Schemes A Comparative Analysis." p.3-6

<http://www.jdic.org/documents/depositinsuranceschemes.htm> 31/3/44

2. กำหนดจ่ายคืนเป็นอัตราส่วนร้อยละตามระดับของจำนวนเงินฝาก

เป็นวิธีที่นำมาใช้ในประเทศอิตาลี และไอร์แลนด์ โดยจะกำหนดจ่ายคืนเป็นอัตราส่วนร้อยละตามระดับของจำนวนเงินฝาก เช่น ในประเทศอิตาลีเงินฝาก 200 ล้านลีห์แรกจ่ายเงินชดเชยเต็มจำนวน ส่วนที่เกินกว่า 200 ล้านลีห์แต่ไม่เกิน 800 ล้านลีห์จ่ายเงินชดเชยร้อยละ 75 ส่วนที่เกินกว่านี้ไม่ได้รับการชดเชย¹ ในประเทศไอร์แลนด์เงินฝาก L 5,000 แรกจ่ายเงินชดเชยร้อยละ 80 L 5,000 ต่อมาจ่ายเงินชดเชยร้อยละ 70 และ L 5,000 ต่อมาจ่ายเงินชดเชยร้อยละ 50 ส่วนที่เกินกว่านี้ไม่ได้รับเงินชดเชย

3. กำหนดจ่ายคืนเป็นอัตราส่วนร้อยละของยอดเงินฝากแต่กำหนดวงเงินขั้นสูงสุดไว้

ประเทศที่นำวิธีนี้มาใช้ได้แก่ ประเทศเยอรมัน โดยกำหนดจ่ายเงินชดเชยร้อยละ 90 ของเงินฝากแต่ไม่เกิน ECU 20,000 ประเทศโคลัมเบียกำหนดจ่ายเงินชดเชยร้อยละ 25 ของเงินฝากแต่ไม่เกิน Col.\$ 10 ล้าน ประเทศสาธารณรัฐเช็กกำหนดจ่ายเงินชดเชยร้อยละ 80 ของเงินฝากแต่ไม่เกิน K 100,000 ล้าน และในประเทศโปแลนด์กำหนดจ่ายคืนร้อยละ 90 แต่ไม่เกิน ECU 3,000

4. กำหนดจ่ายเงินชดเชยเต็มจำนวน

จากการศึกษาพบว่าประเทศที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเต็มจำนวนมีจำนวนน้อยมาก เพราะการให้ความคุ้มครองเต็มจำนวนก่อให้เกิดปัญหา moral hazard แก่ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงิน ประเทศที่สถาบันประกันเงินฝากให้ความคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ นอร์เวย์ เม็กซิโก สาธารณรัฐโดมินิกัน โปรตุเกส และเกาหลีใต้

¹Federal Deposit Insurance Corporation. INTERNATIONAL CONFERENCE ON DEPOSIT INSURANCE AND PROBLEM-BANK RESOLUTION POLICIES. September 26 ,1990, p.58

5. กำหนดจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินตามประเภทของเงินฝากแต่ไม่เกิน จำนวนเงินสูงสุดที่กำหนดไว้

ประเทศที่ใช้วิธีนี้ คือ ประเทศอาร์เจนตินา กลุ่มครอง Arg \$ 10,000 สำหรับเงินฝากที่มีระยะเวลา 90 วัน และกลุ่มครอง Arg \$ 20,000 สำหรับเงินฝากที่มีระยะเวลาเกินกว่า 90 วัน¹

(2) เงื่อนไขการคุ้มครอง

นอกจากจะพิจารณาถึงวงเงินคุ้มครองแล้ว สถาบันประกันเงินฝากยังมีเงื่อนไขในการคุ้มครองด้วยว่าจะคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างไร โดยจะกำหนดเงื่อนไขให้การคุ้มครองเป็นรายบัญชี (per deposit) หรือรายบุคคล (per depositor) ซึ่งทั้ง 2 หลักเกณฑ์มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

(2.1) รายบัญชี หมายความว่า สถาบันประกันเงินฝากจะให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินทุกบัญชีเงินฝาก โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือไม่

ข้อดี

ผู้ฝากเงินจะได้รับการคุ้มครองเต็มจำนวน โดยผู้ฝากเงินสามารถแยกบัญชีเงินฝากให้มีจำนวนเท่ากับหรือต่ำกว่าวงเงินคุ้มครองที่ให้ประกันได้ ซึ่งการคุ้มครองแบบนี้ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดคือผู้ฝากเงินรายใหญ่

ข้อเสีย

(1) สถาบันประกันเงินฝากไม่สามารถที่จะจำกัดความคุ้มครองได้ เพราะต้องชดใช้เงินฝากทุกบัญชี

(2) ทำให้ผู้ฝากเงินขาดระเบียบวินัยในการฝากเงิน เพราะได้รับการคุ้มครองทุกบัญชีเงินฝากที่ไม่เกินวงเงินคุ้มครอง

¹The Jamaica Deposit Insurance Corporation. "Deposit Insurance Schemes A Comparative Analysis." p.3-6

(2.2) รายบุคคล (per depositor) หมายความว่า สถาบันประกันเงินฝากจะให้ความคุ้มครองเงินฝากเป็นรายบุคคลโดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝาก ซึ่งการให้ความคุ้มครองตามหลักเกณฑ์นี้ยังแยกออกได้เป็น 2 ประเด็น คือ คุ้มครองเป็นรายบุคคลต่อรายสถาบันการเงิน (per depositor per bank) หรือรายบุคคลโดยไม่คำนึงถึงสถาบันการเงิน (per depositor all member bank) ซึ่งทั้ง 2 หลักเกณฑ์นี้มีข้อดีและข้อเสีย คือ

ก. คุ้มครองเป็นรายบุคคลต่อรายสถาบันการเงิน (per depositor per bank)

ข้อดี

ผู้ฝากเงินที่มีจำนวนเงินมากกว่าวงเงินที่สถาบันประกันเงินฝากให้การคุ้มครองสามารถที่จะแยกบัญชีเงินฝากให้มีจำนวนเงินเท่ากับหรือต่ำกว่าไปฝากไว้หลาย ๆ สถาบันการเงิน และหากสถาบันการเงินประสบปัญหาพร้อมกันผู้ฝากเงินก็จะได้รับชดเชยครบทุกบัญชีตามรายสถาบันการเงิน

ข้อเสีย

หากสถาบันการเงินประสบวิกฤติการณ์พร้อมกันสถาบันประกันเงินฝากจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเป็นรายสถาบันการเงิน

ข. คุ้มครองรายบุคคลโดยไม่คำนึงถึงสถาบันการเงิน (per depositor all member bank)

ข้อดี

- (1) ผู้ฝากเงินจะมีระเบียบวินัยในการฝากเงินมากยิ่งขึ้น
- (2) ผู้ฝากเงินอาจไม่ได้รับผลกระทบมากนักเพราะโอกาสที่สถาบันการเงินจะประสบปัญหาพร้อมกันมีน้อย
- (3) สถาบันประกันเงินฝากสามารถจำกัดการคุ้มครองซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก¹ คือ ให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย

¹Financial Stability Forum. "GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS." p. 23-24

1.6.1.4 เงินกองทุน (Fund)

สถาบันประกันเงินฝากจำเป็นที่จะต้องมียกกองทุนเพื่อใช้ในการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินต้องปิดกิจการและไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้ ซึ่งหากสถาบันประกันเงินฝากมีกองทุนไม่เพียงพอผู้ฝากเงินอาจขาดความเชื่อมั่นในสถาบันประกันเงินฝาก และอาจทำให้สถาบันประกันเงินฝากล่าช้าในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวอาจส่งผลให้สถาบันประกันเงินฝากต้องจ่ายเงินในการแก้ไขปัญหามากกว่าที่ควรจะเป็น

แหล่งที่มาของเงินกองทุนนั้นอาจมาได้หลายทางคือ เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล ค่าเบี้ยประกันจากสมาชิก ออกตราสารหนี้เพื่อใช้กู้ยืมเงิน กู้ยืมเงินโดยตรงจากรัฐบาลหรือจากสถาบันการเงิน¹

ซึ่งแหล่งที่มาของเงินกองทุนนั้นจะแสดงให้เห็นว่าเมื่อสถาบันการเงินต้องประสบปัญหาใครคือผู้ที่ต้องรับผิดชอบหรือรับภาระในความสูญเสียที่เกิดขึ้นเมื่อสถาบันการเงินล้ม²

จากการศึกษาพบว่า สถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศมีการจัดตั้งเงินกองทุนออกเป็น 2 ระบบ คือ จัดตั้งเงินกองทุนสะสม และไม่จัดตั้งเงินกองทุนสะสมแต่จะเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสมาชิกต่อเมื่อมีสถาบันการเงินล้ม

ก. เงินกองทุนสะสม

สถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศส่วนใหญ่กว่า 40 ประเทศ นิยมจัดตั้งเงินกองทุนสะสม โดยแหล่งที่มาของเงินกองทุนส่วนใหญ่ได้มาจากการเรียกเก็บค่าเบี้ย

¹Jang-Bong Choi. Structuring a Deposit Insurance System From the Asian Perspective. p.81

²Ignacio Mas and Samuel H. Talley. "Deposit Insurance in Developing Countries When is it desirable?. How to make it work."p.45

ประกันจากสถาบันการเงินสมาชิกเพียงฝ่ายเดียว แต่ในบางประเทศรัฐบาลให้เงินช่วยเหลือส่งเงินสมทบเข้าเงินกองทุนด้วย

(1) เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินสมาชิก

เงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกเพียงฝ่ายเดียว ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา เยอรมัน ไอร์แลนด์ ไอซ์แลนด์ เบลเยียม สวีเดน เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ตุรกี โคลัมเบีย ฮังการี กรีซ โปแลนด์ เกาหลี เลบานอน หมู่เกาะมาร์แชลล์ เม็กซิโก ไมโครนีเซีย ไนจีเรีย ปารากวัย เปรู อินเดีย ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ¹

(2) เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก และรัฐบาลส่งเงินสมทบ

สถาบันประกันเงินฝากในบางประเทศ รัฐบาลให้การช่วยเหลือด้วยการส่งเงินสมทบเข้าเงินกองทุน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะรัฐบาลมีแนวคิดที่รัฐบาลควรจ่ายเงินช่วยเหลือด้วยเพราะในบางครั้งนโยบายบางอย่างของรัฐอาจมีส่วนทำให้สถาบันการเงินประสบปัญหาและต้องปิดกิจการ และอีกประการหนึ่งคือรัฐบาลได้รับประโยชน์จากสถาบันประกันเงินฝากที่ทำให้ระบบการเงินของประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น² ซึ่งประเทศที่รัฐบาลส่งเงินสมทบเข้าเงินกองทุนด้วย ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา นอร์เวย์ โปรตุเกส โอมาน สเปน อุกันดา ญี่ปุ่น ไต้หวัน³

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.13, p.26-27

²Maria L. Fres-Felix. DEPOSIT INSURANCE SCHEMES: ITS NATURE, ROLE AND ISSUES. p.16-17

³LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.13

นอกจากนี้ในบางประเทศจะกำหนดขนาดของเงินกองทุนไว้ เพื่อให้เงินกองทุนมีเพียงพอที่จะคุ้มครองเงินฝากที่เอาประกัน โดยอาจกำหนดขนาดของเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนของเงินฝากทั้งหมด (total deposit) เงินฝากที่เอาประกัน (insured deposits) หรือทรัพย์สินทั้งหมด (total asset) เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดขนาดของเงินกองทุนในอัตราร้อยละ 1.25 ของเงินฝากทั้งหมด (total deposit) และเมื่อขนาดของเงินกองทุนมีเพียงพอแล้วอาจจะหยุดเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินสมาชิก หรือคืนเงินค่าเบี้ยประกันให้กับสมาชิก¹ ในประเทศอินเดียกำหนดขนาดเงินกองทุนในอัตราร้อยละ 0.50 ของเงินฝากที่เอาประกัน (insured deposits)² แต่ในประเทศนอร์เวย์กำหนดขนาดเงินกองทุนในอัตราร้อยละ 1.5 ของทรัพย์สินทั้งหมด (total asset)³

ข. ไม่จัดตั้งเงินกองทุนสะสม

สถาบันประกันเงินฝากในบางประเทศไม่จัดตั้งเงินกองทุนสะสมแต่จะเรียกเก็บจากสมาชิกต่อเมื่อมีสถาบันการเงินล้ม ซึ่งวิธีนี้มีข้อเสียคือ สถาบันการเงินที่ล้มไม่ได้ช่วยจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแต่กลับได้รับการช่วยเหลือเป็นการเอาเปรียบสถาบันการเงินที่ยังดำเนินการอยู่แต่ต้องจ่ายเงินช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ล้ม ซึ่งการเรียกเก็บเงินจากสมาชิกหลังจากที่สถาบันการเงินล้มกระทำได้ 2 วิธีคือ

(1) เรียกเก็บจากสมาชิกเพียงฝ่ายเดียว ได้แก่ สถาบันประกันเงินฝากของประเทศออสเตรเลีย ฝรั่งเศส อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ บาร์เรน สวิตเซอร์แลนด์

(2) รัฐบาลจ่ายเงินช่วยเหลือเพียงฝ่ายเดียว ได้แก่ สถาบันประกันเงินฝากของประเทศชิลี เอลซาวาดอร์ โดยสถาบันการเงินสมาชิกไม่ต้องจ่ายเงิน⁴

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 7 (b)

²Jang-Bong Choi. Structuring a Deposit Insurance System From the Asian Perspective. p.73

³LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.17

⁴The Jamaica Deposit Insurance Corporation. "Deposit Insurance Schemes A Comparative Analysis." p.3-6

1.6.1.5 ค่าเบี้ยประกัน (Premium Assessment)

ปัจจุบันสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศมีวิธีการเรียกเก็บและคำนวณเงินค่าเบี้ยประกันจากสมาชิก ดังนี้

ก. วิธีการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกัน

วิธีที่สถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศนำมาใช้ในการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันมี 2 วิธีคือ

(1) อัตราค่าเบี้ยประกันคงที่ (Flat rate)

การเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินสมาชิกในอัตราค่าเบี้ยประกันคงที่ หมายถึง สถาบันประกันเงินฝากจะกำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันในจำนวนที่แน่นอนและใช้กับทุกสถาบันการเงินโดยไม่คำนึงถึงขนาดและความเสี่ยงของสถาบันการเงิน แต่การเรียกเก็บวิธีนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี

- (1) สะดวกและง่ายในการคำนวณ
- (2) เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อย

ข้อเสีย

- (1) สถาบันการเงินขนาดใหญ่จะเสียเปรียบ
- (2) สถาบันการเงินสามารถเพิ่มความเสี่ยงได้โดยไม่ต้องเพิ่มค่าเบี้ยประกัน

สถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศที่เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราคงที่ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ไอร์แลนด์ ไอซ์แลนด์ เบลเยียม เดนมาร์ก นอร์เวย์ สเปน ฮังการี โคลัมเบีย เม็กซิโก เวเนซุเอลา เคนยา ไนจีเรีย เลบานอน ตรินิแดด แอนด์ โทเบโก อินเดีย ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ¹

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p. 26

(2) อัตราที่แตกต่างกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (Variable rate)

วิธีนี้เป็นวิธีที่สถาบันประกันเงินฝาก จะเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสมาชิกแตกต่างกันไปตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน ซึ่งปัจจัยที่นำมาใช้วัดความเสี่ยง ได้แก่ ฐานะและผลการดำเนินงาน คุณภาพของทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น หากพิจารณาในแง่ของความยุติธรรมแล้ว การเรียกเก็บวิธีนี้เป็นวิธีที่ทุกฝ่ายยอมรับว่ายุติธรรม แต่เป็นวิธีที่ค่อนข้างยากและซับซ้อนในทางปฏิบัติที่จะสามารถวัดความเสี่ยงออกมาเป็นรูปธรรม และเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินสมาชิก¹ นอกจากนี้วิธีนี้จะกระตุ้นสถาบันการเงินในทางอ้อมให้ดำเนินธุรกิจด้วยความมั่นคงและมีความเสี่ยงน้อย เพื่อที่จะได้เสียค่าเบี้ยประกันน้อย

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศที่ใช้ระบบ Variable rate ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ไนโครนีเซีย หมู่เกาะมาร์แชลล์² แคนาดา อิตาลี สวีเดน³

ข. การคำนวณค่าเบี้ยประกัน

วิธีการคำนวณค่าเบี้ยประกัน ปัจจุบันมีเกณฑ์ในการคำนวณคือ จะคำนวณจากยอดเงินฝากทั้งหมด (total deposit) หรือ คำนวณจากยอดเงินฝากที่เอาประกัน (insured deposit)

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.15-16

²Ibid. p.13-14

³Jang-Bong Choi. Structuring a Deposit insurance System from the Asian Perspective. p.70

(1) **คำนวณจากยอดเงินฝากทั้งหมด (total deposit)** การคำนวณค่าเบี้ยประกันจากยอดเงินฝากทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้นมีข้อดีคือ สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่มีข้อเสียคือ เป็นการไม่ยุติธรรมต่อสถาบันการเงินขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการคุ้มครองมากกว่าสถาบันการเงินขนาดเล็ก ตัวอย่างเช่น สถาบันการเงิน A และสถาบันการเงิน B มียอดรวมเงินฝากเท่ากันจึงจ่ายค่าเบี้ยเท่ากัน แต่ในสถาบันการเงิน A มีผู้ฝากเงินส่วนใหญ่เป็นผู้ฝากเงินรายย่อย แตกต่างกับสถาบันการเงิน B ที่มีแต่ผู้ฝากเงินรายใหญ่ ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินล้มจำนวนผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน A จะได้รับการคุ้มครองมากกว่าสถาบันการเงิน B ทั้งๆ ที่สถาบันการเงินทั้ง 2 แห่งนำส่งเงินค่าเบี้ยประกันเท่ากัน

จากการศึกษาพบว่าสถาบันประกันเงินฝากที่เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันโดยคำนวณจากยอดรวมเงินฝากทั้งหมดได้แก่ สถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา อิตาลี ไอร์แลนด์ ไชล์แลนด์ สเปน สวีเดน ฝรั่งเศส เดนมาร์ก อาร์เจนตินา สาธารณรัฐเชก อังกฤษ เคนยา ไนจีเรีย โอมาน อุกันดา แทนซาเนีย เปรู ปารากวัย เวเนซุเอลา อินเดีย ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ

(2) **คำนวณจากยอดเงินฝากที่เอาประกัน (insured deposit)** สถาบันประกันเงินฝากที่เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันโดยคำนวณจากยอดเงินฝากที่เอาประกัน ได้แก่ สถาบันประกันเงินฝากของประเทศแคนาดา เยอรมัน เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก ตุรกี เม็กซิโก เลบานอน ญี่ปุ่น ไต้หวัน

แต่มีในบางประเทศที่สถาบันประกันเงินฝากคำนวณค่าเบี้ยประกันจากยอดรวมของทรัพย์สินทั้งหมด (total asset) ได้แก่ ประเทศนอร์เวย์ และฟินแลนด์ แต่ก็มีเป็นส่วนน้อย¹

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.16-17, p. 26-27

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การเรียกเก็บค่าเบี้ยประกัน เงินกองทุน และการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินต้องมีความสัมพันธ์กัน สถาบันประกันเงินฝากจะให้ความคุ้มครองมากน้อยเพียงใดต้องสัมพันธ์กับเงินกองทุนที่มีและความสามารถในการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสมาชิก สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ FSLIC ประสบปัญหาล้มละลายเพราะ FSLIC ให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินไม่สัมพันธ์กับค่าเบี้ยประกันที่เรียกเก็บได้และเงินกองทุนที่ FSLIC มีอยู่ กล่าวคือ FSLIC ให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินมากกว่าเงินกองทุนที่มีอยู่ ทั้งนี้เพราะ FSLIC เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในสัดส่วนที่ต่ำกว่าวงเงินที่ให้การคุ้มครองที่ FSLIC เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราที่เท่าเดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลง¹

1.6.2 อำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ

สถาบันประกันเงินฝากในฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากของผู้ฝากเงินที่ได้รับความเสียหายจากการที่สถาบันการเงินล้ม สถาบันประกันเงินฝากจึงจำเป็นที่จะต้องมีความมั่นคงและได้รับความเชื่อมั่นจากผู้ฝากเงิน สิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้สถาบันประกันเงินฝากมีความมั่นคงคือ สถาบันประกันเงินฝากต้องลดขนาดความเสี่ยงลงให้มากที่สุด (risk-minimiser) ซึ่งเครื่องมือที่สถาบันประกันเงินฝากจะใช้ลดขนาดความเสี่ยง คือ อำนาจป้องกันสถาบันการเงินล้มละลาย และอำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มละลาย²

1.6.2.1 อำนาจป้องกันสถาบันการเงินล้มละลาย

เพื่อให้เงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากได้รับความเสียหายจากการที่

¹Maria L. Fres-Felix. DEPOSIT INSURANCE SCHEMES: ITS NATURE, ROLE AND ISSUES. p.63-64

²Financial Stability Forum. "GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS." p.17

ต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝาก สถาบันประกันเงินฝากจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงิน ซึ่งอำนาจดังกล่าวได้แก่

(1) อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการเข้าเป็นสมาชิก และอำนาจในการให้ออกจากการเป็นสมาชิก กล่าวคือ อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นสมาชิกนั้น เป็นอำนาจที่จะป้องกันการรับสถาบันการเงินที่มีปัญหาอยู่แล้วเข้ามาเป็นสมาชิกอันจะเป็นภาระและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินกองทุนในภายหลัง และอำนาจในการให้ออกจากการเป็นสมาชิกเป็นอำนาจลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สถาบันประกันเงินฝากกำหนด เพราะการฝ่าฝืนอาจทำให้สมาชิกได้รับความเสียหายและล้มละลาย ซึ่งจะกระทบถึงเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากในภายหลัง สถาบันประกันเงินฝากจึงควรมีอำนาจให้ออกจากการเป็นสมาชิกได้ด้วยการยกเลิกการประกัน

(2) อำนาจในการติดตามฐานะสถาบันการเงิน ด้วยวิธีการให้สถาบันการเงินส่งรายงานฐานะและผลการดำเนินงานให้สถาบันประกันเงินฝาก เพื่อที่สถาบันประกันเงินฝากจะได้ทราบถึงฐานะทางการเงินและการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้ตลอดเวลา ซึ่งหากสถาบันการเงินมีฐานะการเงินที่ไม่มั่นคงหรือดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันเป็นอันตรายต่อประโยชน์ของผู้ฝากเงิน สถาบันประกันเงินฝากจะได้แก้ไขปัญหาล่วงหน้าก่อนที่จะลุกลามกลายเป็นปัญหาร้ายแรง

(3) อำนาจตรวจสอบสถาบันการเงิน สถาบันประกันเงินฝากควรมีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงิน เพราะจากประสบการณ์ของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี พ.ศ.2506 เป็นต้นมา ชี้ให้เห็นว่าจากจำนวนธนาคารที่ประสบปัญหาล้มละลายจำนวนร้อยละ 57 เกิดจากการบริหารงานภายในผิดพลาด ร้อยละ 25 เกิดจากการฉ้อฉล ขักขอก หรือการย้ายถ่ายเททรัพย์สิน และร้อยละ 18 เกิดจากการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพต่ำ ดังนั้น การตรวจสอบสถาบันการเงินจึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่จะพบข้อผิดพลาดและป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงินได้¹

¹ศิริ การเจริญดี วิชัย นิธิยุวงศ์ เดชา พงษ์ธาดา. "สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย."

