

สถาบันประกันเงินฝาก : ศึกษาอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการ
สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา



นายคึกฤทธิ์ สิงห์

สถาบันวิทยบริการ
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-4673-3

ลิขสิทธิ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

DEPOSIT INSURANCE CORPORATION : A STUDY ON ITS SUPERVISION AUTHORITY
OVER FINANCIAL INSTITUTIONS AND ITS AUTHORITY CONCERNING MANAGEMENT OF
ASSET AND LIABILITY OF TROUBLED FINANCIAL INSTITUTIONS



Mr. Kukrit Singhon

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
For the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-4673-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สถาบันประกันเงินฝาก : ศึกษาอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา
โดย	นายศีกฤทธิ์ สิงหพ
ภาควิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ทวีลาภ ฤทธาภิรมย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิดิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์ทวีลาภ ฤทธาภิรมย์)

..... กรรมการ
(อาจารย์เกริก วณิชกุล)

..... กรรมการ
(อาจารย์วัฒน์ เทียนหอม)

คึกฤทธิ์ สิงห์: สถาบันประกันเงินฝาก: ศึกษาอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา. (Deposit Insurance Corporation: A Study on its supervision authority over financial institution and its authority concerning management of asset and liability of troubled financial institutions) อ. ที่ปรึกษา: รศ. สำเร็จ เมฆ เกรียงไกร, อ.ที่ปรึกษาร่วม: อ. ทวีลาภ ฤทธาภิรมย์, 227 หน้า. ISBN 974-17-4673-3

ระบบประกันเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของตาข่ายระงับภัยของระบบการเงิน (financial safety net) อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีระบบประกันเงินฝากได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาที่สำคัญต่อระบบสถาบันการเงิน โดยเฉพาะพฤติกรรมที่ไม่ระมัดระวังในการดำเนินงานหรือจงใจให้ดำเนินธุรกรรมที่มีความเสี่ยงสูง (moral hazard) ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้จะมีผลทำให้ระบบสถาบันการเงินอ่อนแอและประสบปัญหาตามมา มีผลเป็นการทำลายความเชื่อมั่นของบรรดาเจ้าหนี้ ความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินทั้งของสถาบันการเงินที่มีปัญหาและผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินอื่นจนเกิดปัญหาแห่ถอนเงิน (bank run) ลูกกลมไปทั่วทั้งระบบ (contagion effect) ทำลายเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศ และเมื่อสถาบันการเงินนั้นประสบปัญหา ก็จะเป็นภาระของสถาบันประกันเงินฝากที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนหรือ cost อย่างมหาศาลแก่เงินกองทุนประกันเงินฝากของสถาบันประกันเงินฝาก

จากการศึกษาวิจัยพบว่าการจัดให้มีระบบประกันเงินฝากจะต้องให้อำนาจแก่สถาบันประกันเงินฝากในการตรวจสอบสถาบันการเงิน (examination measures) ให้ดำเนินงานอย่างมั่นคงและถูกต้อง ผ่านรูปแบบและขั้นตอนของ on-site examination และ off-site examination การจัดอันดับของสถาบันการเงิน (rating) เพื่อใช้อำนาจในการบังคับ (enforcement action) กับสถาบันการเงินในรูปแบบของการสั่งให้กระทำ เว้นกระทำ หรือแก้ไข เพื่อเป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้ามิให้สถาบันการเงินประสบปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (precautionary measures) อย่างไรก็ตาม หากสถาบันการเงินใดประสบปัญหาขึ้น เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินมิให้ตื่นตระหนกแห่ถอนเงิน (bank run) เพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้โดยการรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา รวมถึงรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน สถาบันประกันเงินฝากจะต้องมีอำนาจในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สิน (resolution measures) ในลักษณะดังนี้ คือ

1. อำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ซึ่งในกรณีที่สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นมีโอกาที่จะสามารถกลับมาดำเนินงานได้อย่างมั่นคงและเป็นปกติ สถาบันประกันเงินฝากอาจจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ โดยการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ (restructuring plan) หรือให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา เช่น ให้กู้ยืม (loan) ซ้ำเติมเพิ่มทุน อย่างไรก็ตาม หากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้นไม่อาจที่จะแก้ไขหรือสามารถกลับมาดำเนินงานได้อย่างมั่นคงแล้ว ก็อาจจะเข้ามาคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินหรืออาจจะเลือกใช้วิธีการอื่นที่มีต้นทุนหรือ cost ที่ต่ำกว่ากว่าการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน เช่น การโอนขายสินทรัพย์ให้แก่สถาบันการเงินอื่น (purchase and assumption, P&A) การควบรวมกิจการ (M&A) หรือปิดกิจการนั้นและดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้นต่อไป

2. อำนาจในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งภายหลังจากที่ปิดกิจการสถาบันการเงินใดที่มีปัญหา สถาบันประกันเงินฝากจะมีอำนาจในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการ รวบรวมทรัพย์สินต่างๆของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการนั้น และดำเนินการจัดสรรชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย รวมถึงสถาบันประกันเงินฝากในฐานะผู้รับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงินอย่างเท่าเทียมกัน

สถาบันประกันเงินฝากที่มีอำนาจในการตรวจสอบสถาบันการเงินและอำนาจในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาจะทำให้ระบบประกันเงินฝากมีประสิทธิภาพเพราะสถาบันประกันเงินฝากจะมีเครื่องมือในการป้องกันและเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา สามารถป้องกันปัญหาสถาบันการเงินมีพฤติกรรม Moral Hazard และมีส่วนสำคัญในการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของตาข่ายระงับภัยทางการเงินของประเทศ (financial safety net)

ลายมือชื่อนิติ.....