ประเทศที่กำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงิน ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ไอร์แลนด์ ฟิlippินส์¹

(4) อำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้น ซึ่งได้แก่อำนาจสั่งให้สถาบันการเงินระทำการ/งดเว้นการกระทำ/แก้ไขการกระทำ สั่งให้แก้ไขฐานะและการดำเนินงาน สั่งถอดถอนกรรมการและผู้บริหาร สั่งเพิ่มทุนหรือลดทุน ซึ่งอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้จะสามารถป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงินได้ เพราะจะสามารถแก้ไขฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้กลับสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว และป้องกันไม่ให้เกิดลุกลามกลายเป็นปัญหาร้ายแรงต่อไปได้

ดังนั้น เพื่อลดความเสี่ยงของสถาบันประกันเงินฝาก สถาบันประกันเงินฝากควรมีอำนาจดังกล่าวข้างต้น เพื่อป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงิน²

1.6.2.2 อำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มละลาย

ปัจจุบันมาตรการที่สถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศส่วนใหญ่นำมาใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาล้มละลายมี 3 มาตรการ คือ มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Open-bank financial assistance) มาตรการขายกิจการ (Purchase and assumption transactions (Sale)) และมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-Off)

¹LEE Wai Sing. "Design of deposit insurance schemes: A review of theory and practice." p.4

²Financial Stability Forum. "GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS." p.17-18

(1) มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Open-bank financial assistance)

เป็นมาตรการที่สถาบันประกันเงินฝากให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้ให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยสถาบันประกันเงินฝากอาจจะให้การช่วยเหลือด้วยการฝากเงิน ให้กู้ยืมเงินหรือซื้อหุ้นเพิ่มทุนและเข้าบริหารสถาบันการเงินแทนผู้บริหารเดิมของสถาบันการเงิน มาตรการนี้มีข้อดีคือ ผู้ฝากเงินรายใหญ่ และเจ้าหนี้ซึ่งเดิมไม่ได้รับการคุ้มครองจากสถาบันประกันเงินฝากจะได้รับประโยชน์ คือ เมื่อสถาบันการเงินไม่ประสบปัญหาและสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ จะเป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายใหญ่ และเจ้าหนี้ในทางอ้อมเต็มจำนวน นอกจากนี้ผู้ถือหุ้นอาจได้รับประโยชน์จากการที่สถาบันการเงินไม่ล้มด้วย

(2) มาตรการขายกิจการ (Purchase and assumption transactions (sale))

เป็นมาตรการที่ให้สถาบันการเงินที่มีฐานะที่มั่นคง หรือกลุ่มนักลงทุนเข้ามารับเอาหนี้สินและซื้อทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาล้มละลายไป สำหรับทรัพย์สินที่เหลือจากการขายก็จะโอนไปยังผู้ชำระบัญชีเพื่อดำเนินการชำระบัญชีต่อไป

(3) มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-Off)

สถาบันประกันเงินฝากจะทำการชำระบัญชีสถาบันการเงินสมาชิกและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนเงินที่ได้ประกาศให้ความคุ้มครองไว้¹

¹Financial Stability Forum. "GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS." p.32-33

โดยหลักการแล้วเมื่อสถาบันการเงินล้มละลาย สถาบันประกันเงินฝากจะทำหน้าที่ชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก แต่บางครั้งมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝาก และถ้าหากให้สถาบันประกันเงินฝากมีหน้าที่จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเพียงอย่างเดียวเมื่อมีสถาบันการเงินล้มละลาย เงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากอาจได้รับความเสียหายจนหมด สถาบันประกันเงินฝากก็ไม่อาจตั้งอยู่ได้ ดังนั้น เพื่อรักษาเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากไม่ให้เกิดความเสียหายมากจนเกินไป สถาบันประกันเงินฝากในบางประเทศจึงได้นำมาตรการขายกิจการและมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินมาใช้ เพื่อสถาบันประกันเงินฝากจะได้เลือกใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด อย่างไรก็ตามสำหรับมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินนั้นในบางประเทศจำเป็นต้องนำมาใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่เป็นสถาบันการเงินหลักในการให้บริการที่จำเป็นต่อท้องถิ่นและมีขนาดใหญ่หากปล่อยให้ล้มจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินของประเทศจึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินนั้นสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ แม้ว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่ามาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินก็ตาม

ในที่นี้จะศึกษาถึงตัวอย่างมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่างๆ ได้แก่ ประเทศเบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี สเปน นอร์เวย์ ฟินแลนด์ อังกฤษ และญี่ปุ่น ดังนี้

สถาบันประกันเงินฝากประเทศเบลเยียม

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศเบลเยียมประกอบไปด้วย มาตรการครอบครองกิจการ (Take Over) และ มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-Off) โดยสถาบันประกันเงินฝาก

จะเลือกใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุน¹

สถาบันประกันเงินฝากประเทศเนเธอร์แลนด์

เนื่องจากสถาบันประกันเงินฝากของประเทศเนเธอร์แลนด์ไม่ได้จัดตั้งเงินกองทุน สถาบันประกันเงินฝากจะเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสมาชิกต่อเมื่อมีสถาบันการเงินล้ม และต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศเนเธอร์แลนด์ จึงมีเพียงมาตรการเดียว คือ มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-Off)²

สถาบันประกันเงินฝากประเทศอิตาลี

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศอิตาลี ประกอบไปด้วยมาตรการ ดังนี้

(1) **Extraordinary administration** เป็นมาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่กำลังประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Extraordinary administration) เข้ามาบริหารสถาบันการเงินโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศอิตาลี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว

(2) **Compulsory administrative liquidation** เป็นมาตรการที่นำมาใช้แก้ไขสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาล้มละลาย โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศอิตาลีจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้ชำระบัญชี³

¹Federal Deposit Insurance Corporation. INTERNATIONAL CONFERENCE ON DEPOSIT INSURANCE AND PROBLEM-BANK RESOLUTION POLICIES. p.36-37

²Rita Carisano. Deposit Insurance Theory, Policy and Evidence. p. 175

³Ibid. p.168-171

สถาบันประกันเงินฝากประเทศสเปน

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศสเปน ประกอบไปด้วย

1. มาตรการเฝ้าควบคุมสถาบันการเงินที่กำลังประสบปัญหา (Surveillance)
2. มาตรการครอบครองกิจการ (Take Over)
3. มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-Off)¹

สถาบันประกันเงินฝากประเทศนอร์เวย์

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศนอร์เวย์ คือ ให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยให้กู้ยืมเงิน (Direct Assistance) และเข้าครอบครองกิจการ (Take Over) สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

สถาบันประกันเงินฝากประเทศฟินแลนด์

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากประเทศฟินแลนด์ คือ ให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อพยุงฐานะทางการเงินของสถาบันการเงิน (Bail-Out)

สถาบันประกันเงินฝากของประเทศอังกฤษ

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย

¹Rita Carisano. Deposit Insurance Theory, Policy and Evidence. p. 176

1. Administrations เป็นมาตรการในการมอบอำนาจบริหารตามกฎหมายให้แก่ผู้บริหารใหม่เป็นการชั่วคราวและจัดการทางการเงินใหม่เพื่อให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาสามารถแก้ไขปัญหาและสามารถดำเนินการต่อไปได้ กล่าวคือ หากสถาบันประกันเงินฝากพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินนั้นเป็นปัญหาชั่วคราวและมีแนวโน้มที่จะสามารถแก้ไขปัญหาให้กลับสู่ภาวะปกติได้จึงจะใช้มาตรการนี้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเข้าฟ้องล้มละลายสถาบันการเงินดังกล่าวในช่วงเวลาที่กำลังแก้ไขปัญหาอยู่ ต่อมาเมื่อสถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติสถาบันประกันเงินฝากจะได้รับชำระหนี้จากการให้ความช่วยเหลือคืน แต่ในบางกรณีสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่สามารถฟื้นฟูฐานะการเงินให้ดีขึ้นได้และต้องปิดกิจการไปในที่สุดสถาบันประกันเงินฝากประเทศอังกฤษก็จะใช้มาตรการ Liquidation

2. Liquidation หากสถาบันการเงินประสบปัญหาร้ายแรงถึงขั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว ทางกรมจะเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อให้สถาบันการเงินชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน

สถาบันประกันเงินฝากประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีลักษณะแตกต่างจากประเทศอื่น คือ ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของประเทศญี่ปุ่นนั้น ทางกรมจะพยายามให้สถาบันการเงินที่มีฐานะดีซึ่งอาจเป็นสถาบันการเงินแห่งเดียวหรือหลายแห่งร่วมกันเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยการรวมกิจการ (Merge) ครอบครองกิจการ (Take Over) หรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา หลังจากนั้น สถาบันประกันเงินฝากจะทำสัญญากับสถาบันการเงินที่มีฐานะดีดังกล่าว เพื่อให้ความช่วยเหลือในรูปของการให้เงินชดเชย การให้สินเชื่อ การฝากเงิน การซื้อทรัพย์สิน การค้ำประกันหนี้ หรือรับสภาพหนี้เป็นการตอบแทน¹ ซึ่งนับแต่มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก สถาบันประกันเงินฝากยังไม่ได้

¹ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. "หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน 2528-2538." หน้า 90-94

ชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเลย ทำให้สถาบันประกันเงินฝากได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า “สถาบันประกันเงินฝากของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คือ ชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน ทั้งนี้ เพราะทางการให้ความสำคัญในความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินมากกว่าระบบประกันเงินฝาก”¹

จากการศึกษาภาพรวม (concept) ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศแล้วสามารถสรุปได้ว่าสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศส่วนใหญ่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. โครงสร้าง

- (1) บริหารโดยภาครัฐ
- (2) ใช้ระบบบังคับสถาบันการเงินเป็นสมาชิก
- (3) คุ้มครองทั้งสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ สาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศ สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร แต่ธนาคารของรัฐไม่ควรคุ้มครองเพราะรัฐบาลให้ความคุ้มครองเต็มจำนวนทั้งทางตรงและทางอ้อม
- (4) คุ้มครองเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ เงินฝากของผู้ฝากที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ แต่ส่วนใหญ่ไม่คุ้มครองเงินฝากระหว่างธนาคาร เงินฝากของหน่วยงานราชการ เงินฝากของนักลงทุน เงินฝากของกรรมการหรือผู้จัดการของสถาบันการเงิน
- (5) วงเงินคุ้มครองส่วนใหญ่เป็นการให้ความคุ้มครองเป็นบางส่วน โดยนิยามกำหนดเป็นจำนวนเงินสูงสุด
- (6) จัดตั้งเงินกองทุนสะสมโดยเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสมาชิก มีบาง

¹Curtis J. Milhaupt. Japan's Experience with Deposit Insurance and Failing Banks: Implications for Financial Regulatory Design?. p.12-13

ประเทศที่รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเป็นบางส่วน และอาจกำหนดขนาดของเงินกองทุนไว้เพื่อให้เพียงพอกับเงินฝากที่เอาประกัน

(7) ค่าเบี้ยประกันส่วนใหญ่ใช้ระบบ Flat rate เพราะมีความสะดวกและเสียค่าใช้จ่ายต่ำกว่าระบบ Variable rate

(8) การคำนวณค่าเบี้ยประกันส่วนใหญ่คำนวณจากยอดเงินฝากรวมทั้งหมด

2. อำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝากควรที่จะมีอำนาจป้องกันสถาบันการเงินล้มละลาย และอำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มละลาย เพื่อลดความเสี่ยงและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะผู้รับประกัน

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศที่ได้ศึกษาข้างต้นนี้ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการพิจารณาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพราะหากประเทศใดจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก โดยไม่ศึกษาถึงข้อดีและข้อเสียดังกล่าวข้างต้นเพื่อปรับให้เหมาะสมกับประเทศของตนแล้ว การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศนั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้ ดังที่นาย William Seidman อดีตประธานของ FDIC แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงคุณและโทษของสถาบันประกันเงินฝากตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

2. สถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศแรกที่น่าระบบประกันเงินฝากมาใช้ได้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากจำนวน 3 แห่ง คือ Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2476 โดย FDIC ทำหน้าที่ประกันเงินฝากของสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์และธนาคารประเภท Mutual Savings Bank¹ สถาบันประกันเงินฝากแห่งที่สองคือ Federal Savings and Loans Insurance Corporation หรือ FSLIC จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2478 ทำหน้าที่ประกันเงินฝากของสถาบันการเงินประเภท Saving and Loan Association หรือ S&Ls² และสถาบันประกันเงินฝากแห่งที่ 3 คือ National Credit Union Administration หรือ NCUA จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2513 ทำหน้าที่ประกันเงินฝากของสถาบันการเงินประเภท Credit Unions³

¹Mutual Savings Bank เป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนออมทรัพย์โดยการนำเงินมาฝากไว้กับธนาคารเพื่อเป็นการช่วยตัวเองเมื่อมีความจำเป็นในอนาคต ลักษณะสำคัญของ Mutual Savings Bank คือ ไม่มีผู้ถือหุ้น เงินทุนของธนาคารได้มาจากเงินฝาก ผู้ฝากเงินจึงมีฐานะเป็นเจ้าของธนาคารร่วมกัน ผลตอบแทนที่ผู้ฝากได้จากการนำเงินไปฝาก คือ เงินปันผล ซึ่งจะได้รับในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะ Mutual Savings Bank ไม่มีผู้ถือหุ้นจึงไม่ต้องกันกำไรไว้จ่ายเป็นเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้น ผลกำไรที่ได้จึงตกแก่ผู้ฝากเงินทั้งหมด ในส่วนของการบริหารงานของธนาคารนั้น ผู้ฝากเงินจะเป็นผู้คัดเลือกคณะกรรมการขึ้นมามีการบริหารงานของธนาคาร และคณะกรรมการจะไม่ได้รับเงินเดือนค่าจ้างเป็นการตอบแทน ถือว่าเป็นการทำงานให้ธนาคารเพื่อการกุศล เพื่อเกียรติคุณและชื่อเสียง

²Saving and Loan Association หรือ S&Ls เป็นสถาบันการเงินที่จัดหาเงินทุนเพื่อให้ประชาชนกู้ยืมเงินไปเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย

³Credit Union เป็นสถาบันการเงินขนาดเล็กที่เป็นสื่อกลางในการออมทรัพย์และให้กู้ยืมเงิน จัดตั้งโดยสมาชิกที่มีความสัมพันธ์ในทางใดทางหนึ่ง เช่น ทำงานในองค์กรเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกัน หรืออยู่ในชุมชนเดียวกัน ประชาชนสามารถสมัครเป็นสมาชิกของ Credit Union ได้ด้วยการซื้อหุ้นของ Credit Union วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการดำเนินงานของ Credit Union คือ เพื่อส่งเสริมการออมระหว่างสมาชิก ให้กู้เงินเพื่อการบริโภคแก่สมาชิกโดยคิดอัตราดอกเบี้ยตามสมควร และส่งเสริมให้สมาชิกช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อปรับปรุงฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ อ้างใน จักรี ไกรฤทธิ. กฎหมายกับการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์สู่รูปแบบธนาคารเอนกประสงค์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2537. หน้า 90-94

แต่ในปี พ.ศ. 2532 FSLIC ประสบปัญหาล้มละลายเนื่องจาก S&Ls ประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นจำนวนมากเกินกว่าที่เงินกองทุนของ FSLIC จะรองรับได้ ทางสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎหมาย The Financial Institution Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989 ยกเลิก FSLIC และโอน FSLIC ไปรวมอยู่กับ FDIC¹ ดังนั้น ในปัจจุบันสถาบันประกันเงินฝากในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีเพียง 2 แห่ง คือ FDIC และ NCUA อย่างไรก็ตามในที่นี้จะศึกษาเฉพาะ FDIC ซึ่งเป็นสถาบันประกันเงินฝากแห่งแรกของประเทศสหรัฐอเมริกาและเป็นสถาบันประกันเงินฝากที่มีขนาดใหญ่ รับประกันเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารประเภท Mutual Saving Bank และปัจจุบันได้ขยายการคุ้มครองไปยังสมาคมออมทรัพย์ (Saving Association) ด้วย

Federal Deposit Insurance Corporation

FDIC จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2476 โดย Banking Act of 1933 และเริ่มดำเนินงานครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2477 มีสมาชิกเริ่มแรกทั้งสิ้น 13,201 ธนาคาร เป็นธนาคารพาณิชย์ 12,987 ธนาคาร และเป็นธนาคารประเภท Mutual Saving Bank จำนวน 214 ธนาคาร²

2.1 โครงสร้าง

โครงสร้างของ FDIC ประกอบไปด้วยฐานะ การบริหาร สมาชิก เงินกองทุน การติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันสมาชิก

¹Maria L. Fres-Felix. "DEPOSIT INSURANCE SCHEMES: ITS NATURE, ROLE AND ISSUES." p.5-11, p.60

²Federal Deposit Insurance Corporation. The First Fifty Years A History of the FDIC 1933-1983. p.46

2.1.1 ฐานะ FDIC เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล ภาระกิจของ FDIC คือ รับประกันเงินฝากของสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ ธนาคารประเภท Mutual Saving Bank¹ และสมาคมออมทรัพย์ (Saving Association) นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ชำระบัญชี² และแก้ไขปัญหาลูกสถาบันการเงิน (handling bank failures) สมาชิก³

2.1.2 การบริหาร FDIC บริหารงานในรูปของคณะกรรมการ คือ “The Board of Directors of the Corporation” คณะกรรมการชุดแรกของ FDIC ประกอบไปด้วย กรรมการจำนวน 3 คน คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง The Comptroller of the Currency ซึ่งเป็น กรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการอีก 2 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาสูงของสหรัฐอเมริกา (The Senate) และ 1 ในกรรมการ ที่ได้รับการแต่งตั้งนี้จะได้รับการคัดเลือกเป็นประธานกรรมการ และกรรมการทั้ง 3 คนนี้ จะมีกรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 2 คนไม่ได้

ปัจจุบันคณะกรรมการประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 5 คน เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง 2 คน คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง The Comptroller of the Currency และผู้ดำรง ตำแหน่ง The Director of The Office of Thrift Supervision และกรรมการอื่นอีก 3 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาสูงของสหรัฐอเมริกา (The Senate) แต่ 1 ในกรรมการทั้ง 3 คนนี้ต้องมาจากหน่วยงานของ State Bank Supervisory และมีข้อจำกัดของคณะกรรมการทั้ง 5 คนนี้ว่าในจำนวนนี้จะมีกรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 3 คนไม่ได้ ตำแหน่งประธานและรองประธาน กรรมการนั้นมีได้เจาะจงว่าเป็นผู้ใด ประธานาธิบดีจะเป็นผู้คัดเลือกจากกรรมการทั้ง 5 คน

¹Edward J. Kane. The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance. The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 1985. by the Massachusetts Institute of Technology. p.31

²Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 1, Section 9 (a)

³Federal Deposit Insurance Corporation. The First Fifty Years A History of the FDIC 1933-1983. p.81

⁴Ibid. p44

และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานกรรมการโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาสูงแห่งสหรัฐอเมริกา ประธานกรรมการมีวาระครองตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการอื่นมีวาระครองตำแหน่งคราวละ 6 ปี

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง The Board of Directors of the Corporation ไว้ดังนี้

(1) ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่การงานใด ๆ ในสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกหรือบริษัทที่ถือหุ้นของสถาบันการเงินสมาชิคนั้น หรือ Federal Reserve Bank¹ หรือ Federal home loan bank

(2) ห้ามมิให้กรรมการถือหุ้นของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก หรือถือหุ้นของบริษัทที่ถือหุ้นของสถาบันการเงินสมาชิคนั้น

และเมื่อกรรมการพ้นจากการดำรงตำแหน่ง The Board of Directors of the Corporation แล้วภายใน 2 ปีนับจากวันพ้นจากตำแหน่ง ห้ามมิให้กรรมการดังกล่าวดำรงตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก หรือบริษัทที่ถือหุ้นของสถาบันการเงินสมาชิคนั้น²

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของ FDIC และออกข้อบังคับต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินงานให้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของ FDIC อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการ คือ พิจารณารับสมัครเป็นสมาชิกของ FDIC กำหนดอัตราการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกัน แต่งตั้งผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน จากการที่คณะกรรมการมีอำนาจให้คุณและโทษแก่สถาบันการเงินสมาชิكدังกล่าว กฎหมายจึง

¹ในประเทศสหรัฐอเมริกากระบบธนาคารกลางแห่งสหรัฐเรียกว่า Federal Reserve System ซึ่งแบ่งออกเป็น 12 มณฑล แต่ละมณฑลเรียกว่า Federal Reserve District และมีธนาคารกลางเรียกว่า Federal Reserve Bank จำนวน 12 ธนาคารทำหน้าที่ดูแลเศรษฐกิจการเงินในแต่ละมณฑล ในปัจจุบันธนาคารระดับมณฑลที่ใหญ่ที่สุด ได้แก่ Federal Reserve Bank of New York, Federal Reserve Bank Chicago และ Federal Reserve Bank of Sanfrancisco อ้างใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย." พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: 2543, สำนักพิมพ์โครงการจัดพิมพ์คืบไฟ, หน้า 444

²Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 2

กำหนดให้คณะกรรมการต้องดำเนินงานอย่างสุจริต (fairly) เที่ยงธรรม (Impartially) และ ไม่เลือกปฏิบัติ (without discrimination)¹

2.1.3 สมาชิก การเป็นสมาชิก FDIC ของธนาคารพาณิชย์นั้นแตกต่างกับประเทศอื่น คือ นำมาใช้ทั้ง 2 ระบบคือ ระบบบังคับและระบบสมัครใจ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ ธนาคารพาณิชย์ในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถจัดตั้งขึ้นได้ภายใต้กฎหมายของรัฐบาลกลาง เรียกว่า ธนาคารพาณิชย์แห่งชาติ (National bank) ซึ่งจะถูบบังคับให้เป็นสมาชิกของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve System)² เรียกว่า national member bank³ ส่วนธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งภายใต้กฎหมายของมลรัฐเรียกว่า ธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐ (State bank) ซึ่งธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐหรือ State bank สามารถเลือกเป็นสมาชิกของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกาหรือไม่ก็ได้⁴ หากเลือกเป็นสมาชิกของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกาเรียกว่า State member bank⁵ ซึ่งทั้งธนาคารพาณิชย์แห่งชาติที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลาง (national member bank) และธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลาง (State member bank) จะถูกบังคับให้เป็นสมาชิกของ FDIC⁶ สำหรับธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกาสมาชิกที่จะสมัครเป็นสมาชิกของ FDIC ได้ นอกจากนี้ FDIC ยังอนุญาตให้สาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถสมัครเป็นสมาชิกของ FDIC ได้ แต่ทั้งนี้ เป็นอำนาจของ FDIC แต่เพียงผู้เดียวว่าจะรับเป็นสมาชิกหรือไม่ โดย FDIC จะตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินดังกล่าว เช่น ตรวจสอบประวัติด้านการเงินและฐานะความเพียงพอของเงินทุน ผลกำไรที่จะมีขึ้นในอนาคต คุณสมบัติและความ

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

²จักรี ไกรฤทธิ. กฎหมายกับการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์สู่รูปแบบธนาคารเอนกประสงค์. หน้า 26

³Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 3(d)(1)

⁴จักรี ไกรฤทธิ. กฎหมายกับการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์สู่รูปแบบธนาคารเอนกประสงค์. หน้า 26

⁵Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 3(d)(2)

⁶Ibid. Section 4

เหมาะสมของผู้บริหาร ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของ FDIC หาก FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่าสถาบันการเงินนี้มีปัญหาอยู่แล้วหากรับมาเป็นสมาชิกอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนของ FDIC FDIC มีอำนาจปฏิเสธคำขอเป็นสมาชิกของสถาบันการเงินนั้นได้¹

2.1.4 เงินกองทุน (Fund) เงินกองทุนเริ่มแรกของ FDIC ได้มาจากการขายหุ้น (capital stock) จำนวน 289 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยขายหุ้นชนิดไม่มีสิทธิออกเสียง (non-voting) แต่มีสิทธิได้รับเงินปันผลให้กระทรวงการคลังจำนวน 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และขายหุ้นชนิดไม่มีสิทธิออกเสียง (non-voting) และไม่มีเงินปันผลให้แก่ธนาคารกลางแห่งมลรัฐทั้ง 12 แห่ง ต่อมาในปี พ.ศ.2491 FDIC ได้ซื้อหุ้นดังกล่าวคืนทั้งหมด² ปัจจุบันหลังจากประกาศใช้กฎหมาย The Financial Institution Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989 ได้มีการปรับปรุงเงินกองทุนใหม่โดยปัจจุบันเงินกองทุนของ FDIC มีจำนวน 3 กองทุน คือ “Bank Insurance Fund หรือ BIF” “Saving Association Insurance Fund หรือ SAIF” และ “FSLIC Resolution Fund” ซึ่งแต่ละกองทุนจะจัดการทรัพย์สินแยกต่างหากจากกัน และเฉพาะเงินกองทุน BIF และเงินกองทุน SAIF เท่านั้นที่ทำหน้าที่รับประกันเงินฝาก³ ส่วนเงินกองทุน FSLIC Resolution Fund ไม่ได้ทำหน้าที่รับประกันเงินฝาก

(1) Bank Insurance Fund

หลังจากมีการปรับปรุงเงินกองทุนใหม่เงินกองทุนเดิมของ FDIC หรือที่เรียกว่า Permanent Insurance Fund กฎหมายกำหนดให้โอนมาเป็นเงินกองทุนของ BIF และให้โอนสมาชิกเดิมของเงินกองทุน Permanent Insurance Fund มาเป็นสมาชิกของ

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 5, Section 6

²Federal Deposit Insurance Corporation. The First Fifty Years A History of the FDIC 1933-1983. p.44, p 58

³Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 3 (y)

เงินกองทุน BIF ด้วย เงินกองทุน BIF นี้จึงจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับประกันเงินฝากเฉพาะสมาชิกเดิมของ FDIC คือธนาคารพาณิชย์ และธนาคารประเภท Mutual Saving Bank เท่านั้น

(2) เงินกองทุน Saving Association Insurance Fund

เงินกองทุน SAIF เป็นเงินกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับประกันเงินฝากของสมาคมออมทรัพย์ที่รับโอนมาจาก FSLIC

ก. แหล่งที่มาของเงินกองทุน BIF และ SAIF คือ

1. ค่าเบี้ยประกันจากสมาชิก

การเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสมาชิกแต่เดิม FDIC ใช้ระบบ Flat rate คือเรียกเก็บในอัตรา 1/12 ของร้อยละ 1 ของเงินฝากทั้งหมด แต่ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 จนถึงปัจจุบันได้เปลี่ยนมาใช้ระบบ Variable rate โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดอัตรา การเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันด้วยวิธี “risk-based assessment system” กล่าวคือ เป็นวิธีที่เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของสมาชิกแต่ละแห่ง โดยพิจารณาจากคุณภาพของสินทรัพย์ คุณภาพของหนี้สิน รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ โดย FDIC จะจัดลำดับความแตกต่างของคุณภาพของสินทรัพย์ คุณภาพของหนี้สิน และปัจจัยอื่น ๆ ดังกล่าวของสมาชิกแต่ละแห่ง เพื่อประโยชน์ในการคำนวณค่าเบี้ยประกัน นอกจาก FDIC จะเก็บค่าเบี้ยประกันแตกต่างกันตามความเสี่ยงแล้ว FDIC อาจจัดเก็บค่าเบี้ยประกันแตกต่างกันตามขนาดของสถาบันการเงินก็ได้ เช่น อาจเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันสถาบันการเงินขนาดเล็กในอัตราที่แตกต่างกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ก็ได้ ซึ่งปัจจัยในการพิจารณากำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันนั้นคณะกรรมการจะพิจารณาจากความจำเป็นของเงินกองทุนโดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่อาจเกิดขึ้น รายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อผลกำไรและขาดทุนของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ในการ

เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันนั้น FDIC จะเรียกเก็บปีละ 2 ครั้ง อย่างไรก็ตามอัตราค่าเบี้ยประกันที่เรียกเก็บจากสมาชิกของเงินกองทุน BIF และเงินกองทุน SAIF จะเป็นอิสระต่อกัน แต่กฎหมายกำหนดว่าอัตราการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันของเงินกองทุน SAIF จะต้องไม่ต่ำกว่า BIF

2. เงินกู้ยืมจากกระทรวงการคลัง

ในกรณีที่เงินกองทุนของ FDIC มีจำนวนไม่เพียงพอกฎหมายให้อำนาจ FDIC สามารถที่จะกู้ยืมเงินจากกระทรวงการคลังได้แต่กฎหมายกำหนดเพดานการกู้ยืมเงินไว้ว่าให้กู้ยืมเงินได้ไม่เกิน 30,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹

3. เงินกู้ยืมจาก Federal Financing Bank

FDIC สามารถที่จะกู้ยืมเงินจาก Federal Financing Bank (จัดตั้งขึ้นตาม Federal Financing Bank Act of 1973) ได้ด้วยการออกพันธบัตรของสถาบันประกันเงินฝาก (the Corporation's obligation)²

4. รายได้จากการลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลหรือพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกัน

FDIC สามารถนำเงินไปลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกันได้ แต่มีข้อจำกัดว่าในการซื้อขายพันธบัตรแต่ละครั้งของ FDIC หากเกินกว่า 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง³

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 14 (a)

² Ibid. Section 14 (b)

³ Ibid. Section 13 (a)