สาขาวิชา...นิติศาสตร์.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ปีการศึกษา.....2546.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4486055234: MAJOR LAWS

KEY WORD: DEPOSIT INSURANCE CORPORATION/ DEPOSIT INSURANCE SYSTEM/FINANCIAL REGULATION/ EXAMINATION MEASURES OF FINANCIAL INSTITUTIONS/ RESOLUTION MEASURES OF FINANCIAL INSTITUTIONS

KUKRIT SINGHON: DEPOSIT INSURANCE CORPORATION: A STUDY ON ITS SUPERVISION AUTHORITY OVER FINANCIAL INSTITUTIONS AND ITS AUTHORITY CONCERNING MANAGEMENT OF ASSET AND LIABILITY OF TROUBLED FINANCIAL INSTITUTIONS, THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. SAMREING MEKKEINGKAI, THESIS CO-ASVISOR: MR. THAWHEELAP RITTHAPIROM , 227 pp. ISBN 974-17-4673-3

A deposit insurance system is one crucial part of a financial safety net which can; however, cause serious effects on the financial institution system. One of those effects is a moral hazard problem that can eventually weaken the financial institution system, thus reducing the creditor’s confidence, the depositor’s confidence including a contagious run on the bank, and the stability of the national financial system. This subsequently makes an expensive deposit insurance fund reimbursed by a deposit insurance corporation.

The findings from this research revealed that the deposit insurance corporations should be authorized to examine financial institutions through examination measures both on-site and off-site, assign an institution rating for an enforcement action, and take effective precautionary measures. In addition, to create depositors’ confidence and protect creditors as well as maintain the stability of the financial system, the deposit insurance corporations should have the authority to manage the assets and liabilities (or resolution measures) of any troubled financial institutions as follows:

1) A corrective action. In the case that the troubled financial institutions can be rehabilitated, the deposit insurance corporations may use a solution called “bail out”, “direct financial assistance” or “restructuring plan”. If; however, the troubled financial institutions cannot be rehabilitated, the deposit insurance corporations may use a solution called “deposit payoff” or other solutions that cost less such as purchase and assumption (P&A), merger and acquisition (M&A) or closing and liquidation.

2) A liquidation action. After any troubled financial institutions are closed, the deposit insurance corporations will have the authority to manage all the assets and liabilities, to collect all the assets and distribute it to all creditors, including the deposit insurance corporations (the subrogator) in an equal manner.

Once the deposit insurance corporations have the authority over the troubled financial institutions as mentioned above, the deposit insurance system will be more effective. As a result, the moral hazard problem will be prevented or eliminated, and the national stability and financial safety net will be maintained.

Student’s signature.....

Field of study...LAWS.....Advisor’s signature.....

Academic year...2003.....Co-advisor’s signature.....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล เป็นอย่างสูง ผู้ซึ่งเป็นครูของผู้เขียนที่ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียน ตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนได้ช่วยงานท่านอาจารย์ในฐานะของผู้ช่วยสอนและผู้ช่วยวิจัยให้อภัยในยามที่ผู้เขียนกระทำผิดพลาด ให้ออกาสและให้คำแนะนำถึงแนวทางในการดำรงวิชาชีพต่อไปในอนาคตและการดำรงตนที่ถูกต้องและดีงาม ซึ่งผู้เขียนจะน้อมรับเพื่อนำไปปฏิบัติไปให้สมกับที่ท่านอาจารย์ได้มุ่งหวังไว้ และในส่วนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความกรุณาสละเวลาตรวจแก้ ให้คำแนะนำ และสนับสนุนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ถึงแม้ว่าท่านอาจารย์จะมามีภารกิจที่รับผิดชอบมากมายหลายประการ และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ทวีลาภ ฤทธิกรมย์ ผู้บริหารของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ประจำกลุ่มงานวิเทศนิติ ฝ่ายผู้จัดการใหญ่ ที่ให้ความเมตตาและให้ออกาสที่ดี แนะนำสั่งสอนผู้เขียนเป็นอย่างดีเสมอมา รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาตั้งแต่เริ่มต้นหัวข้อเรื่องของวิทยานิพนธ์ การจัดทำวิทยานิพนธ์ ข้อมูลและเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ ตรวจและแก้ไข จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงอาจารย์เกริก วัฒนกุล ท่านผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ได้ให้ความเมตตาและสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งแก่ผู้เขียนรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์วสันต์ เทียนหอม ท่านผู้ช่วยเลขาธิการอาวุโส สำนักงานคณะกรรมการ กสท. ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้ให้ความเมตตา และกรุณาสละเวลาอันมีค่าแก่ผู้เขียนให้คำแนะนำ ให้แนวทางของเนื้อหาวิทยานิพนธ์จนเกิดความกระจ่างชัดในเนื้อหามากขึ้น เป็นที่ซาบซึ้งต่อผู้เขียนเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ พิชัยศักดิ์ หรยางกูร ที่ให้คำแนะนำ ให้แนวทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ให้แง่คิดและให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ แก่ผู้เขียนตลอดมา และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจจะสำเร็จได้ หากไม่ได้รับความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาทางด้านข้อมูลจาก คุณณลินี นันทวานิช และคุณอำไพ อิศรางกูร ณ อยุธยา ฝ่ายโครงการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก สายงานจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย คุณวีระศักดิ์ รัตนพรประสิทธิ์ สำนักกฎหมายและติดตามทรัพย์สิน สายงานจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย และความช่วยเหลือและกำลังใจต่างๆ จากเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ คุณอมรวไล นิลพานิช คุณชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์ คุณนิภาพัฒน์ วงศ์วัฒนเดช คุณหัตถยา อุ่นจิตต์ คุณจิรวรัตน์ พุทธรังษี คุณจักรพงษ์ เรื่องเศรษฐกิจ คุณรัตติ สุนทรวราภาส คุณพรสวรรค์ ทูลทูลสุรการณัฏ์ คุณอรดา วงศ์อำไพวิทย์ คุณฐิติรัตน์ หาญพิทักษ์พงษ์ พระมหาดานนท์ อานนโท วัคคูลิตา รามวรวิหาร และกำลังใจที่สำคัญจากคุณ กนกวรรณ ฉันทอมรเลิศกุล

สุดท้ายขอขอบพระคุณ คุณปิยะดา สุจริตกุล ท่านผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ และพี่ๆ น้องๆ ประจำกลุ่มงานวิเทศนิติ ฝ่ายผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ที่ให้ออกาสความรู้ ให้ความช่วยเหลือ และให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนเสมอมา ขอขอบพระคุณธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ที่ได้ให้ทุนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และขอขอบพระคุณทางมหาวิทยาลัยนเรศวร วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา ที่ให้ทุนสำหรับการศึกษาในระดับปริญญาโทอย่างเต็มที่ ผู้เขียนเห็นว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะมีข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งผู้เขียนขอ น้อมรับไว้แต่ผู้เดียว อย่างไรก็ตามผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์บ้างพอสมควรและประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาแก่บุพการี บิดาและมารดา นุรพาจารย์ พระครูวิสิฐพัฒนาทรร วัดชนะสงครามราชวรมหาวิหาร ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้ความเมตตา ช่วยเหลือและส่งเสริมตลอดชีวิตผู้เขียน

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

บทที่ 1 บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
4. วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย.....	4
5. สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย.....	4
6. ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	5

บทที่ 2 ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินในช่วงปี พ.ศ 2540 –2541 และ มาตรการในการ

คุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน.....	6
2.1 วิกฤติเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2540-2541.....	6
2.1.1 ภาวะทางเศรษฐกิจและวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทย.....	6
2.1.2 ปัญหาและสาเหตุของภาวะวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของไทย.....	15
2.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน.....	18
2.2.1 นโยบายคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ถูก ระงับการดำเนินงาน.....	18
2.2.2 นโยบายการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน ที่ดำเนินงานโดยปกติ.....	19

บทที่ 3 ระบบการประกันเงินฝาก การตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน และการจัดการ

สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	20
3.1 แนวความคิดและลักษณะของระบบการประกันเงินฝาก การตรวจสอบ	

ระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	20
3.1.1 ระบบการประกันเงินฝาก (deposit insurance system).....	20
3.1.1.1 ความหมาย และวัตถุประสงค์ของระบบประกันเงินฝาก.....	20
3.1.1.2 ลักษณะและประเภทของระบบประกันเงินฝาก.....	22
3.1.1.3 สาระสำคัญและกลไกการทำงานของระบบประกันเงินฝาก.....	23
3.1.2 มาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน.....	26
3.1.2.1 ความหมาย ลักษณะทั่วไปของการตรวจสอบสถาบันการเงิน.....	26
3.1.2.2 หลักการและเหตุผลของการตรวจสอบสถาบันการเงิน.....	28
3.1.2.3 ลักษณะรูปแบบของการตรวจสอบสถาบันการเงิน.....	33
3.1.3 มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	34
3.1.3.1 หลักการสำคัญของการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	34
3.1.3.2 ลักษณะและรูปแบบของการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	38
3.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันเงินฝาก การตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	59
3.1.5 บทบาทและความสำคัญของการประกันเงินฝาก การตรวจสอบสถาบันการเงิน และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา กับเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงิน (Financial Safety Net).....	60
3.2 ระบบการประกันเงินฝาก การตรวจสอบสถาบันการเงิน และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในประเทศไทย.....	62
3.2.1 การประกันเงินฝากโดยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.....	62.

3.2.1.1 ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกองทุน.....	62
3.2.1.2 โครงสร้างทางกฎหมายและบทบาทอำนาจหน้าที่ของ กองทุน.....	63
3.2.1.3 มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต.....	66
3.2.1.4 ปัญหากลไกการทำงานของกองทุน.....	68
3.2.2 มาตรการในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน.....	77
3.2.2.1 แนวความคิดและมาตรการทั่วไปในการกำกับดูแลและตรวจสอบระบบ สถาบันการเงิน	77
(1) มาตรการป้องกัน (preventive measures).....	77
(2) มาตรการคุ้มครอง (protective measures).....	78
3.2.2.2 มาตรการในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินตามพ.ร.บ.ธนาคาร พาณิชย์ 2505 และตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจ เงินทุนหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522.....	79
(ก) นโยบายการตรวจสอบทางด้าน on-site examination.....	79
(ข) นโยบายการตรวจสอบทางด้าน off-site examination.....	81
3.2.3 มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	82
3.2.3.1 ลักษณะทั่วไปของการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของ สถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	82
(ก) การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน.....	82
(ข) การเพิ่มทุน-ลดทุน.....	83
(ค) การถอดถอนผู้บริหาร.....	84
(ง) การควบคุมสถาบันการเงิน.....	85
(จ) การควบและการ โอนกิจการ.....	86

3.2.3.2	มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	93
บทที่ 4	สถาบันประกันเงินฝาก การตรวจสอบสถาบันการเงิน และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในต่างประเทศ.....	96
4.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	96
4.1.1	สถาบันประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC).....	96
4.1.1.1	ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ FDIC	96
4.1.1.2	บทบาทและลักษณะทั่วไปของ FDIC.....	97
4.1.1.3	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ FDIC	99
4.1.2	มาตรการในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก.....	103
4.1.2.1	ลักษณะทั่วไปของการตรวจสอบสถาบันการเงิน.....	103
4.1.2.2	โครงสร้างและสาระสำคัญของการตรวจสอบ.....	104
	(ก) On – Site Examination.....	104
	(ข) Off - Site Examination.....	105
	(ค) Evaluated Rating (CAMEL Based).....	106
	(ง) Enforcement Action.....	107
4.1.2.3	ขั้นตอน และกระบวนการในการตรวจสอบสถาบันการเงิน.....	109
4.1.3	มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา....	110
4.1.3.1	หลักการและลักษณะทั่วไปของการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	110
4.1.3.2	ลักษณะสาระสำคัญและรูปแบบการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	114