(ข) การสำรองเงินกองทุน กฎหมายกำหนดให้ FDIC ต้องสำรองเงินกองทุนของเงินกองทุน BIF และ เงินกองทุน SAIF ในแต่ละปีต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1.25 ของเงินฝาก แต่ทั้งนี้ FDIC จะสำรองเงินกองทุนสูงกว่าร้อยละ 1.25 ของเงินฝากก็ได้หาก FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็น

(ค) การคืนเงินกองทุน ในกรณีที่ FDIC พบว่าเงินกองทุนที่สำรองไว้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด คือ ร้อยละ 1.25 ของเงินฝาก FDIC จะคืนเงินให้กับสมาชิกก็ได้ซึ่งในการคืนเงินนั้น FDIC จะไม่คืนให้กับสมาชิกในจำนวนที่เท่ากันแต่จะคืนตาม risk-based assessment system โดย FDIC จะพิจารณาจากคุณภาพของสินทรัพย์ คุณภาพของหนี้สิน และปัจจัยอื่น ๆ ของสมาชิกแต่ละแห่ง และหากพบว่าสถาบันการเงินแห่งใดมีฐานะและการดำเนินงานที่อ่อนแอ FDIC จะไม่คืนเงินให้ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมกับสถาบันการเงินที่มั่นคงมีฐานะและการดำเนินงานที่ดีและโอกาสที่จะประสบปัญหาน้อยกว่าสถาบันการเงินที่อ่อนแอ หรือเมื่อเงินกองทุนสูงกว่าที่สำรองไว้ FDIC จะงดเรียกเก็บเงินค่าเบี้ยประกันจากสมาชิกก็ได้

(3) FSLIC Resolution Fund

นับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมาย The Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989 ยกเลิก FSLIC กฎหมายกำหนดให้โอนบรรดาทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของ FSLIC เข้ากองทุน FSLIC Resolution Fund โดย FDIC ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารกองทุนนี้ในฐานะผู้ควบคุมหรือผู้พิทักษ์ทรัพย์สินสถาบันการเงินประเภท S&Ls ที่ถูกควบคุมหรือพิทักษ์ทรัพย์สินก่อน 1 มกราคม พ.ศ.2532 แทน FSLIC เงินทุนที่ใช้ในการบริหารกองทุนได้มาจากการชำระบัญชีและรายได้จากการลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลหรือพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกัน และหากเงินกองทุนมีจำนวนไม่เพียงพอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะจ่ายเงินช่วยเหลือให้กองทุนตามความจำเป็น หลังจากที่ถูกกองทุนได้

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 7(b)

ดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งและชำระหนี้สินทั้งหมดแล้ว จะยุบเงินกองทุนนี้ และโอนเงินกองทุนที่เหลือคืนให้กระทรวงการคลัง¹

2.1.5 การติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันสมาชิก

ในการติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกของ FDIC นั้นในประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงินรวมเรียกว่า “appropriate Federal banking agency” ประกอบไปด้วย 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 นี้ จะแบ่งหน้าที่ในการติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงินต่าง ๆ รวมทั้งสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FDIC คือ

1. The Comptroller of the Currency จะทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แห่งชาติที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลาง
2. The Board of Governors of the Federal Reserve System จะทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลาง
3. The Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC จะทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกที่เป็นสาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศ
4. The Director of the Office of thrift Supervision จะทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสมาคมออมทรัพย์²

ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 11 A

²Ibid. Section 3 (q)

(1) การติดตามฐานะสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FDIC แต่ละแห่งมีหน้าที่ต้องส่งรายงานฐานะการเงิน (report of condition) ปีละ 2 ครั้ง ให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงินดังกล่าว FDIC จะทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่เป็นสมาชิกของ FDIC โดย FDIC จะกำหนดให้สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจัดส่งรายงานฐานะ (report of condition) ซึ่งมีรายการตามที่ FDIC กำหนดส่งให้ FDIC ปีละ 2 ครั้ง นอกจากนี้กฎหมายให้อำนาจแก่ FDIC ที่จะขอรายงานฐานะและรายงานผลการตรวจสอบ (report of examination) ของสถาบันการเงินสมาชิกจากหน่วยงานที่รับผิดชอบข้างต้นได้ และเพื่อประโยชน์ในการทำหน้าที่เป็นผู้รับประกัน FDIC จะขอรายงานเพิ่มเติมจากสถาบันการเงินสมาชิกในบางช่วงเวลาหรือจะขอเอกสารเพิ่มเติมตามที่ FDIC เห็นว่าจำเป็นก็ได้

(2) การตรวจสอบสถาบันการเงิน

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกของ FDIC ซึ่งประกอบไปด้วย The Comptroller of the Currency, The Board of Governors of the Federal Reserve System, FDIC และ The Director of the Office of Thrift Supervision นั้น จะตรวจสอบ ณ สถานที่ประกอบการของสถาบันการเงินอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง แต่กฎหมายให้อำนาจ FDIC ที่จะตรวจสอบสถาบันการเงินได้ทุกแห่งและทุกเวลานอกเหนือจากการตรวจสอบของหน่วยงานดังกล่าวหาก FDIC เห็นว่าจำเป็น² อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ FDIC จะขอรายงานผลการตรวจสอบจากหน่วยงานดังกล่าว³

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 7 (a)

²Ibid. Section. 10

³Rita Carisano. "Deposit Insurance Theory, Policy and Evidence." p.157

เมื่อ FDIC ได้รับรายงานฐานะและรายงานผลการตรวจสอบ FDIC จะประเมินฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินโดยใช้หลัก “Camel” คือ วิเคราะห์เงินกองทุน (Capital), สินทรัพย์ (Assets), การจัดการ (Management), รายได้ (Earnings) และสภาพคล่อง (Liquidity)¹

2.2 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

ในกรณีที่ FDIC วิเคราะห์ฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินแต่ละแห่งแล้วพบว่า สถาบันการเงินใดมีฐานะและการดำเนินงานที่ไม่มั่นคง FDIC มีอำนาจดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้ 2 ระดับ คือ แก้ไขปัญหาเบื้องต้น และแก้ไขปัญหาร้ายแรง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 การแก้ไขปัญหาเบื้องต้น

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้นประกอบไปด้วยมาตรการปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน (The denial of insurance), ยกเลิกการประกัน (The termination of insured status), สั่งให้หยุดกระทำการ (The cease and desist order), สั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The suspension and removal of directions and officers)² ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1.1 มาตรการปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน (The denial of insurance)

สถาบันการเงินที่มีได้เป็นสมาชิกของธนาคารกลางสหรัฐ หรือสาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศมีความประสงค์ที่จะสมัครเป็นสมาชิกของ FDIC เมื่อ FDIC ได้รับคำขอเป็นผู้เอาประกัน FDIC จะตรวจสอบฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

¹Rita Carisano. "Deposit Insurance Theory, Policy and Evidence." p.157

²Ibid, p.157

ดังกล่าว และเมื่อตรวจสอบแล้วพบว่าสถาบันการเงินนั้นมีฐานะและผลการดำเนินงานที่ไม่ดี FDIC มีอำนาจปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน ซึ่งอำนาจปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกันนี้เป็นอำนาจเด็ดขาดของ FDIC¹

2.2.1.2 มาตรการยกเลิกการประกัน(The termination of insured status)

หาก FDIC พบว่า สถาบันการเงินหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินสมาชิกดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินอย่างไม่ปลอดภัยหรือไม่เหมาะสม (unsafe or unsound practices) หรือสถาบันการเงินสมาชิกมีฐานะไม่ปลอดภัยหรือไม่มั่นคง หรือพบว่าสถาบันการเงินหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินสมาชิกกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดย FDIC FDIC จะแจ้งเป็นหนังสือให้หน่วยงานที่กำลังดูแลสถาบันการเงินนั้นทราบ เพื่อแจ้งให้สถาบันการเงินดังกล่าวแก้ไขฐานะและผลการดำเนินงาน รวมทั้งการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งต่าง ๆ ดังกล่าวให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากพ้นระยะเวลาที่กำหนด FDIC พบว่าสถาบันการเงินนั้นยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขและยังคงกระทำการฝ่าฝืนดังกล่าวอยู่ต่อไป FDIC จะมีหนังสือแจ้งขอล่าหาไปยังสถาบันการเงินนั้นให้มาชี้แจงโดยกำหนดวัน เวลาและสถานที่ในการพิจารณา ซึ่งสถาบันการเงินนั้นต้องส่งผู้แทนมาชี้แจงในวัน เวลาดังกล่าว และหาก FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่าสถาบันการเงินนั้นได้กระทำการดังกล่าวจริง FDIC จะออกคำสั่งยกเลิกการประกันสถาบันการเงินนั้น ซึ่งสถาบันการเงินนั้นต้องทำหนังสือแจ้งการถูกยกเลิกการประกันให้ผู้ฝากเงินทราบทุกราย อย่างไรก็ตามเพื่อให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน FDIC อาจจะให้การประกันเงินฝากเป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาอย่างน้อยที่สุด 6 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ปี เพื่อให้ประชาชนสามารถจัดการกับเงินฝากในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งสถาบันการเงินนั้นจะต้องจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันสำหรับการประกันเงินฝากชั่วคราวนี้²

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 5, Section 6

²Ibid. Section 8 (a)

2.2.1.3 มาตรการสั่งให้หยุดกระทำการ (The cease and desist order)

หาก FDIC พบว่าสถาบันการเงิน หรือผู้บริหารหรือพนักงานของสถาบันการเงินสมาชิกดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินอย่างไม่ปลอดภัยหรือไม่เหมาะสม หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ ของ FDIC หรือของหน่วยงานที่กำกับดูแล FDIC จะมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาไปยังสถาบันการเงิน หรือผู้บริหารหรือพนักงานของสถาบันการเงินนั้นเกี่ยวกับพฤติกรรมดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดวัน เวลาและสถานที่ในการพิจารณา ซึ่งเป็นหน้าที่ของสถาบันการเงิน หรือผู้บริหารหรือพนักงานที่จะต้องมาแก้ข้อกล่าวหาในวันเวลาดังกล่าว และถ้า FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจริง FDIC จะสั่งให้สถาบันการเงิน หรือผู้บริหารหรือพนักงานหยุดกระทำการ นอกจากนี้แล้ว FDIC มีอำนาจที่จะสั่งให้สถาบันการเงิน หรือผู้บริหาร หรือพนักงานดำเนินการแก้ไขฐานะสถาบันการเงินนั้นให้ถูกต้องอันเป็นผลมาจากการกระทำการฝ่าฝืนหรือดำเนินการดังกล่าว¹

2.2.1.4 มาตรการสั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The suspension and removal of directions and officers)

หาก FDIC พบว่าผู้บริหารหรือพนักงานของสถาบันการเงินสมาชิกกระทำการไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมฝ่าฝืนในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

1. กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับ
2. กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งให้หยุดกระทำการ
3. กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดของหน่วยงานที่กำกับดูแล
4. กระทำการฝ่าฝืนข้อตกลงระหว่างสถาบันการเงินกับหน่วยงานที่กำกับดูแล

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 8 (b)

5. มีส่วนร่วมในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินอย่างไม่ปลอดภัยหรือไม่เหมาะสม

และผลจากการกระทำนี้เป็นเหตุให้สถาบันการเงินสมาชิกประสบปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ดังนี้

1. ขาดทุนหรือการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินได้รับความเสียหาย
2. ผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินได้รับความเสียหาย
3. ผู้บริหารและพนักงานได้รับผลประโยชน์จากการกระทำที่ฝ่าฝืนและการดำเนินการดังกล่าว
4. รวมทั้งการดำเนินการฝ่าฝืน หรือการดำเนินการนั้นกระทำลงไปด้วยความไม่ซื่อสัตย์สุจริตหรือเพิกเฉยต่อความมั่นคงและปลอดภัยของสถาบันการเงินหรือธุรกิจของสถาบันการเงิน

FDIC มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารหรือพนักงานผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ แต่ในระหว่างพิจารณาเพื่อปกป้องสถาบันการเงินหรือปกป้องผลประโยชน์ของผู้ฝากเงิน FDIC อาจจะสั่งพักงานผู้บริหารหรือพนักงานผู้นั้นก่อนก็ได้เพื่อมิให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้นอีกต่อไป¹

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้นของ FDIC ดังกล่าวข้างต้นสามารถป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงินอันเป็นการลดความเสี่ยงและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของ FDIC

2.2.2 แก้ไขปัญหาร้ายแรง

ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรงถึงขั้น “in danger of default” หรือ “default”

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 8 (e)

“in danger of default” หมายถึง สถาบันการเงินนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินได้หากไม่ได้รับการช่วยเหลือจากทางการและเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้นเสียหายทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด และไม่สามารถที่จะเพิ่มทุนได้หากไม่ได้รับการช่วยเหลือจากทางการ ซึ่งหน่วยงานที่กำกับดูแลจะแจ้งให้ FDIC ทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข

“default” หมายถึง สถาบันการเงินนั้นประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรงถึงขั้นที่หน่วยงานกำกับดูแลต้องดำเนินการแต่งตั้ง FDIC ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุม (conservator) หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver)

FDIC ในฐานะผู้ควบคุมมีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินและเข้าดำเนินการธุรกิจของสถาบันการเงินแทนผู้บริหารเดิมเพื่อแก้ไขฐานะของสถาบันการเงินให้ดีขึ้นจนสามารถที่จะชำระหนี้ได้

FDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์มีหน้าที่ชำระบัญชีสถาบันการเงิน¹

อำนาจในการสั่งเลิกกิจการสถาบันการเงินสมาชิกไม่ใช่อำนาจของ FDIC แต่เป็นอำนาจของหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตให้สถาบันการเงินนั้น ๆ เปิดดำเนินการ ซึ่งหน่วยงานนั้น ๆ อาจมีความเห็นแตกต่างจาก FDIC ก็ได้ อย่างไรก็ตามทุกกรณีที่มีการสั่งเลิกกิจการสถาบันการเงินสมาชิกหน่วยงานที่สั่งเลิกกิจการจะแต่งตั้ง FDIC เป็นผู้ชำระบัญชีและผู้พิทักษ์ทรัพย์²

สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา “in danger of default” หรือประสบปัญหา “default” FDIC สามารถที่จะดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินโดยมีทางเลือก 3 มาตรการ คือ มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-Off) มาตรการขายกิจการ (Purchase And Assumption Transaction or Sale) และมาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail-Out) โดยกฎหมายกำหนดให้ FDIC เลือกใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน³

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 3 (x), Section 11 (d)

²นพพร เรืองสกุล. “กึ่งศตวรรษของการประกันเงินฝาก. ฝากเงินให้รวย. หน้า 163-164

³Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 13 (c) (4)

ในอดีตมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเป็นมาตรการแรก ที่ FDIC นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในช่วง 10 ปีแรก นับแต่มีการจัดตั้ง สถาบันประกันเงินฝาก คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2477-2487 แต่ในช่วงปี พ.ศ.2488-2496 FDIC ได้นำมาตรการขายกิจการมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินแทนมาตรการชำระ บัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน โดยในช่วงเวลาดังกล่าว FDIC ได้ใช้มาตรการ ขายกิจการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินถึง 24 แห่ง ซึ่งในรายงานผลการดำเนินงานในปี พ.ศ.2493 FDIC ได้รายงานถึงผลสำเร็จของการนำมาตรการขายกิจการมาใช้ว่า “มาตรการ ขายกิจการนี้มีประโยชน์ต่อผู้ฝากเงิน ผู้ฝากเงินไม่ได้รับความเสียหายแม้แต่เพนนีเดียว จากการที่สถาบันการเงินล้ม” จากรายงานดังกล่าวของ FDIC เป็นที่สนใจของสภาสูงแห่ง สหรัฐอเมริกา (The Senate) เป็นอย่างมาก และได้สอบถาม FDIC ถึงการนำมาตรการขาย กิจการมาใช้ว่าเหตุใด FDIC จึงไม่ใช้มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝาก เงินซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และการแก้ไขปัญหาสถาบัน การเงินด้วยมาตรการขายกิจการนี้ทำให้ FDIC ให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเต็ม จำนวน ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก FDIC ได้ชี้แจงต่อ สภาสูงแห่งสหรัฐอเมริกา (The Senate) ว่า ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้น FDIC ยึดหลักการเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและ FDIC พิจารณา แล้วเห็นว่ามาตรการขายกิจการนี้เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่ามาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงิน ชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน จึงได้ดำเนินการดังกล่าวเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุน ของ FDIC ซึ่งหลักการเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนี้ FDIC ยังคงยึดถือมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับมาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินเป็นมาตรการ ที่ FDIC นำมาใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินครั้งแรกในปี พ.ศ.2514¹ เนื่องจากธนาคาร บางแห่งเป็นธนาคารหลักในการให้บริการทางด้านการธนาคารที่จำเป็นต่อท้องถิ่นและเป็น ธนาคารที่มีขนาดใหญ่หากปล่อยให้ล้มจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของระบบ สถาบันการเงิน FDIC จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้ธนาคาร ดังกล่าว สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.2534 เงินกองทุนของ FDIC ได้

¹The Federal Deposit Insurance Corporation. The First Fifty Years A History of the FDIC 1933-1983. p.86-87

ลดต่ำลงมากประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎหมาย Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991 กำหนดให้ FDIC เลือกใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน¹ ซึ่งในแต่ละมาตรการที่ FDIC นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นมีรายละเอียดดังนี้

2.2.2.1 มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชย (Pay-Off)

ในกรณีที่ FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเป็นมาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด FDIC จะจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนเงินที่ FDIC ได้ประกาศให้ความคุ้มครองไว้คือ จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินไม่เกินรายละเอียด 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ² ซึ่งเริ่มแรกตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2477 FDIC ได้ประกาศให้ความคุ้มครองเงินฝากไม่เกิน 2,500 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อมาได้เพิ่มวงเงินคุ้มครองตามลำดับ คือ เพิ่มขึ้น 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในอีก 6 เดือนต่อมา 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2493 15,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2509 20,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2512 40,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2518 และ 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2523³

2.2.2.2 มาตรการขายกิจการ (Purchase And Assumption Transaction or Sale)

ในกรณีที่ FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการขายกิจการเป็นมาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน FDIC จะดำเนินการขายกิจการซึ่งการขายกิจการนั้นกฎหมายให้อำนาจ FDIC ดำเนินการได้หลายวิธี คือ

¹ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. "หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. หน้า 89

²Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 11 (a), Section 11 (f)

³George J. Benston and George G. Kaufman. RISK AND SOLVENCY REGULATION OF DEPOSITORY INSTITUTIONS : PAST POLICIES AND CURRENT OPTIONS. MONOGRAPH SERIES IN FINANCE AND ECONOMICS MONOGRAPH 1988-1. 1988 New York University. p.33

(1) จัดให้มีการรวมกิจการ (merger) หรือควบกิจการ (consolidation) สถาบันการเงินที่มีปัญหากับสถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC (another insured depository institution)

(2) ขายทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดให้กับสถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC

(3) สถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC รับโอนหนี้สินบางส่วนหรือทั้งหมด

(4) สถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC เข้าซื้อหุ้นของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ซึ่งทั้ง 4 วิธีนี้ FDIC อาจให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินสมาชิกอื่นดังกล่าว ด้วยการให้กู้ยืมเงิน หรือให้เงินช่วยเหลือ หรือนำเงินไปฝากยังสถาบันการเงินนั้น หรือ ค้ำประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินที่ดำเนินการดังกล่าว

(5) จัดหาผู้ลงทุนรายอื่นมาซื้อกิจการซึ่ง FDIC อาจให้เงินช่วยเหลือ¹

(6) นอกจากนี้ FDIC อาจจะเป็นผู้ดำเนินการเองในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ โดยการจัดตั้ง Bridge bank ซึ่งการจัดตั้ง Bridge bank กฎหมายให้อำนาจ FDIC กระทำได้ ต่อเมื่อ FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่า

(6.1) จำนวนเงินหรือค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงานของ Bridge bank ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน

(6.2) จำเป็นต้องจัดตั้ง Bridge bank เพื่อให้บริการด้านการธนาคารแก่ชุมชนที่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาดังกล่าวอยู่

(6.3) เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินหรือประโยชน์ของส่วนรวม

การจัดตั้ง Bridge bank

การจัดตั้ง Bridge bank นั้นมีวิธีการดังนี้ คือ เมื่อมีสถาบันการเงินตั้งแต่ 1 แห่ง หรือมากกว่าประสบปัญหา “in danger of default” หรือ “default” FDIC จะจัดตั้ง Bridge

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950. Section 13 (c) (2) (3)

bank โดย The Comptroller of the Currency จะจัดตั้ง national banks จำนวน 1 แห่งหรือมากกว่าทำหน้าที่ Bridge bank และ FDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์จะดำเนินการ ดังนี้

1. โอนเงินฝากทั้งหมดของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา “default” หรือ “in danger of default” ไปไว้ที่ Bridge bank หรือ

2. โอนหนี้สินทั้งหมดของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา “default” หรือ “in danger of default” ไปไว้ที่ Bridge bank หรือ

3. Bridge bank จะเป็นผู้ซื้อทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา “default” หรือ “in danger of default” โดย FDIC ให้เงินช่วยเหลือ

และเมื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้นแล้ว FDIC จะดำเนินการต่อไป ดังนี้

1. ควบกิจการหรือรวมกิจการ Bridge bank กับสถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ Bridge bank ด้วยกัน

2. โอนเงินฝากและหนี้สินทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดของ Bridge bank ให้กับสถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ Bridge bank ด้วยกัน

3. FDIC จัดการให้ Bridge bank ออกหุ้นสามัญขายให้กับสถาบันการเงินอื่น

เมื่อ FDIC ได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว Bridge bank จะถูกยกเลิก แต่ถ้าภายใน 2 ปี FDIC ยังไม่สามารถดำเนินการข้างต้นได้ Bridge bank จะถูกยกเลิกเช่นกัน เพราะการจัดตั้ง Bridge bank นั้นเป็นการจัดตั้งเพียงชั่วคราว กฎหมายกำหนดให้ Bridge bank มีอายุเพียง 2 ปี เมื่อ Bridge bank ถูกยกเลิกแล้วบรรดาเงินฝากและหนี้สินทั้งหมดของ Bridge bank จะถูกโอนกลับไป FDIC¹

2.2.2.3 มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail-Out)

มาตรการนี้เป็นมาตรการที่ FDIC ให้เงินช่วยเหลือโดยตรงเพื่อกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ถ้าหากมาตรการนี้เป็นมาตรการที่เสีย

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950. Section 11 (n)

ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ซึ่งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหากระทำได้หลายวิธี คือ

- (1) ให้เงินช่วยเหลือโดยไม่คิดค่าตอบแทน
- (2) ฝากเงิน
- (3) ให้กู้ยืมเงิน
- (4) ซื้อหลักทรัพย์หรือซื้อหุ้น
- (5) ซื้อทรัพย์สินและรับเอาหนี้สินบางส่วน of สถาบันการเงินนั้นมาบริหารเอง¹

2.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

เมื่อ FDIC เลือกใช้มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนที่ประกาศไว้คือ 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อราย กฎหมายกำหนดให้ FDIC ต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถจะกระทำได้ (as soon as possible) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนตื่นตระหนก และห้ามมิให้ FDIC จ่ายเงินเกินกว่าส่วนที่ให้การคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและห้ามมิให้จ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินดังกล่าว²

2.3.1 การจ่ายเงินชดเชย การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินนั้นกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ 2 วิธี คือ

- (1) จ่ายเงินชดเชยเป็นเงินสดให้กับผู้ฝากเงินโดยตรง
- (2) โอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินอื่น ซึ่งกระทำได้ 2 วิธีคือ

(2.1) จัดตั้ง **New Bank** เพื่อประโยชน์ของผู้ฝากเงินหรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน FDIC อาจจัดตั้ง New Bank ขึ้นในท้องที่เดียวกับที่สถาบันการเงินที่ปิดกิจการนั้นตั้งอยู่ ซึ่ง New Bank ที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็นการจัดตั้งเพียงชั่วคราวมีอายุเพียง

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950. Section 13 (c) (1)

²Ibid. Section 13 (c) (4)

2 ปี เมื่อครบกำหนด 2 ปีแล้ว New Bank จะถูกยกเลิกกิจการไป โดย FDIC จะโอนเงินฝากในจำนวนเงินไม่เกินที่รับประกัน คือ จำนวน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ไปไว้ที่ New Bank ประชาชนผู้ฝากเงินสามารถไปติดต่อขอรับเงินได้ที่ New Bank นอกจากนี้ หาก New Bank เป็นสถาบันการเงินเพียงแห่งเดียวที่มีอยู่ในชุมชนดังกล่าว New Bank สามารถที่จะรับฝากเงินจากประชาชนได้ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจาก FDIC ก่อนและหาก FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่า New Bank ควรจะเปิดดำเนินการต่อไป FDIC จะให้ New Bank ออกหุ้นและทำการขายหุ้นให้กับประชาชนและเมื่อขายหุ้นได้แล้วและ FDIC เห็นว่ามีเงินเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปได้ The Comptroller of the Currency จะออกใบอนุญาตจัดตั้งเป็น national bank และดำเนินธุรกิจในฐานะ bank ต่อไปโดยไม่ต้องเลิกกิจการ ผู้บริหารก็จะเปลี่ยนจาก FDIC เป็นผู้บริหารที่มาจากการคัดเลือกของผู้ถือหุ้น การสิ้นสุดสภาพของ New Bank นอกจากจะสิ้นสุดภาพเพราะครบอายุ 2 ปี หรือแปรสภาพกลายเป็น national bank แล้ว New Bank อาจสิ้นสุดภาพเมื่อสถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC ทำการ Take Over กิจการไปก่อนครบกำหนด 2 ปี แต่ถ้าหากครบกำหนด 2 ปีแล้ว New Bank มิได้จัดตั้งเป็น national bank หรือ Take Over จากสถาบันการเงินอื่นที่เป็นสมาชิก New Bank ก็จะถูกยกเลิกกิจการและ FDIC จะเป็นผู้รับช่วงต่อ

(2.2) โอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC ในจำนวนเงินไม่เกินที่รับประกัน คือ 100,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ผู้ฝากเงินสามารถติดต่อขอรับเงินได้ที่สถาบันการเงินที่รับโอนดังกล่าว¹

2.3.2 การรับช่วงสิทธิ เมื่อ FDIC จ่ายเงินสดให้แก่ผู้ฝากเงิน หรือโอนเงินฝากไปยัง New Bank หรือโอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC แล้วถือว่า FDIC ได้ทำการจ่ายเงินให้กับผู้ฝากเงินแล้วและจะเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงิน²

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950. Section 11 (f), Section 11 (m)

²Ibid. Section 11 (g)