ก. บทบาทของ FDIC ในกระบวนการจัดการและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution process).....	115
(1) Purchase and Assumption (P&A).....	116
(2) Bridge Bank.....	120
(3) Deposit Payoff.....	122
(4) Open Bank Assistance.....	124
ข. บทบาทของ FDIC ในกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์สินสถาบันการเงินที่มีปัญหา (receivership process)	125
4.1.4 ความสัมพันธ์เกี่ยวกับการตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาระหว่าง FDIC และองค์กรกำกับดูแลอื่นๆ.....	140
4.1.5 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของ FDIC.....	142
4.2 ประเทศฟิลิปปินส์.....	145
4.2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ Philippines Deposit Insurance Corporation (PDIC).....	145
4.2.2 ลักษณะทั่วไปของ PDIC.....	146
4.2.3 บทบาท และอำนาจหน้าที่ทั่วไปของ PDIC.....	147
4.2.4 อำนาจในการตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	149
4.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่าง PDIC และ The Central Bank of the Philippines(CBP).....	151
4.2.6 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบสถาบันการเงินและการ	

จัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของ PDIC.....	152
บทที่ 5 อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของ	
สถาบันการเงินที่มีปัญหาของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบัน	
ประกันเงินฝาก พ.ศ.	154
5.1 รูปแบบและลักษณะทั่วไปของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติ	
สถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.	154
5.1.1 หลักการและสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ สถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.....	156
5.1.2 เปรียบเทียบโครงสร้างที่สำคัญของสถาบันประกันเงินฝากตามร่าง พ.ร.บ	
สถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.....และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ	
สถาบันการเงิน.....	159
5.2 ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ในการประกันเงินฝากและแนวทางแก้ไขปัญหา.....	161
5.2.1 Adverse Selection Problem	162
5.2.2 Moral Hazard Problem	163
5.3 รูปแบบและโครงสร้างของการตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์	
และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก.....	176
5.3.1 มาตรการในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน.....	176
5.3.1.1 การตรวจสอบแบบ On – Site Examination.....	180
5.3.1.2 การตรวจสอบแบบ Off- Site Examination.....	181
5.3.1.3 กระบวนการตรวจสอบสถาบันการเงิน.....	182
(ก) กระบวนการก่อนการตรวจสอบ.....	182
(ข) กระบวนการหลังการตรวจสอบ.....	183
- Evaluated Rating สถาบันการเงินสมาชิก.....	183
- Enforcement Action.....	183
5.3.2 มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน.....	187

5.3.2.1	มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินแบบ Corrective Measures	187
	(ก)ลักษณะของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (troubled financial institutions).....	187
	(ข)หลักการทั่วไปของมาตรการลักษณะ Corrective Measures.....	187
5.3.2.2	อำนาจหน้าที่ในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	189
	(ก)บทบาทของสถาบันประกันเงินฝากในกระบวนการ Resolution Process.....	192
	- บทบาทของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะ Conservator.....	192
	- บทบาทของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะ Receiver.....	198
	(ข)บทบาทของสถาบันประกันเงินฝากในกระบวนการ Liquidation Process.....	206
5.4	ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันประกันเงินฝากและธนาคารแห่งประเทศไทยในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา.....	211
5.5	ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของสถาบันประกันเงินฝากที่มีต่อระบบ Financial Safety Net	215
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	217
6.1	บทสรุป.....	217
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	223

รายการอ้างอิง.....	228
ภาคผนวก	235
ภาคผนวก ก.....	236
ภาคผนวก ข.....	256
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	265



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

ภาพ 1	กลไกของระบบการเงิน (financial system)
ภาพ 2	กระบวนการคดีล้มละลายและคดีฟื้นฟูกิจการ
ภาพ 3	Straight Deposit Pay –Off and Insured Deposit Transfer of FDIC
ภาพ 4	Purchase and Assumption (P&A) of FDIC
ภาพ 5	Bank Failure since the Inception of the FDIC, 1934 - 2001
ภาพ 6	Net Insurance Reserves PDIC, 1992 -1999
ภาพ 7	โครงสร้างการบริหารจัดการของสถาบันประกันเงินฝากตามร่าง พ.ร.บ สถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.....
ภาพ 8	Economic Problems of Deposit Insurance System
ภาพ 9	กราฟแสดงต้นทุนหรือ Cost ของสถาบันการเงินและต้นทุนหรือ Cost ในความ เสียหายแก่ระบบสถาบันการเงิน
ภาพ 10	Deposit Insurance System and Examination Measures/Resolution Measures

สารบัญตาราง

ตาราง 1	ตารางแสดงหนี้ต่างประเทศและทุนสำรองระหว่างประเทศ พ.ศ.2539-2541
ตาราง 2	ตารางแสดงระยะเวลาและจำนวนผู้ตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย
ตาราง 3	ความถี่ในการจัดทำรายงานการติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน
ตาราง 4	เปรียบเทียบ พ.ร.บ. ล้มละลาย พ.ศ. 2483 และ พ.ร.บ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2483 , พ.ร.บ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 , พ.ร.บ การประกอบธุรกิจ เงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522
ตาราง 5	เปรียบเทียบโครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากตามร่าง พ.ร.บ สถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.....และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน
ตาราง 6	Best Practice of Deposit Insurance System at normal time and crisis time
ตาราง 7	Prompt Corrective Action (PCA)
ตาราง 8	กรอบของการใช้ดุลยพินิจของสถาบันประกันเงินฝาก