2.3.3 การฟื้นความรับผิดชอบในฐานะผู้รับประกัน เมื่อ FDIC เริ่มจ่ายเงินชดเชย FDIC จะมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฝากเงินทุกรายให้มาใช้สิทธิเรียกร้องเงินชดเชยจาก FDIC หรือจาก New Bank หรือจากสถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC ที่รับโอนเงินฝากไป และหากภายในระยะเวลา 15 เดือนนับจากที่ได้มีการจ่ายเงินชดเชยครั้งแรก ผู้ฝากเงินยังไม่มาติดต่อขอรับเงินชดเชย FDIC จะมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฝากเงินอีกครั้งเป็นครั้งที่ 2 แต่ถ้าผู้ฝากเงินยังไม่มารับเงินชดเชยและระยะเวลาผ่านไปถึง 18 เดือน ทั้งสถาบันการเงินที่เป็น New Bank และสถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC ที่รับโอนเงินฝากไปจะโอนเงินฝากทั้งหมดกลับคืนให้กับ FDIC ซึ่ง FDIC จะดำเนินการ ดังนี้

(1) ถ้าเงินฝากดังกล่าวเป็นเงินฝากของทางการสหรัฐอเมริกา (United State deposit) FDIC จะโอนเงินจำนวนนี้ให้กระทรวงการคลังและถือว่า FDIC ได้จ่ายเงินแล้ว และจะเข้ารับช่วงสิทธิ

(2) ถ้าเงินฝากดังกล่าวไม่ใช่เงินฝากของทางการสหรัฐฯ FDIC จะส่งเงินฝากนั้นไปเก็บรักษายังมลรัฐ (the custody of the appropriate State) ตามที่อยู่ครั้งสุดท้ายที่ผู้ฝากเงินแจ้งให้สถาบันการเงินทราบ เพื่อให้ทางมลรัฐเก็บรักษาเงินฝากจำนวนดังกล่าวไว้ เมื่อ FDIC ได้ส่งเงินฝากไปยังมลรัฐสิทธิของผู้ฝากในการที่จะได้รับเงินชดเชยจาก FDIC จะสิ้นสุดลง และ FDIC จะถือว่าได้จ่ายเงินให้กับผู้ฝากเงินแล้วและจะเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงิน เมื่อเงินฝากได้โอนไปยังมลรัฐเป็นหน้าที่ของผู้ฝากเงินที่จะไปติดต่อขอรับเงินชดเชยภายใน 10 ปีนับตั้งแต่วันที่ FDIC ได้โอนเงินไป หากผู้ฝากเงินไม่ติดต่อขอรับเงินชดเชยทางมลรัฐจะส่งเงินจำนวนดังกล่าวคืนให้กับ FDIC ทันทีและให้ถือว่าเงินจำนวนดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของ FDIC และสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยของผู้ฝากเงินเป็นอันระงับไป ในกรณีที่มลรัฐปฏิเสธไม่ขอเก็บรักษาเงินฝาก FDIC จะไม่ส่งเงินฝากไปยังมลรัฐแต่ผู้ฝากเงินจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินชดเชยจาก FDIC ก่อนการพิทักษ์ทรัพย์จะเสร็จสิ้น¹

¹Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950, Section 12 (b), Section 12 (e)

บทที่ 5

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และคุ้มครองผู้ฝากเงินของประเทศไทย

ในบทนี้จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของประเทศไทย โดยจะศึกษาตั้งแต่แนวคิดการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินในประเทศไทย แนวคิดและเหตุผลในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก วัตถุประสงค์ โครงสร้างและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก ปี พ.ศ.2542

1. แนวคิดการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินในประเทศไทย

จากที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 เกี่ยวกับกองทุนและพบว่าวัตถุประสงค์ โครงสร้างและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนยังมีข้อบกพร่อง ประเทศไทยจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อให้สถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินแทนกองทุน

2. แนวคิดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

แนวคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นในประเทศไทยครั้งนี้มิใช่ครั้งแรก แนวคิดครั้งแรกเริ่มมาจากการเกิดวิกฤติการณ์บริษัทราชเงินทุนในปี พ.ศ. 2522 วิกฤติการณ์ครั้งนั้นได้ส่งผลกระทบต่อบริษัทเงินทุนทั้งระบบทำให้ผู้ฝากเงินในขณะนั้นขาดความเชื่อมั่นในบริษัทเงินทุนจึงได้พากันถอนเงินจากบริษัทเงินทุนอย่างต่อเนื่องเพื่อรื้อฟื้น

ศรัทธาของประชาชนที่มีต่อบริษัทเงินทุนกลับคืนทางการจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่าสถาบันประกันเงินฝากใช้ได้ผลมาแล้วในหลายประเทศ ในการเรียกความเชื่อมั่นของประชาชนกลับคืน ในครั้งนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก” ทำการศึกษาและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการศึกษาจนถึงขั้นยก “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ.2523” ขึ้นเป็นครั้งแรก วัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างกฎหมายดังกล่าวคือ ประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงิน และเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน แต่เนื่องจากในขณะนั้นทางการต้องการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อบริษัทเงินทุน ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกสถาบันประกันเงินฝากจะประกันเฉพาะเงินฝากของบริษัทเงินทุนก่อนโดยกำหนดว่าจะประกันเงินฝากจำนวนไม่เกิน 100,000 บาทสำหรับผู้ฝากเงินแต่ละราย¹ เมื่อดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากเสร็จเรียบร้อยเตรียมที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2523 แต่ก็ไม่ได้มีการนำเสนอ ต่อมาในปี พ.ศ.2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อรัฐสภาเป็นการเร่งด่วนแต่ด้วยเหตุผลบางประการได้มีผู้ขอเปลี่ยนวาระการประชุมนี้อยู่หลายครั้งจนในที่สุดสภาปิดสมัยประชุม และในปี พ.ศ.2528 รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ.2528 จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้นแทนการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

ในปี พ.ศ.2534 แนวคิดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นในประเทศไทยได้ถูกนำมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแต่ครั้งนี้แตกต่างจากครั้งก่อนคือ การเสนอแนวคิดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในครั้งนี้ไม่ได้เสนอในช่วงที่เกิดปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน แต่กลับเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์สถาบันการเงินกำลังเฟื่องฟู โดยนายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งคือ “คณะกรรมการ

¹ศิริ การเจริญดี วิชัย นีรัญวงศ์ เดชา พงษ์อาจ. “สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย.”

พัฒนาสถาบันประกันเงินฝาก” ดำเนินการศึกษาข้อดีและข้อเสียของการมีสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอความเห็นให้ปรับโครงสร้างของกองทุนและจัดตั้งเป็นสถาบันประกันเงินฝากด้วยเหตุผลว่าแม้กองทุนจะทำหน้าที่ช่วยเหลือด้านการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาได้เป็นอย่างดี แต่กองทุนยังมีข้อจำกัดอยู่มากโดยเฉพาะในส่วนของ การประกันเงินฝาก นอกจากนี้ในอนาคตระบบการเงินของประเทศไทยมีแนวโน้มเปิดเสรีมากขึ้นจะทำให้สถาบันการเงินต่าง ๆ มีการแข่งขันกันสูงขึ้นทั้งจากสถาบันการเงินในประเทศและจากสถาบันการเงินต่างประเทศจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความคล่องตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้ฝากเงิน สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินในการฝากเงินกับสถาบันการเงิน และเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในระยะยาว คณะกรรมการพัฒนาสถาบันประกันเงินฝากได้ร่างกฎหมายเตรียมการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากโดยใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทยปี พ.ศ.2534” โดยใช้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ.2523 เป็นแนวทางในการพิจารณาแต่ขยายขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของสถาบันให้กว้างขวางขึ้น อย่างไรก็ตามปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนการออกกฎหมายแต่อย่างใดหลังจากที่ได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณา¹

และในปี พ.ศ.2542 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ.2542” ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง² ทั้งนี้เป็นผลมาจากในปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยได้ประสบวิกฤติเศรษฐกิจและสถาบันการเงินอย่างร้ายแรง ทางกรจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อรื้อฟื้นศรัทธาของประชาชนในระบบสถาบัน

¹ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. “หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน.” หน้า 29-30

²ผู้จัดการรายวัน. “จากกองทุนฟื้นฟูฯ สู่สถาบันประกันเงินฝาก.” ฉบับลงวันที่ 11 มกราคม 2543. หน้า 24

การเงิน ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากดังกล่าวอยู่ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง' ซึ่งจะได้อภิปรายรายละเอียดกันต่อไป

3. ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ.2542²

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากได้บัญญัติเกี่ยวกับเหตุผล วัตถุประสงค์ โครงสร้าง และมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และคุ้มครอง ดังนี้

3.1 เหตุผลในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากดังกล่าวได้ระบุถึงเหตุผลในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากไว้ว่า ในปัจจุบันการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มเปิดเสรีมากขึ้น นอกจากนี้ทางการยังมีนโยบายให้สถาบันการเงินแข่งขันกันเพื่อให้สถาบันการเงินในประเทศปรับปรุงระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และกระจายการบริการทางการเงินไปสู่ท้องถิ่นชนบทให้มากขึ้น รวมทั้งเป็นกลไกในการเร่งระดมเงินออมในประเทศให้เพียงพอต่อความต้องการใช้เงินทุน ซึ่งในปัจจุบันกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินยังมีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ไม่ชัดเจนเพียงพอในการคุ้มครองและสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวได้ จึงได้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากที่มีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากกว่า

¹บริษัทศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์ จำกัด. "จากกองทุนฟื้นฟูสถาบันประกันเงินฝาก." เศรษฐกิจปริทัศน์. ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม 2543 หน้า 1

²กรุงเทพธุรกิจ. "เปิดร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก." ฉบับวันที่ 7 ธันวาคม 2542 หน้า 16-17

3.2 วัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (1) ประกันเงินฝากของประชาชนซึ่งเป็นผู้ฝากรายย่อยในสถาบันการเงิน
- (2) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
- (3) ดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต¹

3.3 โครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝาก

โครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากประกอบไปด้วย ฐานะ ภารกิจและการดำเนินงาน การบริหาร เงินกองทุน สถาบันสมาชิก การติดตามฐานะและการส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ

3.3.1 ฐานะ สถาบันประกันเงินฝากเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล²

3.3.2 ภารกิจและการดำเนินงาน ภารกิจของสถาบันประกันเงินฝาก คือ

- (1) บริหารจัดการกองทุน เงินสำรอง และทรัพย์สินอื่นของสถาบันและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝาก
- (2) เรียกเก็บเบี้ยประกันจากสถาบันสมาชิก
- (3) เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต
- (4) ประกอบภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการกิจข้างต้น

ในการดำเนินการตามภารกิจข้างต้นสถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 7

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7

(1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจน รับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(2) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงิน พันธบัตร และตราสารการเงินอื่น ทั้งนี้ โดยมี กระทรวงการคลังค้ำประกัน

(3) ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกันทั้งต้นเงินและ ดอกเบี้ย หรือลงทุนประการอื่นตามที่คณะกรรมการโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีกำหนด

(4) ฝากเงินในสถาบันการเงินหรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

(5) เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(6) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ของสถาบัน¹

3.3.3 การบริหาร

3.3.3.1 คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก สถาบันประกันเงินฝากบริหาร งานโดย “คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก” ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน ไม่เกิน 7 คน คือ

(1) ประธานกรรมการ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังเป็นผู้เสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง

(2) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) ผู้แทนกระทรวงการคลัง

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 8, มาตรา 9

(5) ผู้อำนวยการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง¹

3.3.3.2 วาระครองตำแหน่ง กรรมการมีวาระครองตำแหน่งแตกต่างกัน ดังนี้

(1) ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระครองตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่เมื่อครบ 2 ปีแรก จะจับฉลากออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งและให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งด้วยวิธีจับฉลากนี้เป็นการออกจากตำแหน่งตามวาระแรก ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกันและระหว่างดำรงตำแหน่งห้ามมิให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการที่ปรึกษาหรือมีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในสถาบันการเงิน และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือกรรมการพรรคการเมือง²

(2) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยและผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

(3) ผู้อำนวยการมีวาระครองตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งอีก แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน³

3.3.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบัน

(2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับ

(2.1) การประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการ

(2.2) การกำหนดอัตราเบี้ยประกันและการชำระเบี้ยประกันและเงินเพิ่ม

(2.3) การจ่ายเงินทดแทนสำหรับเงินฝากที่ประกัน

(2.4) การเป็นสถาบันสมาชิกและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสถาบัน

สมาชิก

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 15

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16, มาตรา 17 (4) (5)

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23

(2.5) การอนุมัติรายงานประจำปีของสถาบัน

(2.6) การเงินและการบัญชีของสถาบัน

(2.7) การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง วินัยและการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนค่าจ้างและเงินบำเหน็จรางวัลพนักงานและลูกจ้าง และการสงเคราะห์พนักงานหรือลูกจ้าง หรือผู้พ้นจากการเป็นพนักงานและลูกจ้างตลอดจนครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น

(3) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือที่ปรึกษาคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของสถาบันตามที่คณะกรรมการมอบหมาย¹

โดยมีผู้อำนวยการปฏิบัติการกิจของสถาบันตามที่กฎหมายกำหนดตลอดจนนโยบาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่คณะกรรมการได้วางไว้และเป็นผู้แทนสถาบันในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก²

3.3.4 เงินกองทุน แหล่งที่มาของเงินกองทุนประกอบไปด้วย

(1) ทุนประเดิมจากรัฐบาล กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเป็นทุนประเดิมแก่สถาบันจำนวน 1,000 ล้านบาท³

(2) ค่าเบี้ยประกันที่เรียกเก็บจากสมาชิก สมาชิกต้องนำส่งค่าเบี้ยประกันให้แก่สถาบันตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งกฎหมายให้คณะกรรมการกำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันได้ไม่เกินร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากหรือยอดเงินที่ได้รับจากประชาชนแล้ว แต่กรณีที่สถาบันสมาชิกแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นงวดการบัญชีรอบระยะเวลา 6 เดือนก่อนหน้างวดที่จะต้องนำส่งเงินเข้าสถาบัน คณะกรรมการจะกำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันแตกต่างกันตามประเภทของสถาบันสมาชิก หรือตามฐานะ หรือผลการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกแต่ละแห่งก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและภายใน 5 ปีนับแต่จัดตั้งสถาบัน สถาบันต้องจัดอันดับสถาบันสมาชิกโดยพิจารณาจากฐานะ การดำเนินงาน ความเสี่ยง และสภาพแวดล้อมของการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์ในการกำหนดอัตรา

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 20, มาตรา 21

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25, มาตรา 26

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10 (1), มาตรา 11

ค่าเบี้ยประกันที่เหมาะสมสำหรับสถาบันสมาชิกแต่ละแห่ง ในกรณีที่สถาบันมีเงินและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว คณะกรรมการจะประกาศการนำส่งเงินเบี้ยประกันเข้าสถาบันก็ได้¹

(3) ดอกผล ดอกผลของสถาบันได้มาจากการลงทุน 3 ประการ คือ

(3.1) การลงทุนในพันธบัตร หรือพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกัน

(3.2) การฝากเงินในสถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

(3.3) การลงทุนประการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี²

รายได้ที่สถาบันได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่ง ๆ หลังจากหักค่าใช้จ่ายและเงินสำรองแล้วให้สะสมเป็นเงินกองทุนของสถาบัน โดยกฎหมายกำหนดให้สถาบันต้องตั้งเงินสำรอง ประกอบไปด้วย เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดทุนและเงินสำรองอื่น ๆ ตามความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรและเงินสำรองนี้จะนำออกไปใช้ได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ³ ในกรณีที่สถาบันประสบปัญหาขาดทุนจากการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินจากงบประมาณเพื่อชดเชยผลการขาดทุนให้แก่สถาบันประกันเงินฝาก⁴

3.3.5 สถาบันสมาชิก

3.3.5.1 การเป็นสมาชิก การเป็นสมาชิกของสถาบันนั้นใช้วิธีบังคับโดยกฎหมาย กำหนดให้สถาบันการเงินต่อไปนี้เป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก ได้แก่

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 10(3), มาตรา 34, มาตรา 35

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10 (4), มาตรา 9 (3) (4)

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 65, มาตรา 12

⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13

(1) สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ซึ่งตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ได้นิยาม “ธนาคารพาณิชย์” หมายถึง “ธนาคารที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์และหมายความรวมถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ด้วย” ดังนั้น สถาบันการเงินที่ต้องเป็นสมาชิกของสถาบันตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์จึงประกอบไปด้วย ธนาคารพาณิชย์ไทยและสาขานานาชาติพาณิชย์ต่างประเทศ ปัจจุบันมีธนาคารพาณิชย์ไทยจำนวน 13 ธนาคาร สาขานานาชาติพาณิชย์ต่างประเทศ 18 ธนาคาร¹

(2) สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 บริษัทที่ประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ได้แก่ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ปัจจุบันมีบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 21 บริษัท และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 9 บริษัท

(3) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นและรับฝากเงินจากประชาชน² สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นและรับฝากเงินจากประชาชนมี 3 ธนาคาร ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐ ได้แก่

- ธนาคารออมสิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.2496

ส่วนธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยนั้นระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน ไม่ได้ระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป³

¹ธนาคารแห่งประเทศไทย. “รายชื่อ ที่อยู่ และเว็บไซต์ของสถาบันการเงิน.”

<http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/Financial-Institutions/Address/Address/AddressT.htm>.

5/1/45

²ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 4, มาตรา 33

³พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ.2536, มาตรา 8 (15)

3.3.5.2 การสิ้นสุดการเป็นสมาชิกภาพ สถาบันสมาชิกสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกภาพ เมื่อสถาบันสมาชิกล้ม

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

เมื่อสถาบันสมาชิกสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกภาพแล้วสถาบันสมาชิกต้องประกาศการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพทางหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายไม่น้อยกว่า 2 ฉบับ ภายใน 7 วัน และเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน และต้องมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฝากเงิน ภายใน 15 วัน นับแต่วันสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพ¹

3.3.6 การติดตามฐานะสถาบันสมาชิก กฎหมายให้อำนาจสถาบันที่จะสั่งให้สถาบันสมาชิกยื่นรายงานฉบับที่มีรายการตามที่สถาบันกำหนดโดยสถาบันจะสั่งให้สมาชิกยื่นรายงานตามระยะเวลาที่กำหนดหรือจะสั่งให้ยื่นเป็นครั้งคราวและอาจจะสั่งให้สถาบันสมาชิกทำคำชี้แจงข้อความเพื่ออธิบายหรือขยายความรายงานนั้นก็ได้ นอกจากนี้ให้สถาบันสมาชิกยื่นรายงานฉบับแล้ว สถาบันยังมีอำนาจสั่งให้สมาชิกยื่นเอกสารตามที่สถาบันต้องการก็ได้ซึ่งรายงานและเอกสารที่ยื่นนั้นสมาชิกต้องทำให้ครบถ้วนและตรงต่อความเป็นจริง นอกจากนี้สถาบันมีอำนาจที่จะร้องขอรายงานจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสมาชิกได้²

3.3.7 การส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ เมื่อปรากฏหลักฐานต่อสถาบันว่าสถาบันสมาชิกมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน กฎหมายให้อำนาจสถาบันแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกล้มทราบเพื่อที่จะได้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และสถาบันมีอำนาจจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกและรับทราบ

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 36, มาตรา 38

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39, มาตรา 40, มาตรา 41

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49, มาตรา 55

รายละเอียดข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการกับสถาบันสมาชิก¹

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากมี 2 มาตรการคือ มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-Off) และมาตรการควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น

3.4.1 มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทน

เมื่อสถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย สถาบันประกันเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน²

3.4.2 มาตรการควบกิจการหรือโอนกิจการ

สถาบันประกันเงินฝากสามารถเลือกใช้มาตรการควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน แทนการใช้มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินก็ได้ถ้าสถาบันประกันเงินฝากเห็นว่ามาตรการนี้สามารถลดการจ่ายเงินทดแทนโดยสถาบันจะสั่งให้ควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและต้องดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่สถาบันสมาชิคนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตและโดยความยินยอมของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น ในกรณีที่สถาบันการ

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 42

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49, มาตรา 55

เงินหรือนิติบุคคลอื่นได้รับความเสียหายจากการรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนดังกล่าว สถาบันจะจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลนั้นก็ได้¹

3.5 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

3.5.1 วงเงินคุ้มครอง เมื่อสถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย สถาบันจะดำเนินการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินในอัตราส่วนของเงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนไม่เกิน 5 ล้านบาท ดังนี้

- (1) เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนไม่เกิน 500,000 บาท จ่ายเงินทดแทนเต็มจำนวน
- (2) เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนที่เกิน 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 ล้านบาท จ่ายเงินทดแทนร้อยละ 75

สถาบันจะจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินโดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละบุคคลโดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสถาบันสมาชิกเดียวกัน
2. ในกรณีที่มีการถือบัญชีเงินฝากไว้เพื่อบุคคลอื่นโดยสุจริตให้ถือว่าบุคคลอื่นนั้นเป็นผู้ฝาก
3. ในกรณีที่มีบุคคลหลายคนถือบัญชีเงินฝากร่วมกันให้ถือว่าแต่ละคนเป็นผู้ฝากแต่ละรายตามส่วนที่บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากนั้น แต่ถ้าไม่อาจทราบว่าผู้ฝากมีส่วนเท่าใดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์รวมมาใช้บังคับโดยอนุโลม²

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 57, มาตรา 58

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50

4. หากผู้ฝากมีหนี้ค้างชำระแก่สถาบันสมาชิก สถาบันจะหักกลบลบหนี้ก่อนจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากไม่ว่าหนี้จะถึงกำหนดชำระหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นหนี้ประเภทเดียวกันหรือไม่'

3.5.2 ระยะเวลาการจ่ายเงินทดแทน เมื่อสถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีได้รับมอบเงินและทรัพย์สินจากคณะกรรมการควบคุมหรือผู้แทนนิติบุคคลของสถาบันสมาชิก ซึ่งต้องส่งมอบให้แก่สถาบันภายใน 7 วัน นับแต่สถาบันสมาชิกนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย กฎหมายกำหนดให้สถาบันต้องประกาศกำหนดให้ผู้ฝากเงินมายื่นขอรับเงินทดแทนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบเงินและทรัพย์สินดังกล่าวและผู้ฝากเงินต้องยื่นขอรับเงินทดแทนจากสถาบันภายใน 90 วันนับแต่วันที่สถาบันได้ประกาศกำหนดให้ยื่นคำขอรับเงิน หากผู้ฝากเงินไม่มายื่นคำร้องขอรับเงินภายในกำหนดเวลาดังกล่าวสถาบันจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ เมื่อผู้ฝากเงินมายื่นคำร้องขอรับเงินทดแทนต่อสถาบันแล้ว สถาบันต้องจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินแต่ละรายภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดการยื่นคำขอรับเงินทดแทน²

3.5.3 เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง เงินฝาก³ ที่สถาบันให้การคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากทุกประเภทรวมตลอดจนถึงดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินฝากนั้น โดยมีหลักเกณฑ์ว่า

- (1) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินฝาก
- (2) ต้องเป็นบัญชีเงินฝากภายในประเทศซึ่งมิใช่บัญชีเงินฝากของผู้มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศ
- (3) ในกรณีที่มีหลักฐานแห่งเงินฝากเป็นตราสาร เช่น ตั๋วเงิน หรือบัตรเงินฝาก ต้องเป็นตราสารชนิดระบุชื่อไม่ใช่ชื่อออกให้แก่ผู้ถือ⁴

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก,มาตรา51

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49, มาตรา 50

³เงินฝาก หมายถึง เงินที่สถาบันสมาชิกรับฝากหรือรับจากประชาชนซึ่งสถาบันสมาชิกนั้นมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินแต่ไม่รวมถึงหุ้นกู้

⁴ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก,มาตรา 47

3.5.4 เงินฝากที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง เงินฝากบางประเภทสถาบันไม่ให้ ความคุ้มครอง ได้แก่

- (1) เงินฝากของสถาบันการเงินอื่นที่นำมาฝากไว้
- (2) เงินฝากของบริษัทประกันภัย
- (3) เงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญของราชการ กองทุนรวมและกองทุนส่วนบุคคล
- (4) เงินฝากของบริษัทแม่ บริษัทลูกและบริษัทร่วมของสถาบันสมาชิก
- (5) เงินฝากของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานที่มีอำนาจจัดการหรือที่ปรึกษา ของสถาบันสมาชิก
- (6) เงินฝากของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ถือหุ้นในสถาบันสมาชิคนั้นเกินร้อยละ 10
- (7) เงินฝากของผู้สอบบัญชีสถาบันสมาชิกที่ใช้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติ บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535
- (8) เงินฝากของญาติใกล้ชิดของบุคคลตาม (5) (6) (7) ซึ่งได้แก่
 - (ก) คู่สมรส
 - (ข) บิดา มารดา หรือบุตร หรือบุตรบุญธรรม หรือมารดาบุญธรรม
 - (ค) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
 - (ง) คู่สมรสของบุคคลตาม (ข) หรือ (ค)
- (9) เงินฝากของผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริตหรือที่มีส่วนร่วมก่อความเสียหายแก่สถาบัน สมาชิคนั้น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา¹

3.5.5 การรับช่วงสิทธิ กฎหมายกำหนดให้สถาบันเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเท่ากับจำนวนเงินทดแทนที่ได้จ่ายไปแล้วหรือที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงิน และสถาบันมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในเงินจำนวนนี้จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือผู้ชำระบัญชี²

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 48

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 52

3.5.6 การพ้นจากความรับผิด สถาบันจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบต่อผู้ฝากเงินของสถาบันสมาชิกได้ 2 กรณี คือ

- (1) เมื่อได้จ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินแล้ว
- (2) ผู้ฝากเงินไม่มาขึ้นคำร้องขอรับชำระเงินทดแทนภายในกำหนด 90 วันนับตั้งแต่วันที่สถาบันประกาศกำหนดให้ยื่นคำขอรับเงินทดแทน¹

¹ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก, มาตรา 53

บทที่ 6

วิเคราะห์ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กับสถาบันประกันเงินฝาก

ในบทนี้จะวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินระหว่างกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และFDIC ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