บทที่ 1

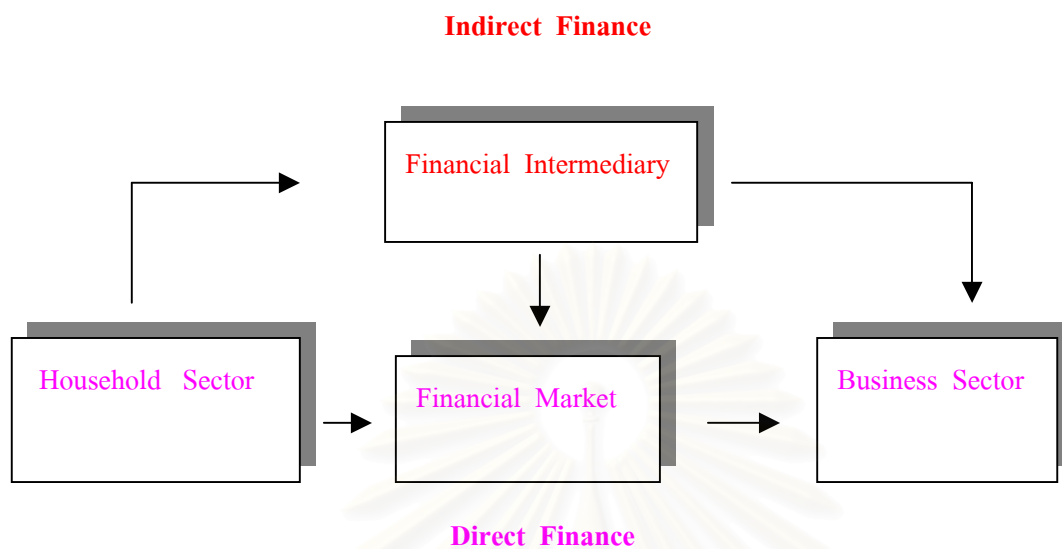
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งที่มีความสำคัญต่อระบบการเงิน (financial system) คือกลไกการทำงาน (function) ของระบบการเงินจะต้องดำเนินไปอย่างมั่นคงและมีเสถียรภาพ หากกลไกดังกล่าวดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น ไม่มีเสถียรภาพ หรือมีความไม่มั่นคง (unsoundness) โดยเฉพาะที่เกิดจากตลาดการเงิน¹ (financial market) ที่มีระบบสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediary) ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญของตลาดการเงินเกิดความไม่มั่นคงหรือความอ่อนแอก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ กลไกของระบบการเงินมีลักษณะ ดังนี้²

¹ตลาดการเงิน หรือ Financial Market เป็นตลาดซึ่งผู้ขายนำสินทรัพย์ทางการเงินมาขายและผู้ซื้อนำเงินมาซื้อสินทรัพย์ทางการเงินนั้น โดยการที่ผู้ขายสร้างหรือผลิตสินทรัพย์ทางการเงินขึ้นมาจะมีผลทำให้ผู้ขายได้เงินซึ่งเป็นเงินทุนที่ระดมได้จากการขาย เพื่อใช้ลงทุนต่อไปในโครงการที่ขาดแคลนเงินทุน ส่วนการที่ผู้ซื้อได้ซื้อสินทรัพย์ทางการเงินไปเป็นการทำให้ผู้ซื้อสินทรัพย์ได้ใช้เงินทุนในส่วนที่ผู้ซื้อได้เก็บสะสมเอาไว้แล้วอย่างมีประสิทธิภาพหรือเกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นตลาดการเงิน จึงทำหน้าที่ในการระดมเงินออมจากแหล่งต่างๆ เพื่อกระจายไปยังแหล่งที่ต้องการทุนต่างๆ และเป็นระบบตัวกลางที่สำคัญในการทำหน้าที่ช่วยให้เงินออมกลับไปเป็นเงินลงทุน ตลาดการเงินจึงเป็นกลไกที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเพราะทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุน (source of Fund) ของภาคธุรกิจ (Business Sector) เพื่อนำเงินไปลงทุน ขยายกิจการ รวมถึงขยายการผลิตสินค้าหรือสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ อันมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

²Mishkin, F. S. The Economic of Money, Banking and Financial Market . Sixth Edition Update, Person Education International, 2003. p. 21



การที่จะเสริมสร้างและพัฒนาให้ระบบการเงินมีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพนั้น สิ่งทีในหลายประเทศพยายามสร้างให้เกิด คือ มาตรการป้องกันล่วงหน้า (precautionary measures) ที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาวิกฤตทางการเงินเกิดขึ้น รวมถึงเป็นตาข่ายความมั่นคงของระบบการเงิน ในการเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อระบบการเงินมีปัญหา

มาตรการป้องกันล่วงหน้าทางการเงินดังกล่าวประกอบไปด้วย

1. การจัดให้มีแหล่งให้กู้ยืมเงินแหล่งเงินสุดท้าย (the lender of last resort)
2. การจัดให้มีการกำกับดูแลให้มีความมั่นคง (prudential supervision)
3. การจัดให้มีระบบการประกันเงินฝาก (deposit insurance system)

จะเห็นได้ว่า ระบบการประกันเงินฝาก เป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญของตาข่ายระวังภัยทางการเงิน ดังจะเห็นได้จากประสบการณ์ของหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หลังช่วงของ The Great Depression ในปี ค.ศ 1933 ได้มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Corporations (FDIC) ขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของตาข่ายระวังภัยทางการเงิน โดยการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินมิให้มีการแห่ถอนเงิน (bank run) ที่จะมีผลทำให้ระบบสถาบันการเงินเกิดปัญหาสภาพคล่อง (liquidation risk) และมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ

แต่อย่างไรก็ตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากระบบประกันเงินฝากก็มีเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์ที่มีความสำคัญที่สุดที่เรียกว่า Moral Hazard (การสร้างแรงจูงใจให้กระทำผิด) ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงทำให้ระบบสถาบันการเงินที่เป็นกลไกที่สำคัญของระบบการเงินอ่อนแอและไม่มั่นคง และอาจมีผลทำให้เกิดวิกฤติระบบการเงินขึ้น คำถามจึงกลับมาประเด็นว่า ระบบการประกันเงินฝากนั้นจะมีประสิทธิภาพและมีบทบาทในการเสริมสร้างตาข่ายระงับภัยทางการเงินโดยแท้จริงหรือไม่ ซึ่งสำหรับประเทศไทยที่หลังจากประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ 2540 -2541 สาเหตุของปัญหานั้นจะมีการศึกษาและวิเคราะห์ดังที่จะกล่าวต่อไป แต่ประเด็นที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ การที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ อีกทั้งเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) จะต้องสร้างตาข่ายระงับภัยทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งควรจะประกอบด้วยการสร้างกลไกของระบบการประกันเงินฝาก ซึ่งจากบทเรียนของประเทศสหรัฐอเมริกาหลังจากประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี 1980 หรือของประเทศฟิลิปปินส์ ได้ให้บทเรียนสำหรับประเทศไทยว่า หากจะมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น ถ้าพึ่งแต่การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีการกำหนดวงเงินและรูปแบบการคุ้มครองที่ชัดเจนนั้นย่อมเป็นการไม่เพียงพออย่างยิ่ง เพราะการที่จะสร้างระบบการประกันเงินฝากที่มีประสิทธิภาพ อันมีผลต่อความเข้มแข็งของตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (financial safety net) สิ่งที่น่าสนใจและน่าศึกษาคือ **ควรจะให้อำนาจแก่สถาบันประกันเงินฝากในการตรวจสอบ (examination measures) ระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นมาตรการเพื่อป้องกันล่วงหน้า(precautionary measures)มิให้ระบบสถาบันการเงินประสบปัญหา รวมถึงการให้อำนาจแก่สถาบันประกันเงินฝากในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) หรือไม่** ซึ่งบทสรุปนี้ย่อมจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดลักษณะและรูปแบบที่เหมาะสมของสถาบันประกันเงินฝากสำหรับประเทศไทยต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1) ศึกษาปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ 2540-2541 และสาเหตุที่เชื่อมโยงไปถึงประเด็นความจำเป็นในการจัดตั้งระบบการประกันเงินฝาก
- 2) ศึกษาเปรียบเทียบระบบการประกันเงินฝากของประเทศไทยในปัจจุบัน กับระบบการประกันเงินฝากในต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบความแตกต่าง ผลดี และผลเสีย มาตรการหรือเครื่องมือต่างๆ ที่สถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศใช้ โดยเฉพาะกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบัน

การเงินที่มีปัญหา รวมถึงการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ

3) เสนอแนะลักษณะรูปแบบที่เหมาะสมของสถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยจะวิเคราะห์ถึงปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ทำให้เกิดประเด็นคำถามถึงการเสริมสร้างให้ระบบการเงินมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ(sound banking) ระบบการประกันเงินฝากในปัจจุบันของไทยเปรียบเทียบกับระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ โดยศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการหรือกลไกในการตรวจสอบ(examination measures)และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา(resolution measures)ของสถาบันประกันเงินฝาก รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันประกันเงินฝากกับธนาคารกลางและองค์กรกำกับดูแลอื่นๆ

วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

วิจัยเชิงคุณภาพ(qualitative research) โดยเป็นการวิจัยเอกสาร(documentary research) กล่าวคือ ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมายต่างๆ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ บทความวิชาการในวารสารกฎหมาย ผลงานวิจัยทางวิชาการที่สำคัญขององค์กรชำนาญพิเศษ เช่น ธนาคารโลก หรือ BIS หนังสือคำอธิบายกฎหมาย คำพิพากษาของศาลวิทยานิพนธ์ บทความในวารสาร ข่าว ข้อมูลทางคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงเศรษฐศาสตร์ของไทยและต่างประเทศในระดับกว้างและลึก

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-debt Interview) โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน ทั้งอยู่ในหน่วยงานที่กำกับดูแลระบบสถาบันการเงินเอง และหน่วยงานภาคเอกชนโดยเฉพาะในสถาบันการเงินด้วย

สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

หากสถาบันประกันเงินฝากมีการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน (examination measures) และจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

(resolution measures) ให้ชัดเจนเพิ่มเติมจากการกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากเป็นองค์กรอิสระ และมีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน จะทำให้ระบบการประกันเงินฝากมีประสิทธิภาพในการเป็นตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (financial safety net) มากขึ้น

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย

สร้างความเข้าใจในปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและสาเหตุสำคัญของปัญหาระบบสถาบันการเงินของประเทศ เพื่อหาวิธีการแก้ไขโดยใช้กลไกในทางกฎหมายที่มีพื้นฐานแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อเสนอแนะระบบการประกันเงินฝากที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่การสร้าง ความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน ส่งเสริมเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และเสริมสร้างความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในช่วงปี พ.ศ 2540-2541 และมาตรการในการ คุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน

2.1 วิกฤติเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยช่วงระยะเวลา พ.ศ 2540 -2541

2.1.1 ภาวะทางเศรษฐกิจและวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทย

ตอนต้นทศวรรษที่ 1990 หรือประมาณปี พ.ศ 2533 รัฐบาลไทยได้ยอมรับพันธะข้อ 8¹ ของความตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และนำไปสู่การยกเลิกมาตรการควบคุมการปริวรรตเงินตราหรือผ่อนคลายนโยบายการปริวรรตเงินตรา (foreign exchange) จากนั้นในปี พ.ศ 2536 รัฐบาลสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities: BIBF) โดยการให้สิทธิพิเศษหลายประการ เช่น ลดภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือยกเว้นภาษีธุรกิจ นอกจากนี้รัฐยังได้ผ่อนคลายนโยบายในการกำกับดูแล (deregulation) ระบบสถาบันการเงินมากขึ้น เช่น ยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากเพื่อส่งเสริมการระดมเงินออมและเพิ่มการคล่องตัวของระบบการเงิน ผ่อนผันการเปิดสาขา อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินธุรกรรมหรือประกอบธุรกิจใหม่ๆ มากขึ้น เช่น การจัดจำหน่ายตราสารหรือหลักทรัพย์ (underwriter) การประกอบธุรกิจที่ปรึกษาทางการเงิน (financial

¹ มาตรา 8 ของข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กำหนดไว้เป็นพันธะของประเทศสมาชิก ดังนี้

- 1) ไม่จำกัดการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อการชำระหนี้หรือโอนเงินสำหรับธุรกรรมบัญชีเดินสะพัด
- 2) ไม่ใช้วิธีปฏิบัติอย่างลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิก
- 3) ไม่ใช้วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา
- 4) เมื่อได้รับการร้องขอต้องรับแลกเปลี่ยนสกุลของตนคืนจากประเทศสมาชิกอื่นที่ได้รับเงินตรานั้นจากธุรกรรมบัญชีเดินสะพัด

advisor) การรับบริการเป็นผู้จัดการหรือบริษัทจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (provident fund) และกองทุนส่วนบุคคล (Private Fund)

จุดประสงค์ที่สำคัญของมาตรการเปิดเสรีทางการเงินดังกล่าว ก็เพื่อเพิ่มแรงแข่งขันให้แก่ตลาดการเงินภายในประเทศ เพิ่มความคล่องตัวแก่สถาบันการเงินในการแข่งขันกับต่างประเทศ ในกระแสโลกาภิวัตน์ทางการค้าและการบริการ² และการพัฒนาและเพิ่มบทบาทให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินของภูมิภาค³

วิกฤติการณ์ได้เริ่มแสดงออกเมื่อปี 2539 ภาวะการณ์ส่งออกชะลอตัวเป็นอย่างมาก การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจึงสูงถึง 8%⁴ ในสถานการณ์ต่างๆเช่นนี้นักลงทุนจึงเริ่มสงสัยความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศหรือความน่าเชื่อถือทางเครดิตของประเทศไทย เพราะความเกรงกลัวว่าสถาบันการเงินหลายๆแห่งจะประสบปัญหาล้มละลายและค่าเงินบาทจะลดลงเรื่อยๆ จึงไปกระตุ้นให้เงินทุนไหลออกเป็นจำนวนมาก (capital outflow) และในขณะนั้นมีการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนหรือการเก็งกำไรค่าเงินบาทเกิดขึ้น แนวทางทางการในสมัยนั้นเมื่อมีการโจมตีค่าเงินบาทมากๆ ทางการโดยธนาคารแห่งประเทศไทยก็พยายามซื้อเงินบาทและขายดอลลาร์สหรัฐและหากสูญเสียดอลลาร์สหรัฐมากๆ ก็ยอมส่งผลกระทบต่อตรงต่อทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ และในที่สุดทางการเห็นว่าไม่สามารถคงไว้ซึ่งนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่อิงกับตะกร้าเงิน (basket system) ทางการจึงได้ยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ผูกกับตะกร้ามาเป็นอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (floating exchange rate) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540

² มาตรการเปิดเสรีทางการเงินมีผลทำให้ระบบสถาบันการเงินในประเทศไทยมีการแข่งขันกันมากขึ้นโดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เช่น 1)บริษัทเงินทุนสามารถประกอบธุรกิจด้านเงินตราต่างประเทศรวมถึงได้รับอนุญาตให้เปิดสำนักงานบริการเงินกู้ 2)ธนาคารพาณิชย์สามารถให้บริการด้านหลักทรัพย์รวมถึงร่วมลงทุนในบริษัทจัดการกองทุน 3)การพัฒนาระบบการชำระเงิน(payment system) ที่สะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยการนำเทคโนโลยีรวมทั้งระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัยมาใช้ ดังกล่าวนั้นทำให้เงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น จึงย่อมอาจนำมาซึ่งความรุนแรงของวิกฤติที่จะเกิดขึ้น (นภาพร เรืองสกุล, รายงานที่ตีอาร์ไอ เรื่อง สถาบันการเงินไทยกับการแข่งขันในอนาคต ฉบับที่ 12 พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : เดือนกันยายน 2537), หน้า 4-5.

³ ปกรณ์ วิชยานนท์, การปฏิรูประบบการเงินในประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ธันวาคม 2543), หน้า 12.

⁴ สำนักวิจัยและข้อมูล องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน, วิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา 2540 – 2545 บทบาทและหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (2545)

หลังจากที่ทางการไทยได้ประกาศลอยตัวค่าเงินบาทหรือเปลี่ยนเป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจมหภาค คือ การลดต่ำลงของ GDP ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวติดลบถึง 1.8 % ในส่วนด้านระบบอัตราแลกเปลี่ยน ค่าเงินบาทเกิดการผันผวนอย่างมาก หลังจากใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว ทำให้ค่าเงินจึงอ่อนลงไปถึงระดับต่ำสุดที่ 57 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (real sector) โดยเฉพาะภาคการผลิตและภาคอุตสาหกรรมซึ่งได้รับผลกระทบอย่างหนักจากดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรมที่ลดลงต่ำลง⁵ นอกจากนี้ ในส่วนของเงินทุนสำรองสุทธิของประเทศได้ลดลงเหลือเพียง 1.144 พันล้านดอลลาร์สหรัฐเนื่องจากการเข้าปกป้องค่าเงินบาท รัฐบาลจึงมีความจำเป็นจะต้องทำสัญญากู้ยืมเงินฉุกเฉิน (Stand – by Arrangement) กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund , IMF) ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) รัฐบาลญี่ปุ่น และธนาคารกลางของประเทศต่างๆ อีก 7 ประเทศ เพื่อนำมาใช้ชดเชยขาดดุลในบัญชีดุลการชำระเงินและสร้างฐานะทุนสำรองเพื่อการชำระเงินระหว่างประเทศ⁶

⁵ ผลกระทบดังกล่าวมานี้ ทางการหรือรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เช่น การดำเนินนโยบายการเงินแบบผ่อนคลาย (expansionary monetary policy) โดยการใช้นโยบายดอกเบี้ยต่ำเพื่อกระตุ้นการลงทุนและในส่วนดอกเบี้ยเงินฝากก็เพื่อให้ผู้ฝากเงินใช้จ่ายเงินเพื่อบริโภคมากขึ้น และนโยบายการคลังในลักษณะผ่อนคลาย (expansionary fiscal policy) ได้แก่การลดรายได้ของภาครัฐและการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐผ่านการใช้จ่ายเงินงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (สมภพ มานะรังสรรค์, Thai Finance ทิศทางการทำทนายและโลกาภิวัตน์การเงิน พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ Nut Republic, กันยายน 2546), หน้า 63-73.

⁶ สำนักวิจัยและข้อมูล องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน, วิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา 2540 – 2545 บทบาทและหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ,หน้า 3.