1.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และFDIC

1.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

1.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

2. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

2.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

2.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทย	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	สถาบันประกันเงินฝาก	FDIC
1. สั่งให้กระทำการ/งดเว้นกระทำการ/แก้ไขการกระทำ 2. สั่งให้แก้ไขฐานะและการดำเนินงาน 3. สั่งถอดถอนกรรมการ 4. สั่งเพิ่มทุนหรือลดทุน 5. สั่งห้ามรับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินจากประชาชน 6. สั่งให้เสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน	1. สั่งให้ระงับการดำเนินการชั่วคราว 2. สั่งควบคุมกิจการ 3. สั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือเลิกกิจการ	1. กอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน	1. จำระบัตินี้และจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน 2. ควบคุมกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือ	1. ปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน 2. ยกเลิกการประกัน 3. สั่งให้หยุดกระทำการ 4. สั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง 5. กอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน 6. ขายกิจการ 7. จำระบัตินี้และจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน

1. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

1.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

1) วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุน กับ FDIC

จากการศึกษาพบว่า กองทุนและ FDIC มีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่เหมือนกันคือ “มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน” แต่แม้ว่าทั้งกองทุนและ FDIC จะมีมาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินที่เหมือนกัน แต่กฎหมายกำหนดให้ FDIC ใช้มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินได้ต่อเมื่อเป็นมาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการขายกิจการและมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน แต่กองทุนกฎหมายมิได้กำหนดว่าจะเลือกใช้มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินได้ต่อเมื่อเป็นมาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพราะมาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินนี้เป็นมาตรการเดียวที่กองทุนมีอยู่ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ส่วนมาตรการที่แตกต่างกันคือ FDIC มีมาตรการปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน มาตรการยกเลิกการประกัน มาตรการสั่งให้หยุดกระทำการ มาตรการสั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาตรการขายกิจการและมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน แต่กองทุนไม่มีมาตรการดังกล่าว

2) วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝาก กับ FDIC

จากการศึกษาพบว่า สถาบันประกันเงินฝากและ FDIC มีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาที่เหมือนกัน คือ “มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน และมาตรการขายกิจการ โดยวิธีควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับสถาบันการเงินอื่นหรือนิติบุคคลอื่นเพื่อลดการจ่ายเงินทดแทน” ซึ่งเหมือนกับ FDIC ที่กฎหมายให้อำนาจ FDIC เลือกใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหา

สถาบันการเงิน แต่ FDIC มีทางเลือกมากกว่า คือ กฎหมายกำหนดให้ FDIC เปรียบเทียบระหว่างมาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน มาตรการขายกิจการ และมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน มาตรการใดเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดให้เลือกใช้ มาตรการนั้น ส่วนมาตรการที่แตกต่างกัน คือ FDIC มีมาตรการปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน มาตรการยกเลิกการประกัน มาตรการสั่งให้หยุดกระทำการ มาตรการสั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง และมาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน แต่สถาบันประกันเงินฝากไม่มีมาตรการดังกล่าว

3) วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนกับสถาบันประกันเงินฝาก

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนและสถาบันประกันเงินฝากแตกต่างในลักษณะที่ตรงข้ามกัน กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายของกองทุนคือ มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินเพื่อฟื้นฟูให้สถาบันการเงินล้ม แต่มาตรการทางกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากคือ มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน และมาตรการขายกิจการโดยวิธีควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ล้ม คือ สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย

1.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

1) มาตรการปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน (The denial of insurance)

1.1) ข้อดี คือ

(1) เป็นมาตรการป้องกันความเสียหายของเงินกองทุนของ FDIC ตั้งแต่แรก กล่าวคือ หาก FDIC รับสมาชิกที่มีฐานะการเงินที่ไม่มั่นคงและมีผลการดำเนินงานที่ไม่ดี อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนของ FDIC ในภายหลัง

(2) กระตุ้นให้สถาบันการเงินที่อ่อนแอพยายามปรับปรุงฐานะและการดำเนินงานของตนให้ดีขึ้น เพื่อให้ FDIC จะได้รับเป็นสมาชิกเพราะหาก FDIC ไม่รับเป็นสมาชิก สถาบันการเงินนั้นจะเสียเปรียบในด้านการแข่งขันกับสถาบันการเงินอื่น เพราะผู้ฝากเงินย่อมไม่ประสงค์ที่จะฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจาก FDIC

(3) มาตรการนี้ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านของการกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิกด้วยกัน กล่าวคือ หาก FDIC รับสมาชิกที่มีฐานะการเงินที่อ่อนแอย่อมเป็นการเอาเปรียบสมาชิกอื่นที่มีฐานะการเงินที่มั่นคงและดำเนินธุรกิจอย่างปลอดภัยเพราะหากสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอประสบปัญหาและต้องปิดกิจการย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนของ FDIC และเป็นภาระแก่สถาบันการเงินสมาชิกอื่นที่ต้องแบกรับภาระจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันเพิ่มขึ้นเมื่อเงินกองทุนของ FDIC ได้รับความเสียหาย แต่ถ้าหากสถาบันการเงินสมาชิกแต่ละแห่งมีฐานะการเงินที่มั่นคงย่อมเป็นการกระจายความเสี่ยงซึ่งกันและกัน นอกจากนี้หากเงินกองทุนของ FDIC ไม่ได้ได้รับความเสียหายและมีจำนวนเพิ่มพูนมากขึ้น และสูงเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดประโยชน์ย่อมตกแก่สถาบันการเงินสมาชิกทุกแห่งเพราะ FDIC อาจคืนเงินค่าเบี้ยประกันส่วนเกินให้แก่สมาชิก หรืออาจดเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสมาชิกเป็นการชั่วคราวก็ได้

(4) ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ FDIC ปฏิเสธไม่รับเป็นสมาชิกได้ตระหนักถึงความเสี่ยงในเงินฝากหรือในเงินให้กู้ยืมของตน

(5) เป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของ FDIC

2) มาตรการยกเลิกการประกัน (The Termination of insured status)

2.1) ข้อดี คือ

(1) เป็นมาตรการที่เด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตั้งแต่เบื้องต้นก่อนที่จะสร้างความเสียหายให้แก่เงินกองทุนของ FDIC

(2) เป็นมาตรการลงโทษสถาบันการเงินสมาชิก เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่สมาชิกอื่น

(3) เป็นมาตรการที่สร้างจิตสำนึกให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง ดำเนินธุรกิจอย่างมีอาชีพ และรักษาผลประโยชน์ของผู้ฝากเงิน ซึ่งหากสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง FDIC ก็จะคุ้มครอง แต่ถ้าสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินและเงินกองทุนของ FDIC FDIC ก็จะยกเลิกการประกัน

2.2) ข้อเสีย คือ

(1) ทำให้ผู้ฝากเงินได้รับความเดือดร้อนที่ถูก FDIC ปฏิเสธความคุ้มครองทั้งๆ ที่ผู้ฝากเงินเป็นผู้บริสุทธิ์มิได้มีส่วนรับรู้ถึงการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของสถาบันการเงิน แม้ว่า FDIC จะให้การคุ้มครองเป็นการชั่วคราวเพื่อให้ผู้ฝากเงินจัดการกับเงินฝากก็ตาม แต่ผู้ฝากเงินต้องเสียเวลา และเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

(2) ก่อให้เกิดปัญหาการรูดถอนเงินในสถาบันการเงินที่ FDIC ยกเลิกการประกัน เพราะหากสถาบันการเงินใดถูก FDIC ยกเลิกการประกัน ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่จะตื่นตระหนกและมารูดถอนเงิน และเรียกเงินกู้ยืมคืนจากสถาบันการเงินทำให้สถาบันการเงินตกอยู่ในภาวะลำบาก และหากไม่มีเงินจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงินสถาบันการเงินอาจต้องปิดกิจการก่อนเวลาอันควร

(3) FDIC อาจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า FDIC ไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเพราะ FDIC มีมาตรการอื่นที่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาได้ เช่น มาตรการออกคำสั่งให้หยุดกระทำการ มาตรการสั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งทั้ง 2 มาตรการนี้น่าจะเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาได้ ดังนั้นการที่ FDIC ประกาศยกเลิกการประกันทำให้มองว่า FDIC มุ่งรักษาผลประโยชน์ของ FDIC มากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

(4) เป็นวิธีที่ง่ายและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของ FDIC ได้ แต่เป็นมาตรการที่สร้างความยุ่งยากให้กับสถาบันการเงินและผู้ฝากเงิน

(5) สร้างทัศนคติที่ไม่ดีและไม่ได้รับความไว้วางใจจากสถาบันการเงินสมาชิก เพราะเมื่ออยู่ในภาวะปกติสถาบันการเงินสมาชิกรับภาระจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันให้แก่ FDIC แต่เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา FDIC กลับยกเลิกการประกันและปล่อยให้สถาบันการเงินเผชิญกับปัญหาเพียงฝ่ายเดียว

(6) เมื่อสถาบันการเงินสมาชิกมีทัศนคติที่ไม่ดีและไม่ไว้วางใจ FDIC สถาบันการเงินสมาชิกอาจไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่เต็มใจที่จ่ายเงินค่าเบี้ยประกันให้กับ FDIC

(7) ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินและ FDIC เพราะมีความหวาดระแวงอยู่ตลอดเวลาว่าสถาบันการเงินที่ตนนำเงินไปฝากนั้น จะถูก FDIC ยกเลิกการประกันเมื่อใดเพื่อที่ตนจะได้ไปถอนเงินฝากคืนได้ทันเวลาก่อนที่จะได้รับความเสียหาย

(8) มาตรการยกเลิกการประกันนี้อาจขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก กล่าวคือ สถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินรายย่อย ป้องกันการรุมถอนเงิน รักษาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบสถาบันการเงินและเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น หาก FDIC ยกเลิกการประกันผู้ฝากเงิน ย่อมแตกตื่นมารุมถอนเงินฝากทำให้สถาบันการเงินประสบปัญหาและอาจล้มไปในที่สุด และหากสถาบันการเงินล้มย่อมกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

3) มาตรการสั่งให้หยุดกระทำการ (The cease and desist order)

3.1) ข้อดี

มาตรการนี้เป็นมาตรการที่แก้ไขปัญหาดังแต่ต้นเหตุ เพื่อหยุดยั้งมิให้สถาบันการเงินดำเนินการอันเป็นอันตรายต่อฐานะของสถาบันการเงินและประโยชน์ของผู้ฝากเงินได้อีกต่อไป

4) มาตรการสั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The suspension and removal of directions and officers)

4.1) ข้อดี คือ

เป็นมาตรการที่แก้ไขปัญหาคือต้นเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง กล่าวคือ สถาบันการเงินเป็นนิติบุคคลไม่สามารถที่จะดำเนินธุรกิจเองได้ จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่ได้รับ การคัดเลือกมาแล้วจากผู้ถือหุ้นเพื่อมาทำหน้าที่บริหารสถาบันการเงิน แต่ถ้าหากบุคคลดังกล่าวดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันการเงิน และประโยชน์ของผู้ฝากเงิน ก็ควรที่จะถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งเพื่อมิให้ สร้างความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินและผู้ฝากเงินได้อีกต่อไป

5) มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน (Bail-Out)

5.1) ข้อดี คือ

(1) เป็นการช่วยเหลือผู้ฝากเงินในทางอ้อมเพราะถ้าสถาบันการเงินสามารถที่จะ ดำเนินธุรกิจต่อไปได้ย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อเงินฝากของผู้ฝากเงิน ผู้ฝากเงินสามารถถอน เงินฝากคืนได้ตลอดเวลา และยังคงได้รับผลประโยชน์จากเงินฝากที่ได้ฝากไว้กับสถาบัน การเงินต่อไป

(2) เป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินในทางอ้อมเพราะถ้าสถาบันการเงิน สามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้เจ้าหน้าที่ก็จะได้รับผลประโยชน์และได้รับเงินคืนเมื่อครบ กำหนด แต่ถ้าปล่อยให้สถาบันการเงินล้มเจ้าหนี้ยะได้รับเงินคืนต่อเมื่อมีการชำระบัญชี และอาจได้รับเงินคืนเพียงบางส่วนหรืออาจไม่ได้รับเงินคืนก็ได้หากสถาบันการเงินนั้น เสียหายมาก

(3) เป็นการช่วยเหลือลูกหนี้สถาบันการเงินในทางอ้อมจากการไม่ถูกเร่งรัดหนี้สิน ก่อนกำหนด กล่าวคือ หากสถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ลูกหนี้จะไม่ถูก เร่งรัดหนี้สินก่อนกำหนด ซึ่งการเร่งรัดให้ลูกหนี้คืนเงินก่อนกำหนดนี้อาจทำให้ลูกหนี้ ประสบปัญหาทางการเงินและส่งผลกระทบไปถึงธุรกิจของลูกหนี้ที่ได้ลงทุนไปแล้ว

(4) การดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินเป็นการดำเนินธุรกิจอยู่บนพื้นฐานของความเสี่ยงสถาบันการเงินอาจประสบปัญหาในการดำเนินธุรกิจได้ ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาควรที่จะได้รับความช่วยเหลือจนสามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้

(5) สร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน กล่าวคือ หากสถาบันการเงินได้รับการช่วยเหลือจนสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ย่อมเป็นเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน เพราะเมื่อไม่มีสถาบันการเงินล้มผู้ฝากเงินก็จะไม่ได้รับความเดือดร้อน ผู้ฝากเงินจะมีความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินมากขึ้น ย่อมเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน

(6) มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินนี้ นอกจากจะเกิดผลดีต่อผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และสถาบันการเงินแล้ว ยังเป็นการช่วยเหลือพนักงานรวมทั้งลูกจ้างของสถาบันการเงินไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการปิดกิจการของสถาบันการเงินอีกด้วย

5.2) ข้อเสีย คือ

(1) ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม (moral hazard) กล่าวคือ ผู้ฝากเงินมุ่งที่จะฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูง ๆ มากกว่าที่จะฝากเงินกับสถาบันการเงินที่มั่นคง ทั้งนี้ เพราะผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่า หากสถาบันการเงินประสบปัญหาที่จะได้รับความช่วยเหลือจนสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้

(2) ทำให้เจ้าหนี้ขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม (moral hazard) โดยหลักการแล้วเจ้าหนี้จะให้สถาบันการเงินกู้ยืมเงินนั้นเจ้าหนี้จะต้องวิเคราะห์แล้วว่าสถาบันการเงินนั้นมีความสามารถที่จะชำระหนี้คืนได้ การที่สถาบันการเงินประสบปัญหาแต่ได้รับการช่วยเหลือจนสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้จะเป็นการสร้างวินัยที่ไม่ดีให้แก่เจ้าหนี้เพราะเจ้าหนี้มุ่งที่จะได้รับผลตอบแทนสูง ๆ จากการให้กู้ยืมเงินมากกว่าที่จะยึดเอาความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้เป็นสำคัญ

(3) ทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม (moral hazard) การที่ผู้บริหารสถาบันการเงินขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรมถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมากต่อระบบสถาบันการเงิน เพราะผู้บริหารสถาบันการเงินมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเงินฝากของผู้ฝากเงิน เงินกู้ยืมของเจ้าหนี้ เงินลงทุนของผู้ถือหุ้นและสังคมโดยรวม

จึงควรมีจิตสำนึกที่จะดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานของความถูกต้องและมีความรับผิดชอบอย่างมืออาชีพ ถ้าผู้บริหารสถาบันการเงินขาดความรับผิดชอบต่อทางศีลธรรมเสียแล้ว และมุ่งแต่ดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูง ๆ ด้วยเชื่อว่าหากตนดำเนินงานผิดพลาดก็จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อกอบกู้ฐานะให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หากผู้บริหารสถาบันการเงินมีทัศนคติเช่นนี้ทางการจะไม่สามารถสร้างระบบการเงินให้มีเสถียรภาพได้

(4) ทำให้ผู้ถือหุ้นขาดความรับผิดชอบต่อทางศีลธรรม (moral hazard) เพราะจะเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้ถือหุ้นในทางอ้อม ผู้ถือหุ้นในฐานะที่เป็นเจ้าของสถาบันการเงินเมื่อสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจผิดพลาดผู้ถือหุ้นสมควรที่จะได้รับผลขาดทุนไป ซึ่งถ้าสถาบันการเงินประสบปัญหาและได้รับการช่วยเหลือทางการเงินโดยมิให้ผู้ถือหุ้นมีส่วนต้องรับผิดชอบเลยจะเป็นการสร้างวินัยที่ไม่ดีแก่ผู้ถือหุ้น เพราะผู้ถือหุ้นจะไม่ทำหน้าที่ของตน คือ ไม่กำชับหรือสอดส่องดูแลการบริหารงานของสถาบันการเงินนั้น ๆ และปล่อยให้ผู้บริหารสถาบันการเงินนั้นดำเนินธุรกิจอย่างสุ่มเสี่ยง เพราะยังสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจสุ่มเสี่ยงมากเท่าใดก็จะได้รับผลตอบแทนมากขึ้น ผู้ถือหุ้นก็จะได้รับเงินปันผลมากขึ้นไปด้วย แต่ถ้าสถาบันการเงินประสบปัญหาก็ก็น่าจะได้รับช่วยเหลือจนสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ถือหุ้นก็จะได้รับประโยชน์เพียงอย่างเดียวซึ่งไม่ถูกต้อง

(5) ต้องใช้เงินจำนวนมากในการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน ซึ่งทำให้เกิดผลเสียหายต่อเงินกองทุน ซึ่งพิสูจน์ได้จากการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินในวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540 กองทุนต้องใช้เงินจำนวนมากกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินทำให้เงินกองทุนของกองทุนได้รับความเสียหายถึงขั้นมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน

6) มาตรการขายกิจการ (Purchase and Assumption Transaction)

6.1) ข้อดี คือ

มาตรการนี้ก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อผู้ฝากเงินรายย่อย ผู้ฝากเงินรายใหญ่ เจ้าหนี้ และลูกหนี้ของสถาบันการเงินเพราะในการขายกิจการนั้นผู้รับโอนจะรับโอนไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และลูกหนี้ด้วย ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้รับ

ผลกระทบ และยังคงได้รับประโยชน์เสมือนว่าสถาบันการเงินนั้นยังดำเนินธุรกิจต่อไป เพียงแต่เปลี่ยนเจ้าของเท่านั้น

7) มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน (Pay-Off)

7.1) ข้อดี คือ

(1) สร้างระเบียบวินัยให้แก่ผู้ฝากเงิน กล่าวคือ เป็นการสร้างจิตสำนึกให้ผู้ฝากเงินตระหนักว่าสถาบันการเงินนั้นล้มได้ ผู้ฝากเงินควรเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงมากกว่าที่จะฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูง ๆ แต่มีความเสี่ยง

(2) สร้างระเบียบวินัยให้แก่เจ้าหนี้ คือ ทำให้เจ้าหนี้มีระเบียบวินัยในการปล่อยเงินกู้มากขึ้น เพราะหากปล่อยเงินกู้ให้กับสถาบันการเงินที่ไม่มั่นคงเจ้าหนี้อาจได้รับความเสียหาย เพราะหากสถาบันการเงินล้มเจ้าหนี้ต้องรอให้มีการชำระบัญชีและเจ้าหนี้อาจได้รับเงินคืนเพียงบางส่วนหากสถาบันการเงินนั้นเสียหายมาก

(3) สร้างระเบียบวินัยให้แก่ผู้บริหารสถาบันการเงิน เป็นการสร้างจิตสำนึกและระเบียบวินัยให้แก่ผู้บริหารสถาบันการเงินว่าสถาบันการเงินจะต้องดำเนินธุรกิจอย่างมืออาชีพ และดำเนินธุรกิจอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง มิเช่นนั้นหากสถาบันการเงินดำเนินงานผิดพลาดจนไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้ สถาบันการเงินอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือถูกสั่งเลิกกิจการได้

(4) สร้างระเบียบวินัยแก่ผู้ถือหุ้นเพราะหากสถาบันการเงินล้มผู้ที่ได้รับความเสียหายคือผู้ถือหุ้นในฐานะเป็นเจ้าของและเป็นบุคคลสุดท้ายที่จะได้รับเงินเหลือคืนจากการชำระบัญชี ดังนั้น มาตรการนี้จะทำให้ผู้ถือหุ้นกำกับและสอดส่องดูแลการดำเนินงานของผู้บริหารสถาบันการเงินมากขึ้นและกำกับให้ผู้บริหารสถาบันการเงินดำเนินธุรกิจอย่างปลอดภัย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันการเงินและประโยชน์ของผู้ฝากเงินเพราะมิเช่นนั้นสถาบันการเงินนั้นอาจถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือถูกสั่งเลิกกิจการก็ได้

7.2) ข้อเสีย คือ

(1) ผู้ฝากเงินรายย่อยแม้ว่าจะได้รับการคุ้มครองเงินฝากก็ตามแต่ก็ได้รับความเดือดร้อนเพราะผู้ฝากเงินรายย่อยต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายในการไปติดต่อขอรับเงินและต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกหาสถาบันการเงินแห่งใหม่ที่มีความมั่นคงเพียงพอที่จะนำเงินของตนไปฝาก

(2) ผู้ฝากเงินรายใหญ่จะได้รับเงินคุ้มครองเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนเงินฝากที่ไม่ได้รับการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายใหญ่จะต้องรอให้มีการชำระบัญชีก่อนซึ่งอาจใช้เวลานานและอาจได้รับเงินคืนเพียงบางส่วน

(3) ก่อให้เกิดปัญหาการรุมถอนเงิน (bank run) จากผู้ฝากเงินรายใหญ่และเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากสถาบันประกันเงินฝาก

(4) ลูกหนี้ อาจได้รับความเดือดร้อนจากการถูกเร่งรัดหนี้สินเพื่อนำมาชำระหนี้ ทำให้ธุรกิจของลูกหนี้หยุดชะงักส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

(5) การปล่อยให้มีสถาบันการเงินล้มบ่อ ะไม่เป็นผลดีต่อระบบสถาบันการเงิน เพราะผู้ฝากเงินจะขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินส่งผลให้ระบบสถาบันการเงินขาดความมั่นคงและเสถียรภาพ

(6) ทำให้ต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน

1.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของ กองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

1) วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของ กองทุน และ FDIC

จากการศึกษาพบว่า

(1) FDIC มีอำนาจในการติดตามฐานะสถาบันการเงินทั้งจากให้สถาบันการเงินสมาชิกส่งรายงานฐานะและการดำเนินงานให้โดยตรง และจากการขอรายงานจาก

หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้น และ FDIC มีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกทุกแห่งได้ตลอดเวลาหรือจะขอรายงานผลการตรวจสอบจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบโดยตรง ซึ่งจากรายงานฐานะและรายงานผลการตรวจสอบจะทำให้ FDIC สามารถทราบฐานะและผลการดำเนินงานของสมาชิกได้อย่างแท้จริง FDIC สามารถทราบปัญหาสถาบันการเงินได้ตั้งแต่เบื้องต้นและสามารถแก้ไขปัญหสถาบันการเงินได้อย่างทันเวลาและแก้ไขปัญหสถาบันการเงินที่ต้นเหตุของปัญหา แต่กองทุนไม่มีอำนาจในการติดตามฐานะและไม่มีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงิน ทำให้กองทุนไม่สามารถที่จะทราบปัญหาที่แท้จริงของสถาบันการเงินตั้งแต่เริ่มแรกกว่าปัญหาเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด อะไรคือสาเหตุ เพื่อจะได้แก้ไขปัญหสถาบันการเงินได้อย่างถูกต้องวิธี แต่กองทุนมาทราบปัญหาของสถาบันการเงินก็ต่อเมื่อสถาบันการเงินนั้นประสบปัญหาแล้ว และกองทุนต้องให้ความช่วยเหลือเป็นการเฉพาะหน้าเพื่อให้สถาบันการเงินนั้นสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

(2) FDIC มีอำนาจในการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินตั้งแต่เบื้องต้น ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่ FDIC ใช้ในการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินตั้งแต่เบื้องต้นประกอบไปด้วย มาตรการปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน มาตรการยกเลิกการประกัน มาตรการสั่งให้หยุดกระทำการ มาตรการสั่งพักงานหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะเสริมซึ่งกันและกันในการแก้ไขฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็วมิให้ลุกลามกลายเป็นปัญหาร้ายแรงได้ FDIC จึงมีอำนาจป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลาย FDIC จึงสามารถลดความเสี่ยงจากการล้มละลายของสถาบันการเงินอันเป็นการป้องกันหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของ FDIC แต่กองทุนไม่มีอำนาจในการสั่งการแก้ไขปัญหสถาบันการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินตั้งแต่เบื้องต้นหรือปัญหาร้ายแรง อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้กำหนดมาตรการและจำนวนเงินในการให้ความช่วยเหลือ ทำให้กองทุนไม่สามารถป้องกันหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของกองทุนได้ กองทุนทำหน้าที่เพียง “อนุมัติเงิน” ช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเท่านั้น จึงทำให้เงินกองทุนของกองทุนได้รับความเสียหาย

(3) ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาร้ายแรง มาตรการทางกฎหมายที่ FDIC ใช้ในการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินประกอบไปด้วย มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบัน

การเงิน มาตรการขายกิจการ และมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งกฎหมายได้ป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของ FDIC โดยกำหนดให้ FDIC เลือกใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเพราะ หากเงินกองทุนของ FDIC ได้รับความเสียหาย จะกลายเป็นภาระของประเทศชาติที่จะต้องเข้ามาช่วยเหลือซึ่งจำนวนเงินช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเงินภาษีอากรของประชาชนอย่างที่เกิดขึ้นเคยเกิดขึ้นมาแล้วกับ FSLIC ที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาต้องให้เงินช่วยเหลือเป็นจำนวนเงินสูงถึง 166,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹ โดยเงินจำนวนดังกล่าวเป็นเงินภาษีอากรของประชาชน¹ แต่มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนมีเพียงมาตรการเดียวคือ มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน ทำให้เงินกองทุนของกองทุนได้รับความเสียหายถึงขั้นมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินจากการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินในวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540

ดังนั้น FDIC จึงมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้ค่อนข้างรวดเร็ว ครบวงจร และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่ากองทุนและ FDIC มีอำนาจป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลาย และมีอำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มละลาย FDIC จึงสามารถป้องกันหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของ FDIC ได้ดีกว่ากองทุน

2) วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

1. FDIC มีอำนาจติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงิน แต่สถาบันประกันเงินฝากมีเพียงอำนาจติดตามฐานะ แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงิน อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันประกันเงินฝากมีเพียงอำนาจที่จะร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานสถาบันการเงินสมาชิกเท่านั้น และรอผลการตรวจสอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในทางปฏิบัติสถาบัน

¹Maria L. Fres-Felix. "DEPOSIT INSURANCE SCHEMES: ITS NATURE, ROLE AND ISSUES." p. 67

ประกันเงินฝากอาจประสบปัญหาในด้านการประสานงานทำให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับฐานะและการดำเนินงานของสมาชิกล่าช้า ซึ่งปัญหาของสถาบันการเงินอาจลุกลามกลายเป็นปัญหาร้ายแรงไปแล้วก็ได้ FDIC จึงมีความคล่องตัวในการรับทราบฐานะ การดำเนินงาน และปัญหาของสถาบันการเงินได้ดีกว่าสถาบันประกันเงินฝาก

2. FDIC มีอำนาจสั่งการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตั้งแต่ปัญหาเบื้องต้น FDIC จึงสามารถป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงินได้ แต่สถาบันประกันเงินฝากไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตั้งแต่เบื้องต้น สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจเพียงแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินสมาชิกทราบ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตามกฎหมายและสถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจเพียงส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ และรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการกับสถาบันการเงินเท่านั้น สถาบันประกันเงินฝากจึงไม่มีอำนาจป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลาย

3. FDIC มีอำนาจสั่งการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาร้ายแรงซึ่งมาตรการที่ FDIC ใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินประกอบไปด้วย มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน มาตรการขายกิจการ และมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน และกฎหมายกำหนดให้ FDIC เลือกใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดแต่สถาบันประกันเงินฝากมีเพียงมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินและมาตรการขายกิจการโดยวิธีควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อลดการจ่ายเงินทดแทนเท่านั้น แต่ไม่มีมาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน FDIC จึงมีทางเลือกในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้มากกว่าสถาบันประกันเงินฝาก และเสียค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินน้อยกว่าสถาบันประกันเงินฝาก

ดังนั้น FDIC จึงมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้คล่องตัว รวดเร็ว ครบวงจรและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าสถาบันประกันเงินฝาก FDIC มีอำนาจป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลาย และมีมาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินล้มละลายได้มากกว่าสถาบันประกันเงินฝาก FDIC จึงสามารถป้องกันหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของ FDIC ได้ดีกว่าสถาบันประกันเงินฝาก

3) วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของ กองทุน กับสถาบันประกันเงินฝาก

1) สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจในการติดตามฐานะสถาบันการเงินสมาชิก แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก แต่กองทุนไม่มีทั้งอำนาจในการติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก สถาบันประกันเงินฝากจึงมีความคล่องตัวในการรับทราบฐานะ ผลการดำเนินงาน และปัญหาของสถาบันการเงินได้ดีกว่ากองทุน

2) สถาบันประกันเงินฝากและกองทุนไม่มีอำนาจสั่งการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตั้งแต่เบื้องต้น สถาบันประกันเงินฝากและกองทุนจึงไม่มีอำนาจป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลาย สถาบันประกันเงินฝากและกองทุนจึงมีความเสี่ยงจากการล้มละลายของสถาบันการเงิน จึงไม่สามารถป้องกันหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากและกองทุนได้

3) มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝาก คือ มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน และมาตรการขายกิจการด้วยวิธีควบกิจการ หรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน แต่มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุน คือ มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างและตรงข้ามกัน กล่าวคือ กองทุนกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินไม่ให้ล้ม แต่สถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่จัดการกับสถาบันการเงินที่ล้ม คือ สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย ทำให้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนและสถาบันประกันเงินฝากแตกต่างกัน ดังนี้คือ

3.1) มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินของกองทุนมีข้อดี คือ เป็นการช่วยเหลือผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ ลูกหนี้ สถาบันการเงิน และสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงินในทางอ้อม แต่ก็มีข้อเสีย คือ ทำให้ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ ผู้บริหารสถาบันการเงินและผู้ถือหุ้นขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม (moral hazard) กล่าวคือ ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ ผู้บริหารสถาบันการเงินและผู้ถือหุ้นขาดระเบียบวินัย การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ แต่ไม่สร้างระเบียบวินัยและแก้ไขพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ ผู้บริหารสถาบันการเงินและผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นการแก้ไข

ปัญหาที่ต้นเหตุ นอกจากนี้มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินของกองทุนเป็นมาตรการที่ต้องใช้เงินจำนวนมากในการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ซึ่งในทางปฏิบัติได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนของกองทุนเป็นอย่างมากถึงขั้นเงินกองทุนติดลบ

3.2) มาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน มีข้อดี คือ ช่วยลดปัญหาการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรมและสร้างระเบียบวินัยให้แก่ ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ ผู้บริหารสถาบันการเงินและผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ เมื่อทุกฝ่ายมีระเบียบวินัยปัญหาของสถาบันการเงินก็จะไม่เกิดขึ้น แต่มาตรการนี้มีข้อเสีย คือ ผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองอาจรูดเงินจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้ (bank run) ดังนั้น เพื่อลดขนาดของปัญหา bank run สถาบันประกันเงินฝากอาจจะกำหนดวงเงินคุ้มครองให้สูงพอที่จะคุ้มครองผู้ฝากรายย่อยให้มากที่สุด นอกจากนี้เพื่อลดการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินสถาบันประกันเงินฝากอาจเลือกใช้มาตรการขายกิจการด้วยวิธีควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนทำให้สถาบันประกันเงินฝากสามารถเลือกใช้มาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเพื่อป้องกันหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุน

ดังนั้น สถาบันประกันเงินฝากจึงมีความคล่องตัวในการรับทราบฐานะ ผลการดำเนินงานและปัญหาของสถาบันการเงินได้ดีกว่ากองทุน แต่ทั้งกองทุนและสถาบันประกันเงินฝากไม่มีอำนาจป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลาย จึงมีความเสี่ยงจากการที่สถาบันการเงินล้มละลายซึ่งมีผลทำให้กองทุนและสถาบันประกันเงินฝากไม่สามารถที่จะป้องกันหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนได้ นอกจากทำหน้าที่จ่ายเงินเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาแล้ว และมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกองทุนเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ปลายเหตุ แตกต่างกับมาตรการทางกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากที่เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ต้นเหตุ

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

รายละเอียด	กองทุน	สถาบันประกันเงินฝาก	FDIC
1. ระบบการคุ้มครอง	Implicit deposit insurance System คือ ไม่ประกาศการให้ความคุ้มครอง อย่างชัดเจน	Explicit deposit insurance System คือ ประกาศให้ความคุ้มครองอย่าง ชัดเจน	Explicit deposit insurance System คือ ประกาศให้ความคุ้มครองอย่าง ชัดเจน
2. วงเงินคุ้มครอง	เต็มจำนวน (Full)	1. เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกัน จำนวนไม่เกิน 500,000 บาท จ่ายเงินทดแทนเต็มจำนวน 2. เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกัน จำนวนไม่เกิน 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5 ล้านบาท จ่ายเงิน ทดแทน ร้อยละ 75	ไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ของจำนวนเงินฝากที่ต้องจ่ายคืน ให้แก่ผู้ฝากเงิน (net amount due)
3. การคุ้มครอง	คุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ	คุ้มครองเฉพาะผู้ฝากเงินไม่คุ้มครอง เจ้าหน้าที่	คุ้มครองเฉพาะผู้ฝากเงินไม่คุ้มครอง เจ้าหน้าที่

2. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

2.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของ กองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

(1) ระบบการคุ้มครอง

การคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเป็นระบบ Implicit deposit protect system คือ ไม่ประกาศการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน แต่การคุ้มครองผู้ฝากเงินของ สถาบันประกันเงินฝากและ FDIC เป็นระบบ Explicit deposit protect system คือ ประกาศการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน

(2) วงเงินคุ้มครอง

กองทุนคุ้มครองเงินต้นเต็มจำนวนและดอกเบี้ย แต่สถาบันประกันเงินฝาก คุ้มครองเงินต้นและดอกเบี้ยเพียงบางส่วน คือ คุ้มครองเงินต้นและดอกเบี้ยจำนวนเงินไม่เกิน 500,000 บาทจ่ายเงินทดแทนเต็มจำนวน ส่วนที่เกิน 500,000 บาทแต่ไม่เกิน 5 ล้านบาท จ่ายเงินทดแทนร้อยละ 75 ส่วนที่เกิน 5 ล้านบาทไม่ได้รับการคุ้มครอง และ FDIC ให้ความคุ้มครองเพียงบางส่วนเช่นกัน คือ คุ้มครองจำนวนเงินที่ต้องจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน (net amount due) ไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อราย

(3) การคุ้มครอง

กองทุนคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่สถาบันประกันเงินฝากและ FDIC คุ้มครองเฉพาะผู้ฝากเงินเท่านั้นไม่คุ้มครองเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน

2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุน สถาบันประกันเงินฝาก และ FDIC

(1) ระบบการคุ้มครอง

(1.1) ระบบ Implicit deposit protect system

(1.1.1) ข้อดี คือ

มีความยืดหยุ่นและไม่ผูกมัดว่าจะต้องให้เงินช่วยเหลือจำนวนเท่าใด ซึ่งเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาอาจให้การช่วยเหลือมากกว่าที่ประกาศไว้ก็ได้หากขณะนั้นมีเงินเพียงพอที่จะให้การคุ้มครอง

(1.1.2) ข้อเสีย คือ

1. ก่อให้เกิดปัญหา bank run เพราะผู้ฝากเงินไม่มั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลือมากนักเพียงใด ทำให้เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาผู้ฝากเงินจะตื่นตระหนกและแตกตื่นไปรูดถอนเงินจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังสถาบันการเงินอื่น

2. ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินเพราะเกรงว่าเงินฝากของตนจะได้รับความเสียหายหากสถาบันการเงินล้ม

3. หากทุกครั้งที่สถาบันการเงินประสบปัญหาผู้ฝากเงินแตกตื่นพากันรูดถอนเงินย่อมทำให้ความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินลดลง

(1.2) ระบบ Explicit deposit protect system

(1.2.1) ข้อดี คือ

1. ป้องกันและลดพฤติกรรมการรุมถอนเงินของผู้ฝากเงินรายย่อย (bank run) เพราะการประกาศให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินอย่างชัดเจนจะทำให้ผู้ฝากเงินรายย่อยที่ได้รับการคุ้มครองมีความมั่นใจว่าตนจะได้รับการชดเชยเงินคืนอย่างแน่นอน ดังนั้น หากสถาบันการเงินประสบปัญหาผู้ฝากเงินที่ได้รับการคุ้มครองจะไม่ตื่นตระหนกและไปรุมถอนเงินฝากทำให้ป้องกันและลดพฤติกรรมการรุมถอนเงินของผู้ฝากเงินรายย่อยได้

2. รักษาและสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงินมากขึ้น
3. เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน

(1.2.2) ข้อเสีย คือ

ผู้ฝากเงินรายใหญ่และเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากและเงินกู้ยืมจะรุมถอนเงินและเรียกเงินคืนจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

(2) วงเงินคุ้มครอง

(2.1) คุ้มครองเต็มจำนวน

(2.1.1) ข้อดี คือ

1. ผู้ฝากเงินได้รับการชดเชยเงินคืนเต็มจำนวน ทำให้ผู้ฝากเงินไม่ได้รับความเดือดร้อนหากสถาบันการเงินล้ม
2. ป้องกันหรือลดพฤติกรรมการรุมถอนเงินฝากของผู้ฝากเงิน
3. ผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินมากขึ้น
4. สร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน

(2.1.2) ข้อเสีย คือ

1. ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม คือ แทนที่ผู้ฝากเงินจะนำเงินของตนฝากกับสถาบันการเงินที่มั่นคงกลับนำเงินของตนไปฝากยังสถาบันการเงินที่ดำเนินธุรกิจแบบสุ่มเสี่ยงแต่ให้ผลตอบแทนสูง ๆ เพราะผู้ฝากเงินมั่นใจว่าหากสถาบันการเงินประสบปัญหาตนก็จะได้รับการชดใช้เงินคืนเต็มจำนวน แต่ถ้าสถาบันการเงินไม่ประสบปัญหาตนก็จะได้รับผลตอบแทนที่สูง
2. ทำให้สถาบันการเงินขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม คือ สถาบันการเงินจะดำเนินธุรกิจอย่างสุ่มเสี่ยงเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูง ๆ เพราะสถาบันการเงินมีความเชื่อมั่นว่าหากตนดำเนินธุรกิจผิดพลาดผู้ฝากเงินจะไม่ได้ความเดือดร้อนเพราะผู้ฝากเงินจะได้รับเงินชดใช้คืนเต็มจำนวน

(2.2) กลุ่มครองเพียงบางส่วน

(2.2.1) ข้อดี คือ

1. ลดพฤติกรรมการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม และสร้างระเบียบวินัยให้แก่ผู้ฝากเงิน เพราะการคุ้มครองเพียงบางส่วนนั้นทำให้ผู้ฝากเงินต้องรับภาระในส่วนที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง ผู้ฝากเงินจึงมีระเบียบวินัยและมีความรับผิดชอบต่อเงินของตนมากขึ้นและจะนำเงินของตนไปฝากยังสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงมากกว่าที่จะนำไปฝากยังสถาบันการเงินที่ดำเนินธุรกิจแบบสุ่มเสี่ยงและให้ผลตอบแทนสูง ๆ ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยในเงินฝากของตน
2. ลดพฤติกรรมการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรมและสร้างระเบียบวินัยให้แก่สถาบันการเงิน เพราะสถาบันการเงินจะดำเนินธุรกิจอย่างรอบคอบและอย่างมีอาชีพมากขึ้นมิเช่นนั้นประชาชนจะไม่นำเงินมาฝากด้วยเกรงว่าเงินฝากของตนจะไม่ปลอดภัย

(2.2.2) ข้อเสีย คือ

ผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจะรุมถอนเงินเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา

(3) การคุ้มครอง

โดยหลักการแล้วควรคุ้มครองเฉพาะผู้ฝากเงินเท่านั้นไม่ควรคุ้มครองเจ้าหนี้ เพราะเจ้าหนี้ถือว่าเป็นนักลงทุน มีความรู้ มีความชำนาญในการลงทุนแตกต่างกับผู้ฝากเงินที่นำเงินไปฝากเพื่อการออมเท่านั้น

2.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนสถาบันประกันเงินฝากและFDIC

1) วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนกับ FDIC และสถาบันประกันเงินฝาก

จากการศึกษาพบว่า

1. FDIC และสถาบันประกันเงินฝากประกาศให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน ทำให้เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาผู้ฝากเงินที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจะไม่ตื่นตระหนกไปรุมถอนเงินฝาก แตกต่างกับกองทุนที่ไม่ประกาศให้ความคุ้มครองเงินฝากอย่างชัดเจน กองทุนอาจให้ความช่วยเหลือหรือไม่ก็ได้หรืออาจให้ความช่วยเหลือเต็มจำนวนหรือเพียงบางส่วน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของกองทุน แม้ว่าจะมีข้อดีคือกองทุนอาจให้ความคุ้มครองมากกว่าที่ประกาศไว้ แต่ก็มีข้อเสียคือ ทำให้ผู้ฝากเงินไม่มั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนหรือไม่และไม่มั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลือมากนักเพียงใด ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาผู้ฝากเงินจะตื่นตระหนกและแตกตื่นไปรุมถอนเงินฝากจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยัง

สถาบันการเงินอื่นทั้งระบบ เพราะในภาวะที่ผู้ฝากเงินต้นตระหนกผู้ฝากเงินจะไม่แยกแยะว่าสถาบันการเงินใดประสบปัญหาหรือไม่ประสบปัญหา หากทุกครั้งที่มีสถาบันการเงินประสบปัญหาผู้ฝากเงินต้นตระหนกและแตกตื่นไปรุมถอนเงินฝากย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินซึ่งเกิดขึ้นมาแล้วในวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ.2540

2. การที่ FDIC และสถาบันประกันเงินฝากให้ความคุ้มครองเงินฝากเพียงบางส่วนจะช่วยลดปัญหาการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรมและสร้างระเบียบวินัยให้แก่ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก เพราะจะทำให้ผู้ฝากเงินดังกล่าวมีความรับผิดชอบในการฝากเงินของตนมากขึ้น ซึ่งเป็นการแก้ไขพฤติกรรมของผู้ฝากเงินตั้งแต่ต้นเหตุ แต่มีข้อเสียคือ ผู้ฝากเงินที่เงินฝากไม่ได้รับการคุ้มครองจะรุมถอนเงินฝากจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา แตกต่างจากกองทุนที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนและดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินแม้ว่าจะมีข้อดี คือ ผู้ฝากเงินไม่ได้รับความเดือดร้อน และสามารถป้องกันหรือลดพฤติกรรมการรุมถอนเงินจากผู้ฝากเงินได้ก็ตาม แต่ก็เป็นการแก้ปัญหที่ปลายเหตุเพราะมีข้อเสีย คือ ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรมผู้ฝากเงินสามารถจะฝากเงินที่สถาบันการเงินใดก็ได้โดยไม่คำนึงว่าสถาบันการเงินนั้นมีความมั่นคงหรือไม่

นอกจากนี้การให้ความคุ้มครองเพียงบางส่วนของ FDIC และสถาบันประกันเงินฝากยังช่วยลดปัญหาการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรมและสร้างระเบียบวินัยให้แก่สถาบันการเงินอีกด้วย เพราะหากสถาบันการเงินมีฐานะและการดำเนินงานที่ไม่ดีผู้ฝากเงินจะไม่นำเงินไปฝากเพราะเกรงว่าเงินฝากของตนจะได้รับความเสียหาย แต่การคุ้มครองเต็มจำนวนของกองทุนจะทำให้สถาบันการเงินขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม เพราะถ้าสถาบันการเงินดำเนินงานผิดพลาดผู้ฝากเงินจะไม่ได้รับความเดือดร้อนเพราะกองทุนให้ความคุ้มครองเต็มจำนวน และการคุ้มครองเพียงบางส่วนของ FDIC และสถาบันประกันเงินฝากย่อมใช้ทรัพยากรน้อยกว่าการคุ้มครองเต็มจำนวนของกองทุน

3. FDIC และสถาบันประกันเงินฝากคุ้มครองเฉพาะผู้ฝากเงินเท่านั้นแต่กองทุนคุ้มครองทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้กองทุนใช้ทรัพยากรในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนเงินที่มากกว่า FDIC และสถาบันประกันเงินฝาก นอกจากนี้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของกองทุนนั้นเป็นการ

ไม่เหมาะสม เพราะเจ้าหนี้ถือว่าเป็นนักลงทุนย่อมมีความรู้ความชำนาญในการลงทุนมากกว่าผู้ฝากเงิน

ดังนั้น FDIC และสถาบันประกันเงินฝาก จึงมีประสิทธิภาพในการลดพฤติกรรมการรูดถอนเงินฝากของผู้ฝากเงินรายย่อย ลดปัญหาการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม สร้างระเบียบวินัยให้แก่ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินอันเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ต้นเหตุ แม้ว่าจะมีข้อเสียคือไม่สามารถป้องกันหรือลดพฤติกรรมการรูดถอนเงินของผู้ฝากเงินรายใหญ่ได้ก็ตาม แต่ก็สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง FDIC และสถาบันประกันเงินฝาก คือ ค้ำครองผู้ฝากเงินรายย่อยเพราะผู้ฝากเงินรายย่อยมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งมีอำนาจต่อรองกับสถาบันการเงินได้ค้ำครองผู้ฝากเงินรายใหญ่ แตกต่างกับกองทุนที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการรูดถอนเงินของผู้ฝากเงินทั้งผู้ฝากเงินรายย่อยและผู้ฝากเงินรายใหญ่ แต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ปลายเหตุเพราะมีข้อเสีย คือ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรม และไม่สร้างระเบียบวินัยให้แก่ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงิน นอกจากนี้ FDIC และสถาบันประกันเงินฝากค้ำครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเพียงบางส่วนและค้ำครองเฉพาะผู้ฝากเงินเท่านั้น ไม่ได้ค้ำครองเงินฝากเต็มจำนวนและค้ำครองเจ้าหนี้เหมือนกับกองทุน FDIC และสถาบันประกันเงินฝากจึงใช้ทรัพยากรน้อยกว่ากองทุน

2) วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพในการค้ำครองผู้ฝากเงินของสถาบันประกันเงินฝาก กับ FDIC

จากการศึกษาพบว่า

FDIC และสถาบันประกันเงินฝากประกาศให้ความค้ำครองเงินฝากของผู้ฝากเงินอย่างชัดเจนและค้ำครองเฉพาะผู้ฝากเงินเท่านั้น ไม่ค้ำครองเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเหมือนกัน แต่กำหนดวิธีการค้ำครองเงินฝากของผู้ฝากเงินแตกต่างกัน คือ FDIC ใช้วิธีกำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่ให้การค้ำครอง คือ กำหนดให้ความค้ำครองไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อราย แต่สถาบันประกันเงินฝากใช้วิธีกำหนดจ่ายเงินทดแทนเป็นอัตราส่วนร้อยละตามระดับของจำนวนเงินฝาก โดยมีหลักเกณฑ์ คือ เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ย

ที่ประกันจำนวนไม่เกิน 500,000 บาท จ่ายเงินทดแทนเต็มจำนวน ส่วนที่เกิน 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5 ล้านบาท จ่ายเงินทดแทนร้อยละ 75 ส่วนที่เกิน 5 ล้านบาทไม่ได้รับการคุ้มครอง ทำให้ประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของ FDIC และสถาบันประกันเงินฝากต่างกัน คือ ในส่วนของ FDIC ผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ มีความมั่นใจว่าหากสถาบันการเงินประสบปัญหาตนจะได้รับเงินคืนอย่างแน่นอน ดังนั้นเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ จะไม่รูดถอนเงิน FDIC จึงมีประสิทธิภาพในการลดพฤติกรรมการรูดถอนเงินฝากของผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ แตกต่างกับสถาบันประกันเงินฝากที่มีประสิทธิภาพในการลดพฤติกรรมการรูดถอนเงินฝากของผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากไม่เกิน 500,000 บาทเท่านั้น แต่สำหรับผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากเกิน 500,000 บาทขึ้นไปจะตื่นตระหนกและรูดถอนเงินฝากจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาแม้ว่าสถาบันประกันเงินฝากจะให้ความคุ้มครองเงินฝากในอัตราร้อยละ 75 ของเงินฝากที่เกิน 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5 ล้านบาทก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงหากสถาบันการเงินประสบปัญหาผู้ฝากเงินเหล่านี้จะไม่ยอมสูญเสียเงินที่สถาบันประกันเงินฝากไม่คุ้มครองอย่างแน่นอนและจะรูดถอนเงินฝากจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทันทีโดยผู้ฝากเงินอาจจะถอนเฉพาะส่วนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองคือส่วนที่เกิน 500,000 บาท หรืออาจจะถอนเงินฝากหมดทั้งจำนวน ดังนั้น การกำหนดจ่ายเงินทดแทนคืนเป็นอัตราส่วนตามระดับของจำนวนเงินฝากของสถาบันประกันเงินฝากนั้น มีข้อบกพร่องไม่อาจป้องกันและลดพฤติกรรมการรูดถอนเงินของผู้ฝากเงินได้

ดังนั้น FDIC จึงมีประสิทธิภาพในการป้องกันหรือลดพฤติกรรมการรูดถอนเงินฝากของผู้ฝากเงินรายย่อยได้ดีกว่าสถาบันประกันเงินฝาก

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สถาบันการเงินเป็นสถาบันที่ทำธุรกิจรับฝากเงินจากประชาชน และนำเงินที่รับฝากไปให้ผู้ลงทุนกู้ยืมเงิน โดยได้ผลกำไรจากความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งการดำเนินธุรกิจดังกล่าวย่อมมีความเสี่ยงเป็นธรรมดา สถาบันการเงินอาจดำเนินงานผิดพลาดจนไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้กับผู้ฝากเงินได้ ทำให้ผู้ฝากเงินได้รับความเดือดร้อน ซึ่งหากปล่อยให้เกิดเหตุเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งผู้ฝากเงินย่อมขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินและไม่กล้าที่จะนำเงินของตนมาฝากกับสถาบันการเงิน เพราะในการนำเงินมาฝากกับสถาบันการเงินนั้นสถาบันการเงินมิได้ให้หลักประกันแก่ผู้ฝากเงินว่าผู้ฝากเงินจะได้รับเงินคืนหากสถาบันการเงินต้องปิดกิจการเมื่อผู้ฝากเงินไม่กล้าที่จะนำเงินของตนมาฝากกับสถาบันการเงิน สถาบันการเงินก็ไม่อาจที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้เพราะการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินต้องอาศัยเงินฝากจากประชาชน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินและเพื่อรักษาระบบสถาบันการเงิน ทางกรมในต่างประเทศจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแล ควบคุมและตรวจสอบสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินมีฐานะที่มั่นคงและป้องกันมิให้สถาบันการเงินดำเนินงานอันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของผู้ฝากเงิน และหากสถาบันการเงินประสบปัญหาหรือต้องเลิกกิจการทางการจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินหรือคุ้มครองผู้ฝากเงินในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น ฯลฯ ได้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน แต่ในประเทศไทยจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน

ในปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยได้ประสบวิกฤตการณ์สถาบันการเงิน กองทุนได้ใช้เงินจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินส่งผลให้

เงินกองทุนของกองทุนได้รับความเสียหายถึงขั้นมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ทางกรจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินแทนกองทุน และในปี พ.ศ. 2542 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากขึ้น

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงทำการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนและสถาบันประกันเงินฝาก และจากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนกับสถาบันประกันเงินฝาก มีความแตกต่างในลักษณะตรงข้ามกัน จึงมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน รวมทั้งมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินแตกต่างกัน คือ

1. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันประกันเงินฝากเป็นการแก้ไขปัญหาคู่ต้นเหตุ และใช้ทรัพยากรน้อยกว่ากองทุน
2. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเป็นการแก้ไขปัญหาคู่ปลายเหตุ และใช้ทรัพยากรมากกว่าสถาบันประกันเงินฝาก

อย่างไรก็ตามหากประเทศไทยจะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก ปี พ.ศ.2542 ที่ได้ศึกษาข้างต้นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. โครงสร้าง

1.1 ฐานะ สถาบันประกันเงินฝากเป็นองค์กรอิสระแยกออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ความเห็น

ผู้เขียนเห็นด้วยที่จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเป็นองค์กรอิสระแยกจากราชการแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นแหล่งกู้ยืมเงิน แหล่งสุดท้ายของสถาบันการเงิน หรือ lender of last resort ซึ่งมีหน้าที่รักษาสภาพคล่อง และเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศไทยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมธนาคารแห่งประเทศไทยจึงให้ความสำคัญต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน มากกว่าที่จะปล่อยให้สถาบันการเงินล้มและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน ดังนั้น ด้วยบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทย หากให้ธนาคารแห่งประเทศไทย บริหารสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินล้มจะเป็นการจัดแย้งกัน ซึ่งในท้ายที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจให้การคุ้มครองสถาบันการเงินมากกว่าผู้ฝากเงิน สถาบันประกันเงินฝากจึงไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งได้

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่กำกับดูแล ควบคุมและตรวจสอบสถาบันการเงิน แต่ถ้าให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่บริหารสถาบันประกันเงินฝากด้วยจะเป็นการทำหน้าที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้สถาบันการเงินล้มและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเท่ากับว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยอมรับความบกพร่องและความไม่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล ควบคุมและตรวจสอบสถาบันการเงิน ดังนั้น หากให้สถาบันประกันเงินฝากอยู่ภายใต้การบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยอาจทำให้เงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากได้รับความเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาอาจไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกวิธีและในเวลาที่เหมาะสมจากธนาคารแห่งประเทศไทย

1.2 การบริหาร สถาบันประกันเงินฝากบริหารงานโดย “คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก” ซึ่งกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการไว้ว่าระหว่างดำรงตำแหน่ง

คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝากห้ามมิให้เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา หรือมีตำแหน่ง หน้าที่ใด ๆ ในสถาบันการเงิน

ความเห็น

ผู้เขียนเห็นด้วยที่กฎหมายจำกัดคุณสมบัติของกรรมการดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างสถาบันการเงินด้วยกันในอันที่จะล่วงรู้ฐานะการเงินของกลุ่มทางธุรกิจอีกฝ่ายหนึ่ง จึงขอเสนอแนะว่า กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว ภายใน 2 ปี นับแต่พ้นจากตำแหน่ง ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในสถาบันการเงิน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวให้ข้อมูลอันเป็นความลับของสถาบันการเงินสมาชิกแก่สถาบันการเงินอื่นที่ตนไปดำรงตำแหน่ง

1.3 เงินกองทุน

แหล่งที่มาของเงินกองทุนที่สำคัญของสถาบันประกันเงินฝาก คือ ทุนประเดิม จากรัฐบาลและค่าเบี้ยประกันที่เรียกเก็บจากสมาชิก

1.3.1 เงินทุนประเดิมจากรัฐบาล

ความเห็น

ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการเหมาะสมแล้วที่รัฐมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินเป็นทุนประเดิมให้แก่สถาบันการเงินเพราะ

(1) การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากรัฐเป็นผู้ริเริ่ม การจ่ายทุนประเดิมจึงเป็นการจูงใจให้สถาบันการเงินเข้าร่วมเป็นสมาชิก

(2) เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญและจริงจังในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

(3) รัฐได้รับประโยชน์จากสถาบันประกันเงินฝากที่ทำให้ระบบการเงินของประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น

(4) นโยบายบางอย่างของรัฐอาจมีส่วนทำให้สถาบันการเงินประสบปัญหาและต้องเลิกกิจการ

1.3.2 ค่าเบี้ยประกันที่เรียกเก็บจากสมาชิก

วิธีการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสมาชิก สถาบันประกันเงินฝากนำมาใช้ 2 ระบบ คือ ในช่วงแรกใช้อัตราคงที่ คือ ไม่เกินร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากหรือยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน แต่ภายใน 5 ปี กฎหมายบังคับให้สถาบันประกันเงินฝากเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของสมาชิก โดยพิจารณาจากฐานะ การดำเนินงาน ความเสี่ยง และสภาพแวดล้อมของการประกอบกิจการ

ความเห็น

ผู้เขียนเห็นด้วยที่สถาบันประกันเงินฝากจะนำวิธีการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของสมาชิกมาใช้ เพราะเป็นวิธีที่ยุติธรรมต่อสถาบันการเงินทุกแห่ง แต่มีข้อเสีย คือ ก่อนข้างยากและซับซ้อนในทางปฏิบัติที่จะวัดความเสี่ยงออกมาเป็นรูปธรรม และเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินสมาชิก จึงขอเสนอแนะให้สถาบันประกันเงินฝากจัดหาเครื่องมือที่จะจัดอันดับสถาบันการเงินสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของสมาชิก

1.4 สมาชิก

สถาบันประกันเงินฝากใช้ระบบบังคับสถาบันการเงินทุกประเภทเป็นสมาชิก คือ ธนาคารพาณิชย์ สาขานานาชาติต่างประเทศ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และธนาคารของรัฐอีก 3 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในเรื่องนี้มี
ความเห็นแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ

1.4.1 ระบบบังคับ

ความเห็น

ผู้เขียนเห็นด้วยที่สถาบันประกันเงินฝากนำระบบบังคับมาใช้ เพราะหากนำ
ระบบสมัครใจมาใช้อาจไม่ประสบความสำเร็จ เพราะอาจไม่มีสถาบันการเงินสมัครเป็น
สมาชิกก็ได้ ทั้งนี้ เพราะสถาบันการเงินเหล่านั้นไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องของค่าเบี้ย
ประกันและไม่ต้องการอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อกำหนดต่าง ๆ ของสถาบัน
ประกันเงินฝาก หรือหากมีสถาบันการเงินสมัครเป็นสมาชิกมีข้อสังเกตว่าสถาบันการเงิน
นั้นอาจกำลังประสบปัญหา

1.4.2 สาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศ

ความเห็น

ผู้เขียนมีความเห็นว่าเหมาะสมแล้วที่สถาบันประกันเงินฝากบังคับสาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศเป็นสมาชิก เหตุผลสนับสนุน คือ

(1) เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ และก่อให้เกิดความเสมอภาค
ระหว่างธนาคารพาณิชย์ไทยและสาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศ เพราะต่างก็ดำเนินธุรกิจ
อย่างเดียวกันและอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลของกฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราช
บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505

(2) สาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศได้รับประโยชน์จากความมั่นคง และ
เสถียรภาพของระบบการเงินภายในประเทศ จึงสมควรที่จะต้องมีส่วนร่วมเข้าเป็นสมาชิก
ของสถาบันประกันเงินฝาก

(3) สาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบสถาบันการเงินของประเทศ หากไม่คุ้มครองเงินฝากของสาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศแล้ว สถาบันประกันเงินฝากอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความมั่นคง และเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน

(4) เพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มากขึ้น จะได้เฉลี่ยค่าเบี้ยประกันให้ต่ำลง

1.4.3 ธนาคารออมสิน

ความเห็น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า สถาบันประกันเงินฝากไม่ควรบังคับธนาคารออมสินเป็นสมาชิก เหตุผลคือ

1. ธนาคารออมสินรัฐบาลเป็นประกัน กล่าวคือ ธนาคารออมสินเป็นธนาคารของรัฐมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพแห่งสังคมในทางทรัพย์สิน และตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 มาตรา 21 กำหนดว่าในการจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยเงินฝากรัฐบาลเป็นประกันทั้งสิ้น เท่ากับว่ารัฐบาลให้ความคุ้มครองเงินต้นและดอกเบี้ยเต็มจำนวนซึ่งมากกว่าการให้ความคุ้มครองของสถาบันประกันเงินฝากที่ให้ ความคุ้มครองเงินฝากเพียงบางส่วน

2. การจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันในการเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝากจะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อธนาคารออมสิน เพราะโอกาสที่ธนาคารออมสินจะประสบปัญหาล้มละลายนั้นไม่มีเนื่องจากพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 มาตรา 20 กำหนดว่าหากธนาคารออมสินประสบปัญหาเงินสะสมสำรองไม่พอจ่ายให้รัฐจ่ายเงินช่วยเหลือธนาคารออมสิน ดังนั้นการให้ธนาคารออมสินเป็นสมาชิกและจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันโดยไม่มีโอกาสล้มละลายจึงเป็นการไม่ยุติธรรมต่อธนาคารออมสิน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นสถาบันประกันเงินฝากจึงไม่ควรที่จะบังคับธนาคารออมสินเป็นสมาชิก เพราะผู้ฝากเงินของธนาคารออมสินได้รับความคุ้มครองทางตรงจาก

รัฐคือรัฐเป็นประกันเงินต้นและดอกเบี้ยเต็มทั้งจำนวนรวมทั้งได้รับความคุ้มครองทางอ้อมจากรัฐคือหากธนาคารออมสินประสบปัญหากฎหมายกำหนดให้รัฐจ่ายเงินช่วยเหลือธนาคารออมสิน

1.5 อำนาจในการตรวจสอบสถาบันการเงิน

ความเห็น

สถาบันประกันเงินฝากมีเพียงอำนาจติดตามฐานะของสถาบันการเงินเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันประกันเงินฝากไม่สามารถป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงินได้ สถาบันประกันเงินฝากจึงมีความเสี่ยงจากการล้มละลายของสถาบันการเงินซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝาก จึงขอเสนอแนะให้สถาบันประกันเงินฝากควรมีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกด้วย เพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินสมาชิกล้มละลายและป้องกันหรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝาก

2. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

2.1 การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้น

ความเห็น

สถาบันประกันเงินฝากไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้น ทำให้สถาบันประกันเงินฝากไม่สามารถป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงินได้ สถาบันประกันเงินฝากจึงมีความเสี่ยงจากการล้มละลายของสถาบันการเงิน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินล้มละลายอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝาก จึงขอเสนอแนะให้สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจแก้ไขปัญหา

สถาบันการเงินในเบื้องต้น ซึ่งอำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้น ได้แก่ อำนาจสั่งให้สถาบันสมาชิกกระทำการ/ยกเว้นกระทำการ/แก้ไขการกระทำ สั่งให้แก้ไขฐานะ และการดำเนินงาน สั่งถอดถอนกรรมการและผู้บริหารออกจากตำแหน่ง สั่งเพิ่มทุนและลดทุน เป็นต้น

2.2 การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินร้ายแรง

ความเห็น

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากมีเพียงมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน และมาตรการขายกิจการโดยวิธีควบกิจการหรือโอนกิจการเพียงบางส่วนหรือทั้งหมดเท่านั้น จึงขอเสนอแนะให้เพิ่มมาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากจะใช้มาตรการกอบกู้ฐานะสถาบันการเงินได้ต่อเมื่อเป็นมาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด อย่างเช่นที่ FDIC นำมาใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสถาบันประกันเงินฝากที่จะเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และเพื่อประโยชน์ของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ ลูกหนี้และสถาบันการเงินที่จะได้รับประโยชน์ในทางอ้อม

3. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

3.1 วงเงินคุ้มครอง

สถาบันประกันเงินฝากให้ความคุ้มครองเงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยเพียงบางส่วน โดยกำหนดวงเงินคุ้มครองเป็นอัตราส่วนร้อยละตามระดับของจำนวนเงินฝาก

ความเห็น

การคุ้มครองผู้ฝากเงินเพียงบางส่วนโดยกำหนดเป็นอัตราส่วนร้อยละตามระดับของจำนวนเงินฝากของสถาบันประกันเงินฝากนั้นมีข้อบกพร่อง คือ ไม่อาจป้องกันหรือลดพฤติกรรมการรูดถอนเงินของผู้ฝากเงินรายย่อยได้ จึงขอเสนอแนะให้ปรับปรุงวงเงิน

คุ้มครองใหม่โดยกำหนดเป็นวงเงินคุ้มครองสูงสุดเพียงอัตราเดียว อย่างเช่นที่ FDIC และสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศส่วนใหญ่มาใช้ เพราะสามารถป้องกันหรือลดพฤติกรรมการรูดถอนเงินฝากได้ดีกว่า โดยวงเงินคุ้มครองสูงสุดขอเสนอแนะให้สูงพอที่จะคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยมากที่สุดเพราะสถาบันประกันเงินฝากจัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย

3.2 เงื่อนไขการคุ้มครอง

สถาบันประกันเงินฝากจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินแต่ละบุคคลโดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสถาบันสมาชิกเดียวกัน

ความเห็น

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการจ่ายเงินทดแทนเป็นรายบุคคลโดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสถาบันสมาชิกเดียวกัน (per depositor per bank) มีข้อดีคือ ผู้ฝากเงินที่มีจำนวนเงินมากกว่าวงเงินที่สถาบันประกันเงินฝากให้การคุ้มครองสามารถที่จะแยกบัญชีเงินฝากให้มีจำนวนเท่ากับหรือต่ำกว่าไปฝากไว้หลาย ๆ สถาบันการเงิน และหากสถาบันการเงินประสบปัญหาพร้อมกัน ผู้ฝากเงินก็จะได้รับชดใช้ครบทุกบัญชีตามรายสถาบันการเงิน แต่มีข้อเสียคือ หากสถาบันการเงินประสบวิกฤติการณ์พร้อมกันสถาบันประกันเงินฝากจะต้องจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเป็นรายสถาบันการเงิน

3.3 เงินฝากที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง

สถาบันประกันเงินฝากไม่คุ้มครองเงินฝากบางประเภท คือ

3.3.1 เงินฝากของผู้มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ (Non-resident depositor)

ความเห็น

ผู้เขียนเห็นว่าหากเงินฝากของสถาบันการเงินในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นเงินฝากของผู้มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ และสถาบันประกันเงินฝากไม่ให้การคุ้มครองเงินฝากดังกล่าว เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาอาจเกิดการรูดถอนเงินจากผู้ฝากเงินได้

3.3.2 เงินฝากระหว่างธนาคาร (Inter-bank) เงินฝากของบริษัทประกันภัยเงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญของราชการ กองทุนรวมและกองทุนส่วนบุคคล

ความเห็น

ผู้เขียนเห็นว่าผู้ที่สถาบันประกันเงินฝากไม่คุ้มครองเงินฝากระหว่างธนาคาร (Inter-bank) เงินฝากของบริษัทประกันภัย เงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญของราชการ กองทุนรวมและกองทุนส่วนบุคคล เพราะถือว่าเป็นผู้ฝากเงินรายใหญ่ย่อมสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงิน และมีอำนาจต่อรองกับสถาบันการเงินได้เป็นอย่างดี

3.3.3 เงินฝากของผู้ที่มีส่วนได้เสียกับสถาบันการเงิน

สถาบันประกันเงินฝากไม่คุ้มครองเงินฝากของผู้ที่มีส่วนได้เสียกับสถาบันการเงิน ได้แก่

- (1) เงินฝากของบริษัทแม่ บริษัทลูกและบริษัทร่วมของสถาบันสมาชิก
- (2) เงินฝากของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานที่มีอำนาจจัดการหรือที่ปรึกษา
- (3) เงินฝากของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ถือหุ้นในสถาบันสมาชิคนั้นเกินร้อยละ 10
- (4) เงินฝากของผู้สอบบัญชีสถาบันสมาชิกที่ใช้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติ

บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535

(5) เงินฝากของญาติใกล้ชิดของบุคคลตาม (2) (3) (4) ซึ่งได้แก่

(ก) คู่สมรส

(ข) บิดา มารดา หรือบุตร หรือบุตรบุญธรรม บิดาบุญธรรมหรือ
มารดาบุญธรรม

(ค) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

(ง) คู่สมรสของบุคคลตาม (ข) หรือ (ค)

ความเห็น

ผู้เขียนเห็นด้วยที่สถาบันประกันเงินฝากไม่คุ้มครองเงินฝากของผู้ที่มีส่วน
ได้เสียกับสถาบันการเงิน เพราะบุคคลเหล่านี้สามารถทราบฐานะทางการเงินของสถาบัน
การเงินได้เป็นอย่างดี และหากสถาบันประกันเงินฝากให้การคุ้มครองจะก่อให้เกิดปัญหา
ความไม่สุจริตของบุคคลดังกล่าว ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนของสถาบัน
ประกันเงินฝากในภายหลัง

3.3.4 เงินฝากของผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริตหรือมีส่วนร่วมก่อความเสียหายแก่ สถาบันการเงิน

ความเห็น

ผู้เขียนเห็นด้วยที่สถาบันประกันเงินฝากไม่คุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินที่
ไม่สุจริตหรือมีส่วนร่วมก่อความเสียหายแก่สถาบันการเงิน เพราะสถาบันประกันเงินฝาก
มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยที่บริสุทธิ์ เพื่อไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนจาก
การที่สถาบันการเงินล้ม ดังนั้น หากสถาบันประกันเงินฝากคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงิน
ดังกล่าวจะเป็นการสนับสนุนให้บุคคลเหล่านั้นกระทำการไม่สุจริตหรือร่วมก่อความ
เสียหายมากยิ่งขึ้น เพราะหากสถาบันการเงินประสบปัญหาเงินฝากของบุคคลเหล่านั้นจะ
ไม่ได้รับความเสียหาย แต่เงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากได้รับความเสียหาย



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบ

การเงินของประเทศ. (ศปร.) รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริง

เกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์เจได. 2542

จรินทร์ เทศวานิช. “ธนาคารกลาง.” เงิน ตลาดการเงิน และสถาบันการเงิน.

พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2542

นภพร เรื่องสกุล. “ธนาคารพาณิชย์...ล้มได้...ล้มไม่ได้.” เส้นทางธนาคารพาณิชย์.

พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529

นภพร เรื่องสกุล. ฝากเงินให้รวย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วงแหวน, 2530

นริศ ชัยสูตร วรากรณ์ สามโกเศศ ชื่นฤทัย พรภัทรกุล. “โครงสร้างและปัญหา
สถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย.” ใน ความมั่นคงของสถาบันการเงิน.

พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2530

ประโชค ชุมพล. สถาบันการเงิน. ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหาร

ธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน กรุงเทพฯ.

ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก.

สิงหาคม 2534.

ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย. “หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ

พัฒนาระบบสถาบันการเงิน.” พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์

พริ้นต์ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2538

ศิริ การเจริญดี วิชัย หิรัญวงศ์ เดชา พงษ์อาจ. “สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย” เศรษฐกิจและการคลังธนาคาร. อนุสรณ์...นายเจริญ กลิ่นอวล,

มกราคม 2523. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2523

ศุภวุฒิ สายเชื้อและถนอมศรี ฟองอรุณรุ่ง. เศรษฐกิจไทยพลาตัสวิฤติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์เนศ พริ้นท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2543

สุริยะ เจียมประชนารากร. สถาบันการเงิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ, 2540

วารสาร

นภพร เรื่องสกุล. “สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหของทางการเงิน

ประเทศต่าง ๆ.” เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์. 9,1 มกราคม-มิถุนายน 2531.

บริษัทศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์ จำกัด. “จากกองทุนฟื้นฟูสู่สถาบันประกันเงินฝาก.”

เศรษฐกิจปริทัศน์. ปีที่ 6, 1 มกราคม 2543

ข่าว

กรุงเทพธุรกิจ. “เปิดร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก.” ฉบับวันที่ 7 ธันวาคม

2542

ผู้จัดการรายวัน. “จากกองทุนฟื้นฟูสู่สถาบันประกันเงินฝาก.” ฉบับวันที่ 11 มกราคม

2543

อินเทอร์เน็ต

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน “เอกสารเผยแพร่ หน้า 1-11”

<http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/Publications/public-t11.htm> 25/9/44

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน “ข่าวกองทุน หน้า 1-13.”

<http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/Publications/FDIF-PUB-p1-13.Htm>.

9/6/43

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน “งบแสดงฐานะการเงินกองทุนปี

2529-2543” <http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/FIDF/publications/b12543>.

htm. 5/1/44

ธนาคารแห่งประเทศไทย. “รายชื่อ ที่อยู่ เว็บไซต์ของสถาบันการเงิน.”

<http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/Financial-Institutions/Address>

T htm. 5/1/45

วิทยานิพนธ์

จักรี ไกรฤทธิ “กฎหมายกับการขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจธนาคาร

พาณิชย์สู่รูปแบบธนาคารเอนกประสงค์.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร

มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจ

บัณฑิตย์, 2537

พนิดา รัตนวรรณะ “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน”

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534

กฎหมาย

พระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505

พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

พ.ศ.2522

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485
พ.ศ.2528

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485
(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540

พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ.2542

ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ภาษาอังกฤษ

BOOKS

Carmine di Noia. **Structuring Deposit Insurance in Europe: Some Considerations and a Regulatory Game.** The Wharton School University of Pennsylvania 1995

Curtis J. Milhaupt. **Japan's Experience with Deposit Insurance and Failing Banks: Implications for Financial Regulatory Design?.** Discussion Paper No.99-E-8. INSTITUTE FOR MONETARY AND ECONOMIC STUDIES. BANK OF JAPAN

Edward J. Kane. **The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance.** The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 1985 by The Massachusetts Institute of Technology

Eugene White. **"Deposit Insurance."** Policy Research Working paper 1541

Federal Deposit Insurance Corporation. **INTERNATIONAL CONFERENCE ON DEPOSIT INSURANCE AND PROBLEM-BANK RESOLUTION POLICIES.** September 26, 1990

Federal Deposit Insurance Corporation. **"The First Fifty Years A History of the FDIC 1933-1983"**

Financial Stability Forum. **"GUIDANCE FOR DEVELOPING EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS."** September 2001

George J. Benston and George G. Kaufman. **RISK AND SOLVENCY REGULATION OF DEPOSITORY INSTITUTIONS: PAST POLICIES AND CURRENT OPTION.** MONOGRAPH SERIES IN FINANCE AND ECONOMICS MONOGRAPH 1988. New York University.

George J. Benston and other. **Perspectives on SAFE & SOUND BANKING past, present, and future.** Published in cooperation with The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England 1986

Ignacio Mas and Samuel H. Talley "Deposit Insurance in developing Countries When is it desirable ? How to make it work" **FINANCE & DEVELOPMENT.** December, 1990

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

Robert Gull. **"How Deposit Insurance Affects Financial Depth (A Cross-Country Analysis)** POLICY RESEARCH WORKING PAPER 1875. The World Bank Development Research Group January 1998

INTERNET

The Jamaica Deposit Insurance Corporation. **"Deposit Insurance Schemes A Comparative Analysis."**

<http://www.jdic.org/documents/depositinsuranceschemes.htm> 31/3/44

Jang-Bong Choi. **Structuring a Deposit Insurance System from the Asian**

Perspective. Research department of the Korea Deposit Insurance Corporation. <http://www.adb.org/Documents/Books/Rising-to-the-Challenge/Special-Issues/3-di.pdf> 28/12/44

LEE wai sing **“Design of deposit insurance schemes: A review of theory and Practice”** department of business Studies, The Hong Kong Polytechnic University. <http://afbc.banking.unsw.edu.au/AFBC> 10/32/HTM/INDEX.HTM 27/9/44

ACT.

Canada Deposit Insurance Corporation Act.

Federal Deposit Insurance Corporation Act Of 1950

ร่าง

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อสถาบันการเงินในประเทศไทย¹

1) ธนาคารพาณิชย์ไทย 13 ธนาคาร คือ

1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
3. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
4. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)
5. ธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน)
6. ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
7. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)
8. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
9. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)
10. ธนาคารยูโอบี รัตนสิน จำกัด (มหาชน)
11. ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)
12. ธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ด นครธน จำกัด (มหาชน)
13. ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน)

¹ธนาคารแห่งประเทศไทย. "รายชื่อ ที่อยู่ และเว็บไซต์สถาบันการเงิน."

รายชื่อสถาบันการเงินในประเทศไทย (ต่อ)

2) สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ 18 ธนาคาร

1. ธนาคารเอบีเอ็น แอมโร เอ็น.วี.
2. ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด
3. ธนาคารเจฟิเมอร์แกน เซส
4. ธนาคารโอเวอร์ซีส์-ไซนิสเบงกิง คอร์ปอเรชั่น
5. ธนาคารแห่งโตเกียว-มิทซูบิชิ
6. ธนาคารซีทีแบงก์
7. ธนาคารอาร์ เอช บี
8. ธนาคารสากลพาณิชย์แห่งประเทศไทย
9. ธนาคารแห่งอเมริกา เนชั่นแนล แอสโซซิเอชั่น
10. ธนาคารเครดิต อะกริกอล อินโดจีน
11. ธนาคารการค้าโอเวอร์ซีส์
12. ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้
13. ธนาคารคอยส์แบงก์
14. ธนาคารไค-อิชิ คังเงียว
15. ธนาคารบีเอ็นพี พารีบาส์
16. ธนาคารซูมิโตโม มิทซูบิ แบงกิง คอร์ปอเรชั่น
17. ธนาคารแห่งประเทศไทย
18. ธนาคารแห่งโนวาสโกเทีย

รายชื่อสถาบันการเงินในประเทศไทย (ต่อ)

3) บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 21 บริษัท คือ

1. บริษัทเงินทุนกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
2. บริษัทเงินทุนเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน)
3. บริษัทเงินทุนทิสโก้ จำกัด (มหาชน)
4. บริษัทเงินทุนทักษิณธนากิจ จำกัด
5. บริษัทเงินทุนธนาชาติ จำกัด (มหาชน)
6. บริษัทเงินทุนรัตนทุน จำกัด (มหาชน)
7. บริษัทเงินทุนไพรมัส จำกัด
8. บริษัทเงินทุนสินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน)
9. บริษัทเงินทุนเอกชาติ จำกัด (มหาชน)
10. บริษัทเงินทุน จีอี เอเชีย ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)
11. บริษัทเงินทุน บุคคลลัพท์ จำกัด (มหาชน)
12. บริษัทเงินทุนสินเอเชีย จำกัด (มหาชน)
13. บริษัทเงินทุนกรุงเทพธนাত্র จำกัด (มหาชน)
14. บริษัทเงินทุนกรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน)
15. บริษัทเงินทุนโกลบอลไทย จำกัด
16. บริษัทเงินทุนซิติคอร์ป (ประเทศไทย) จำกัด
17. บริษัทเงินทุนไทยเพิ่มทรัพย์
18. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บีทีเอ็ม (ประเทศไทย) จำกัด
19. บริษัทเงินทุนเอ็นเอฟ จำกัด
20. บริษัทเงินทุนบีไอเอ
21. บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอไอจีไฟแนนซ์

รายชื่อสถาบันการเงินในประเทศไทย (ต่อ)

4) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 9 บริษัท

1. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์กรุงเทพเคหะ จำกัด
2. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ไทยเคหะ จำกัด
3. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ธนพัฒน์ จำกัด
4. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ยูนิโก้ เฮ้าซิ่ง จำกัด
5. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์แลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด
6. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์วานิช จำกัด
7. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์สหวิริยา จำกัด
8. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์เอเชีย จำกัด
9. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์สินเคหการ จำกัด

ภาคผนวก ข

-ร่าง-

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบ

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก

พ.ศ.....¹

ให้จัดตั้งสถาบันขึ้นเรียกว่า “สถาบันประกันเงินฝาก” ทำหน้าที่ประกันเงินฝาก เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยในสถาบันการเงินในประเทศอันจะเสริมสร้างความมั่นคง และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินของประเทศ รวมทั้งดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

เหตุผล

ในปัจจุบันการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มเปิดเสรีมากขึ้น นอกจากนี้ทางการยังมีนโยบายให้สถาบันการเงินแข่งขันกัน เพื่อให้สถาบันการเงินในประเทศปรับปรุงระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและกระจายการบริการทางการเงินไปสู่ท้องถิ่นชนบทให้มากขึ้น รวมทั้งเป็นกลไกในการเร่งระดมเงินออมในประเทศให้เพียงพอกับความต้องการใช้เงินทุน ซึ่งในปัจจุบันกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินยังมีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ

¹กรุงเทพมหานคร. “เปิดร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก.” ฉบับวันที่ 7 ธันวาคม 2542

ในการคุ้มครองและสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวได้ จึงสมควรให้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากที่มีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากกว่า

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) การที่บริษัทหนึ่งมีหุ้นในอีกบริษัทหนึ่ง เกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(2) การที่บริษัทหนึ่งมีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของอีกบริษัทหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และไม่ว่าจะเพราะจำนวนหุ้นที่ถืออยู่หรือเพราะสัญญาหรือเพราะเหตุอื่นใด หรือ

(3) การที่บริษัทหนึ่งมีอำนาจควบคุมการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการในอีกบริษัทหนึ่งไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน

ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริษัทหนึ่งที่มีหุ้นในอีกบริษัทหนึ่งตั้งแต่ร้อยละสิบ แต่ไม่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม 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 วัตถุประสงค์ และภารกิจ

มาตรา 7 ให้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่า “สถาบันประกันเงินฝาก” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ประกันเงินฝากของประชาชนซึ่งเป็นผู้ฝากรายย่อยในสถาบันการเงิน

(2) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

- (3) ดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต
มาตรา 8 ภายใต้วัตถุประสงค์ข้างต้นภารกิจของสถาบันมีดังต่อไปนี้
- (1) บริหารจัดการทุน เงินสำรอง และทรัพย์สินอื่นของสถาบัน และจ่าย
เงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากตามความในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เรียกเก็บเบี้ยประกันจากสถาบันสมาชิก
- (3) เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามความใน
พระราชบัญญัตินี้
- (4) ประกอบภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการกิจข้างต้น
- มาตรา 9 ในการดำเนินการตามภารกิจข้างต้นให้สถาบันมีอำนาจและหน้าที่
ดังนี้
- (1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา
ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน
โอน รับโอนหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักรตลอดจน
รับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (2) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงิน พันธบัตร และตราสารการเงินอื่น ทั้งนี้ โดยมี
กระทรวงการคลังค้ำประกัน
- (3) ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลหรือพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกันทั้งต้นเงินและ
ดอกเบี้ยหรือลงทุนประการอื่นตามที่คณะกรรมการโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีจะกำหนด
- (4) ฝากเงินในสถาบันการเงินหรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น
เพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ
- (5) เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต
- (6) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์
ของสถาบัน

ส่วนที่ 2

ทุน เงินสำรอง และการประกันจากรัฐบาล

มาตรา 10 ทุน เงินสำรอง และทรัพย์สินของสถาบัน ประกอบด้วย

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

มาตรา 11 ให้กำหนดทุนประเดิมของสถาบันเป็นจำนวนหนึ่งพันล้านบาท และสถาบันจะได้รับทุนประเดมนี้นี้เป็นการอุดหนุนจากรัฐบาล

มาตรา 12 เงินสำรองของสถาบัน ให้ประกอบด้วยเงินสำรองธรรมดา ซึ่งตั้งไว้เพื่อขาดทุนและเงินสำรองอื่น ๆ ตามความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

เงินสำรองจะนำออกใช้ได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 13 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันสถาบันเฉพาะภาระหน้าที่ในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝาก หากสถาบันประสบกับการขาดทุนให้รัฐบาลจัดสรรเงินจากงบประมาณเพื่อชดเชยผลการขาดทุนให้ตามความจำเป็นเพื่อจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากตามความในพระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่ 3

สำนักงานใหญ่และสาขา

มาตรา 14 ให้สถาบันตั้งสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครและจะจัดตั้งสาขา ณ ที่อื่นใดในราชอาณาจักรก็ได้

หมวด 2

โครงสร้างการบริหาร

ส่วนที่ 1

คณะกรรมการสถาบัน

มาตรา 15 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก” ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

ให้รัฐมนตรีเสนอชื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

มาตรา 16 ให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยเมื่อครบสองปีแรกให้ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่า การออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าวเป็นการออกตามวาระแรกด้วย

ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ครบวาระให้อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่แทน

ในกรณีที่ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเมื่อพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะเป็นประธานกรรมการและกรรมการได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 17 ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปี
- (3) มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการเงิน การคลัง การธนาคาร กฎหมาย หรือวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสถาบัน
- (4) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง หรือกรรมการของพรรคการเมือง
- (5) ไม่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษาหรือมีตำแหน่งหน้าที่ใดๆ ในสถาบันการเงิน

(6) ไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ

(7) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(8) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(9) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

มาตรา 18 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 16 ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะรัฐมนตรีให้ออกตามคำแนะนำของรัฐมนตรี เพราะปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงหรือไม่สุจริต

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17

มาตรา 19 ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าในการประชุมครั้งใดประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมให้กรรมการที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติของที่ประชุมคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมากเว้นแต่มติในเรื่องการกำหนดอัตราเบี้ยประกันและการชำระเบี้ยประกันตามมาตรา 20(2) การจ่ายเงินทดแทนตามมาตรา 20 (3) ต้องมีเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบัน รวมทั้งการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) การประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการ

(2) การกำหนดอัตราเบี้ยประกันและการชำระเบี้ยประกันและเงินเพิ่ม

- (3) การจ่ายเงินทดแทนสำหรับเงินฝากที่ประกัน
- (4) การเป็นสถาบันสมาชิกและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสถาบันสมาชิก
- (5) การอนุมัติรายงานประจำปีของสถาบัน
- (6) การเงินและการบัญชีของสถาบัน
- (7) การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน พนักงานและลูกจ้าง วินัยและการลงโทษ พนักงานและลูกจ้าง การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินบำเหน็จรางวัลพนักงานและลูกจ้าง และการสงเคราะห์พนักงานหรือลูกจ้าง หรือผู้พ้นจากการเป็นพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น

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

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือที่ปรึกษา คณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของสถาบัน ตามที่คณะกรรมการ มอบหมาย ทั้งนี้ ให้ได้รับค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการกำหนด

ส่วนที่ 2

ผู้อำนวยการ

มาตรา 22 ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อำนวยการโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี

มาตรา 23 ผู้อำนวยการต้องมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีกับมีคุณสมบัติ และไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 และสามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลา

ให้ผู้อำนวยการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

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 ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 27 สถาบันอาจมีรองผู้อำนวยการตามจำนวนซึ่งคณะกรรมการเห็นสมควรแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17

รองผู้อำนวยการมีฐานะเป็นพนักงานของสถาบัน และมีอำนาจหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

มาตรา 28 เมื่อผู้อำนวยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือเมื่อตำแหน่งว่างลงให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ทำการแทนหรือผู้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 หรือพนักงานคนใดคนหนึ่งของสถาบันทำการแทนหรือรักษาการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี

ให้ผู้ทำการแทนหรือผู้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการ

มาตรา 29 ให้ประธานกรรมการ กรรมการและผู้อำนวยการได้รับค่าตอบแทนตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ส่วนที่ 3

สถานภาพ และความรับผิดชอบของพนักงาน

มาตรา 30 มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มาใช้บังคับกับประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบัน

มาตรา 31 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

มาตรา 32 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันจะต้องไม่กระทำการใดๆ ขัดหรือแย้งกับตำแหน่งหน้าที่ของตนและต้องไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นจากบุคคลอื่นที่มีหน้าที่หรือธุรกิจเกี่ยวข้องกับสถาบันเว้นแต่จะเป็นสิ่งของเล็กน้อยซึ่งให้กันตามประเพณี

สิ่งของใดเป็นสิ่งของเล็กน้อย ให้คณะกรรมการสถาบันเป็นผู้กำหนดในข้อบังคับ โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด 3

สถาบันสมาชิก เบี้ยประกัน และการติดตามฐานะสถาบันสมาชิก

ส่วนที่ 1

สถาบันสมาชิกและเบี้ยประกัน

มาตรา 33 ให้สถาบันสมาชิกของสถาบันประกอบด้วย

- (1) สถาบันการเงิน
- (2) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นซึ่งรับเงินฝากจากประชาชน

มาตรา 34 ให้สถาบันสมาชิกรับส่งเงินเบี้ยประกันเข้าสถาบันตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งของยอดเงินฝาก หรือยอดเงินที่รับจากประชาชนแล้วแต่กรณีที่สถาบันสมาชิกแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นงวดการบัญชีรอบระยะเวลาหกเดือน ก่อนหน้างวดที่จะต้องนำส่งเงินเข้าสถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

อัตราเบี้ยประกันที่กำหนดตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้แตกต่างกับตามประเภทของสถาบันสมาชิกหรือตามฐานะหรือผลการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกแต่ละแห่งก็ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

ในกรณีที่สถาบันมีเงินและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว คณะกรรมการจะประกาศการนำส่งเงินเบี้ยประกันเข้าสถาบันก็ได้

สถาบันสมาชิกใดไม่นำส่งเงินเบี้ยประกันเข้าสถาบันให้ถูกต้องและครบถ้วนตามวรรคหนึ่งต้องเสียเงินเพิ่มเป็นจำนวนอีกไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่สถาบันสมาชิคนั้นนำส่งไม่ครบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การกำหนดตามมาตรานี้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 35 ภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ให้สถาบันจัดอันดับสถาบันสมาชิก โดยพิจารณาจากฐานะและการดำเนินงาน ความเสี่ยงจากการประกอบกิจการ และสภาพแวดล้อมของการประกอบกิจการ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันที่เหมาะสมสำหรับสถาบันสมาชิกแต่ละแห่ง ตามมาตรา 34 วรรคสอง

มาตรา 36 สมาชิกภาพของสถาบันสมาชิกสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

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

ให้สถาบันสมาชิกประกาศการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสถาบันสมาชิกตามวรรคหนึ่ง ทางหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยลงประกาศไม่น้อยกว่าสองฉบับ และเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน

สถาบันสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามวรรคสองต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา 37 การที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงไม่เป็นเหตุให้สถาบันสมาชิกที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนั้นพ้นความรับผิดชอบในเบี้ยประกัน หรือเงินเพิ่มในเบี้ยประกันซึ่งสถาบันสมาชิกล่าช้ามีหน้าที่ต้องชำระอยู่ก่อนสมาชิกภาพได้สิ้นสุดลง และให้ถือว่าเบี้ยประกัน

และเงินเพิ่มในเบี้ยประกันดังกล่าวเป็นหนี้อันมีบุริมสิทธิในลำดับเดียวกับหนี้ภาษีอากรของสถาบันสมาชิคนั้น

มาตรา 38 ให้สถาบันสมาชิกที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝากตามที่ปรากฏในเอกสารและสมุดบัญชีของสถาบันสมาชิกทราบถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพภายในสิบห้าวันนับแต่วันสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพ

สถาบันสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

ส่วนที่ 2

การติดตามฐานะสถาบันสมาชิก

มาตรา 39 สถาบันมีอำนาจสั่งให้สถาบันสมาชิกยื่นรายงานลับ มีรายการตามที่สถาบันกำหนด หรือเอกสารใด ทั้งนี้จะให้ยื่นตามระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราว และจะให้ทำคำชี้แจงข้อความเพื่ออธิบายหรือขยายความแห่งรายงานนั้นก็ได้

รายงานและเอกสารที่ยื่น หรือแสดง หรือคำชี้แจง เพื่ออธิบายหรือขยายความตามวรรคหนึ่งนั้น สถาบันสมาชิกต้องทำให้ครบถ้วนและตรงต่อความเป็นจริง

สถาบันสมาชิกใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา 40 สถาบันจะร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิก ทำการตรวจสอบเพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกเป็นการทั่วไป หรือเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้

มาตรา 41 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกและสถาบัน สามารถส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันสมาชิกให้แก่กันและกันได้ตามที่ได้รับการร้องขอ

มาตรา 42 เมื่อปรากฏหลักฐานต่อสถาบันว่าสถาบันสมาชิกมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

ให้สถาบันแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิคนั้นทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่ควบคุมสถาบันสมาชิคนั้น

ให้สถาบันมีอำนาจจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิก และรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการกับสถาบันสมาชิก

มาตรา 43 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้บุคคล ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นกรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันสมาชิก ผู้สอบบัญชีของสถาบันสมาชิก และผู้รวบรวมหรือประมวลข้อมูลของสถาบันสมาชิกด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือด้วยเครื่องมืออื่นใดมาให้อัยการ หรือส่งสำเนา หรือแสดงสมุดบัญชีเอกสารหรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันสมาชิกที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลดังกล่าว

ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามวรรคหนึ่ง หรือให้อัยการหรือแสดงสมุดบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานอื่นตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งหรือส่งสำเนาส่งเหล่านั้นตามวรรคหนึ่งอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 44 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ 3

ข้อมูลเกี่ยวกับการเป็นสถาบันสมาชิก

มาตรา 45 ให้สถาบันสมาชิกระบุในเอกสารต่าง ๆ รวมตลอดจนในสัญญาที่ทำกับบุคคลภายนอกว่าเป็นสถาบันสมาชิกของสถาบัน หรือข้อความอื่นในทำนองเดียวกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาตามที่คณะกรรมการจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 46 บุคคลใดนอกจากสถาบันสมาชิกโฆษณาหรือแสดงให้เห็นว่าธุรกิจใดได้รับการประกันหรือได้รับความเห็นชอบในการประกันจากสถาบันหรือเป็นสมาชิกของสถาบันต้องระวางโทษไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล กรรมการหรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคล กรรมการหรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งด้วยเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

หมวด 4

การประกันเงินฝาก

ส่วนที่ 1

เงินฝากที่ได้รับประกันและไม่ได้รับประกัน

มาตรา 47 ภายใต้บังคับมาตรา 48 เงินฝากที่ได้รับประกัน ได้แก่ เงินฝากทุกประเภทรวมถึงดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินฝากนั้นภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินฝาก
- (2) ต้องเป็นบัญชีเงินฝากภายในประเทศซึ่งมิใช่บัญชีเงินฝากของผู้มีถิ่นที่อยู่

นอกประเทศและ

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

มาตรา 48 เงินฝากที่ไม่ได้รับประกัน ได้แก่

- (1) เงินฝากของสถาบันการเงินอื่นที่นำมาฝากไว้
- (2) เงินฝากของบริษัทประกันภัย (ทั้งประกันชีวิตและวินาศภัย)

เงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญของราชการ กองทุนรวมและกองทุนส่วนบุคคล

- (3) เงินฝากของบริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วม ของสถาบันสมาชิก
- (4) เงินฝากของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานที่มีอำนาจจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันสมาชิก
- (5) เงินฝากของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ถือหุ้นในสถาบันสมาชิกนั้นเกินร้อยละ 10

(6) เงินฝากของผู้สอบบัญชีสถาบันสมาชิกที่ใช้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติ
บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535

(7) เงินฝากของญาติใกล้ชิดของบุคคลตาม (5) (6) และ (7) ซึ่งได้แก่

ก. คู่สมรส

ข. บิดา มารดา หรือบุตร หรือบุตรบุญธรรม บิดาบุญธรรม หรือ
มารดาบุญธรรม

ค. พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

ง. คู่สมรสของบุคคลตาม ข. หรือ ค.

(9) เงินฝากของผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริตหรือที่มีส่วนร่วมก่อความเสียหายแก่สถาบัน
สมาชิคนั้น ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุ
เบกษา

ส่วนที่ 2

เงินทดแทนและรับช่วงสิทธิ

มาตรา 49 เมื่อสถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจ
ธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมายแล้ว
ให้คณะกรรมการควบคุมหรือผู้แทนนิติบุคคลของสถาบันสมาชิกส่งมอบเงินและทรัพย์สิน
ตลอดจนเอกสารทั้งหลายทั้งปวงให้แก่สถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีภายใน 7 วัน

ให้สถาบันประกาศกำหนดให้ผู้ฝากมาขึ้นขอรับเงินทดแทน ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า
30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับมอบเงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง

ผู้ฝากจะต้องยื่นคำขอรับเงินทดแทนต่อสถาบันภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่
สถาบันประกาศกำหนดให้ยื่นคำขอรับเงิน

การยื่นคำขอรับเงินทดแทนตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับ
ที่สถาบันกำหนด

มาตรา 50 ให้สถาบันจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละราย ภายในระยะเวลา
ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดการยื่นคำขอตามมาตรา 49 ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์

วิธีการ และเงื่อนไขที่สถาบันกำหนด ในอัตราส่วนของเงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนไม่เกินห้าล้านบาท ดังนี้

(1) เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนไม่เกินห้าแสนบาท ให้จ่ายเงินทดแทนเต็มจำนวน

(2) เงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันจำนวนที่เกินห้าแสนบาท แต่ไม่เกินห้าล้านบาท ให้จ่ายเงินทดแทนร้อยละ 75

ทั้งนี้ ให้จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละบุคคล โดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสถาบันสมาชิกเดียวกัน และในกรณีที่มีการถือบัญชีเงินฝากไว้เพื่อบุคคลอื่นโดยสุจริตให้ถือว่าบุคคลอื่นนั้นเป็นผู้ฝาก และในกรณีที่มีบุคคลหลายคนถือบัญชีเงินฝากร่วมกัน ให้ถือว่าแต่ละคนเป็นผู้ฝากแต่ละราย ตามส่วนที่บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากนั้น แต่ถ้าไม่อาจทราบว่าผู้ฝากมีส่วนเท่าใดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์รวมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 51 ในกรณีที่ผู้ฝากมีหนี้ค้างชำระแก่สถาบันสมาชิกให้หักกลบลบหนี้เสียก่อนจะจ่ายเงินทดแทนให้ ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นหนี้ประเภทเดียวกันหรือไม่

มาตรา 52 ให้สถาบันเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเท่ากับจำนวนเงินทดแทนที่ได้จ่ายไปแล้ว หรือที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฝาก และให้สถาบันมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในจำนวนเงินนั้น จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ชำระบัญชีแล้วแต่กรณีทั้งนี้ให้มีบุริมสิทธิตามลำดับสิทธิที่ได้รับช่วงมา

มาตรา 53 เมื่อสถาบันได้จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากของสถาบันสมาชิกรายใด หรือผู้ฝากมิได้ยื่นคำร้องขอรับชำระเงินทดแทนภายในกำหนดตามมาตรา 49 ให้สถาบันหลุดพ้นจากความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับการประกันเงินฝากต่อผู้ฝากของสถาบันสมาชิกรายนั้น

มาตรา 54 อัตราดอกเบี้ยหลังจากวันที่สถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สถาบันกำหนด

หมวด 5

การชำระบัญชีสถาบันสมาชิก

มาตรา 55 เมื่อสถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์แล้วให้มีการชำระบัญชีตามความในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้สถาบันเป็นผู้ชำระบัญชี

มาตรา 56 ในการชำระบัญชีสถาบันจะมอบหมายหรือว่าจ้างพนักงานหรือผู้อื่นให้กระทำการชำระบัญชีแทนก็ได้

มาตรา 57 นอกจากการจ่ายเงินทดแทนแล้วในกรณีที่สถาบันเห็นว่าจะสามารถลดการจ่ายเงินทดแทนได้ โดยจัดให้สถาบันสมาชิกควบหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น ให้สถาบันมีอำนาจสั่งสถาบันสมาชิกควบหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นได้ แต่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วัน นับแต่สถาบันสมาชิคนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตและโดยความยินยอมของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น

ให้ถือว่าคำสั่งของสถาบันให้ควบหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นของสถาบันสมาชิคนั้น

ในกรณีนี้มีให้นำมาตรา 49 และมาตรา 50 มาใช้บังคับและสถาบันจะจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

มาตรา 58 ในกรณีที่สถาบันมีคำสั่งให้สถาบันสมาชิกควบหรือโอนกิจการตามมาตรา 57 ให้สถาบันนั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าสถาบันสมาชิกหรือสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับแล้วแต่กรณี

(1) มาตรา 237 มาตรา 1117 มาตรา 1119 มาตรา 1145 มาตรา 1185 มาตรา 1220 มาตรา 1222 มาตรา 1224 มาตรา 1225 มาตรา 1226 มาตรา 1238 และ มาตรา 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 เกี่ยวกับ ทรัพย์สินเนื่องในการควบกิจการหรือโอนกิจการ

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง สถาบันสมาชิกและสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการ ทั้งหมดหรือบางส่วนต้องร่วมกันรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

มาตรา 59 เมื่อได้มีประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่จะควบกิจการหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือ บางส่วนจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้น เพื่อพิจารณาการควบกิจการหรือรับโอนกิจการ ในการนี้มีให้นับทกกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาการควบหรือรับโอน กิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นนี้มาใช้บังคับ และให้ สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นนั้นงดรับลงทะเบียนการโอนหุ้นเมื่อพ้น 7 วัน นับแต่วัน ที่มีประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 จนถึงวันประชุมผู้ถือหุ้นและ เรียกประชุมผู้ถือหุ้น โดยจัดส่งหนังสือนัดให้ผู้ถือหุ้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน แต่ต้องไม่เกิน 14 วัน ทั้งนี้ ให้โฆษณาคำบอกกล่าวนัดประชุมในระบบเครือข่าย คอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะ เวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน ก่อนวันประชุมด้วย ในการประชุมถ้ามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้ถือหุ้น ให้ถือว่าการควบกิจการหรือรับโอนกิจการ ทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นในสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นมีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 เมื่อได้มีประกาศการให้ความเห็นชอบตามมาตรา 58 แล้ว ให้ถือว่าการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น และการควบกิจการหรือรับโอนกิจการนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

ให้สถาบันสมาชิกและสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นตามมาตรา 58 ได้รับความยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ บรรดาที่เกิดจากการควบกิจการหรือการโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะกำหนดเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้

คณะกรรมการของสถาบันสมาชิกและสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันแล้วมีสิทธิยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการได้ภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้มีการประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 58

มาตรา 60 ในการควบกิจการหรือโอนกิจการของสถาบันสมาชิกกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น หากมีการโอนสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันซึ่งยอมตกไปได้แก่ผู้รับโอนตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 305 แล้ว ให้หลักประกันนั้นตกแก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการแล้วแต่กรณี

มาตรา 61 ในการควบกิจการหรือโอนกิจการของสถาบันสมาชิกกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการแล้วแต่กรณีเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น

มาตรา 62 ในกรณีที่จ่ายเงินทดแทนหรือจัดการให้มีการโอนกิจการไปบางส่วนแล้ว ให้สถาบันยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้สั่งให้สถาบันสมาชิกล้มละลาย

เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สถาบันสมาชิกล้มละลายโดยทันที และให้สถาบันมอบเงินและทรัพย์สินตลอดจนเอกสารทั้งหลายทั้งปวงให้

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยให้ถือว่าสถาบันพ้นจากอำนาจและหน้าที่ในฐานะผู้ชำระบัญชีตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นไป และกระบวนการทางบัญชีต่อไปให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

มาตรา 63 ในระหว่างเวลาตั้งแต่สถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์จนถึงเวลาที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด มาตรา 62 ห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องสถาบันสมาชิกเป็นคดีล้มละลาย

หมวด 6

การเงินการบัญชีและการตรวจสอบบัญชี

มาตรา 64 ให้สถาบันเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรา 65 รายได้ที่สถาบันได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่ง ๆ หลังจากหักค่าใช้จ่ายและตั้งไว้เป็นสำรองแล้วให้สะสมเป็นทุนของสถาบัน

มาตรา 66 สถาบันต้องวางและถือไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมแก่กิจการ และให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ

มาตรา 67 สถาบันต้องจัดทำงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุน ส่งผู้สอบบัญชีทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสถาบัน

มาตรา 68 ทุกปีให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีทำการตรวจสอบรับรองบัญชี และการเงินทุกประเภทของสถาบัน

มาตรา 69 ผู้ตรวจสอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชี และเอกสารหลักฐานของสถาบัน เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน

มาตรา 70 ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินต่อสถาบันภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 71 ให้สถาบันทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีรายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสถาบันภายในปีที่ล่วงมา

แล้ว พร้อมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำภายใน

ให้สถาบันประกาศงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้องแล้วในราชกิจจานุเบกษาภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

หมวด 7

การเปิดเผยความลับ

มาตรา 72 ผู้ใดล่วงรู้กิจการของสถาบันสมาชิกใดเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยที่พึงสงวนไว้ ไม่เปิดเผยถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผยนอกจากตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน การพิจารณาคดีหรือเป็นการเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นการเปิดเผยแก่ผู้ตรวจสอบบัญชีของสถาบันสมาชิคนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้ กิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผยโดยปกติได้แก่ ความลับของลูกค้านั้นเป็นการคุ้มครองสิทธิในชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว อย่างไรก็ตามผู้ล่วงรู้กิจการของสถาบันสมาชิกตามวรรคหนึ่งอาจเปิดเผยได้หากความลับนั้นถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนแล้วหรือลูกค้าให้ความยินยอม

หมวด 8

การเปรียบเทียบปรับ

มาตรา 73 ความผิดในพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนสามคน ซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะที่คณะกรรมการกำหนดแล้วให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

ประวัติผู้เขียน

นางสาวจุรีวรรณ แวเว็ชร เกิดเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2508 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) แผนกวิชาบัญชี จากวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา วิทยาเขตเทคนิคกรุงเทพฯ ในปีการศึกษา 2528 และสำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปีการศึกษา 2535

ประวัติการทำงาน ได้เข้าทำงานที่ธนาคารออมสินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 และในปี พ.ศ. 2538 ดำรงตำแหน่งนิติกรของกลุ่มงานกิจการสัมพันธ์ กลุ่มงานวินัยพนักงาน และกลุ่มงานอุทธรณ์ร้องทุกข์ ฝ่ายบริหารบุคคล ตามลำดับ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งพนักงานตรวจทานสินเชื่อ งานตรวจทานสินเชื่อ สำนักบริหารความเสี่ยง