ตารางแสดงหนี้ต่างประเทศและทุนสำรองระหว่างประเทศ พ.ศ 2539 –2541

	(1) ทุนสำรอง ระหว่าง ประเทศ	(2) หนี้ ต่างประเทศ (ภาครัฐ/ ภาคเอกชน)	(3) หนี้ ต่างประเทศ ระยะสั้น	(4) หนี้ ต่างประเทศ ระยะสั้นรวม กับหนี้ ธปท.
2539	38,725	90,536	37,613	37,613
2540	26,968	93,416	34,836	41,993
2541	29,536	86,160	23,523	34,727

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วง ปี 2540-2541 นั้น นอกจากส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจแล้ว สิ่งที่สำคัญคือ ได้ส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ อันเนื่องมาจากปัญหาสำคัญคือ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non- performing loan, NPL) ซึ่งเกิดเนื่องมาจาก ระบบธนาคารพาณิชย์ที่อ่อนแอทางด้านเทคนิคและขาดประสิทธิภาพในการบริหารเงินฝากและเงินกู้ โดยเฉพาะการปล่อยสินเชื่อแก่บุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารของธนาคารหรือสถาบันการเงิน รวมถึง คุณภาพหรือประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสินเชื่อหลังจากที่ได้ปล่อยสินเชื่อแล้ว ทำให้ปลายปี 2540 ปรากฏยอดของ NPL 19.78%⁷

ผลของปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือ NPL นั้น ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อระบบสถาบันการเงิน โดยเริ่มจากความล่าช้าของทางการในการแก้ไขปัญหาธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหรือ BBC และเมื่อเกิดข่าวที่ไม่ดีเกี่ยวกับสถานะของของธนาคาร ดังนั้นเพื่อป้องกันผู้ฝากเงินเกิดความแตกตื่นและแห่กันถอนเงิน (bank run) ทางการจึงเข้าให้ความช่วยเหลือ โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน (FIDF) ปล่อยกู้เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่อง ถึงจำนวน 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจากปัญหาของ NPL ยังได้ส่งผลกระทบต่อบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำให้ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินดังกล่าวเกิดความไม่เชื่อมั่นและพากันถอนเงิน เป็นปัญหาลุกลามไปทั่วทั้งระบบสถาบัน

⁷ ปกรณ์ วิชยานนท์, สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) และการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กันยายน 2545), หน้า 1-4.

การเงิน และในที่สุด ทางกรจึงสั่งระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุน 16 แห่ง ในวันที่ 27 มิถุนายน 2540 และสั่งระงับเพิ่มเติมอีก 42 แห่ง ในวันที่ 5 สิงหาคม 2540⁸ โดยแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินของทางการมีรายละเอียด ดังนี้⁹

- เดือนมีนาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้ปิดกิจการบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ รวม 10 แห่ง
- เดือนมิถุนายน 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ระงับการดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราวรวม 16 แห่งและในเดือนสิงหาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ระงับการดำเนินกิจการเป็นการชั่วคราวอีกรวมทั้งสิ้น 42 แห่ง
- วันที่ 5 สิงหาคม 2540 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่ยังมีประสิทธิภาพและตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนดเพื่อประกันความมั่นคงระหนักของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สุจริต
- คณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ออกข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม 2540 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ คือ ถ้าหากมีการระงับกิจการของสถาบันการเงินเพิ่มเติมไปจากเดิม 58 บริษัท กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะต้องชำระคืนเงินให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการขอรับชำระเงิน
- เดือนตุลาคม 2540 ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญคือให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ สามารถให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงิน โดยไม่มีหลักประกันได้ และหากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประสบผลเสียหายรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ
- เดือนตุลาคม 2540 ออกพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ของ 58 สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนิน

⁸ อรทัย แสงเทียนชัย “การปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยต่อวิกฤตการณ์ทางการเงิน” (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545) หน้า 38-39

⁹ แนวทางการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2 พฤศจิกายน 2540 – ธันวาคม 2543 (กรุงเทพ : กระทรวงการคลัง, กุมภาพันธ์ 2544), หน้า 65-66.

กิจการชั่วคราว โดยมอบอำนาจเบ็ดเสร็จให้แก่คณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ในการที่จะนำสินทรัพย์ทั้งหมดออกไปจำหน่ายโดยวิธีการประมูล รวมทั้งเป็นผู้พิจารณาแต่ผู้เดียวว่าจะปิดกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ทั้ง 58 แห่ง เป็นการถาวรหรือไม่

- เดือนตุลาคม 2540 ได้ออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ (บบส.) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ รวมทั้งรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าถือหุ้น และมีอำนาจในการจัดการ
- เดือนตุลาคม 2540 ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2540 มาตรา 3 อนุญาตให้เงินสำรองที่สถาบันการเงินกันไว้เป็นค่าเพื่อหนี้สูญ หรือหนี้สงสัยจะสูญสามารถจะนำมาถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิหรือขาดทุนสุทธิได้ และหากต่อมาเงินสำรองดังกล่าวลดลง ให้นำเงินสำรองนั้นกลับมาคิดเป็นรายได้ในรอบบัญชีนั้น ทั้งนี้ให้มีผลบังคับใช้ในรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 2540 เป็นต้นไป
- เดือนพฤศจิกายน 2540 ได้มีการออกนโยบายที่จะผ่อนคลายให้ผู้ลงทุนต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในสถาบันการเงินไทยและธนาคารพาณิชย์ไทยได้ร้อยละ 100 ได้เป็นเวลา 10 ปี
- เดือนพฤศจิกายน 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเกี่ยวกับการระงับการรับรู้รายได้ การกันสำรอง การจัดชั้นสินทรัพย์ให้เข้าสู่มาตรฐานสากลภายในสิ้นปี 2543 เช่น ให้สถาบันการเงินระงับการบันทึกดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2541 สำหรับลูกหนี้ที่ค้างชำระดอกเบี้ยเกินกว่า 6 เดือนทุกราย ให้สถาบันการเงินกันสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่มีปัญหาในการเรียกให้ชำระคืนหรือไม่ก่อให้เกิดรายได้ตามปกติ ซึ่งเป็นสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน
- เดือนพฤศจิกายน 2540 คณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้ออกข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการนำส่งเงินเข้ากองทุน พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเพิ่มอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งจากเดิมนั้นกำหนดให้มีอัตราเงินนำส่งเงินร้อยละ 0.1 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนต่อปี ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 0.15 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืม หรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในช่วงครึ่งปีหลังของปี

2540 และร้อยละ 0.2 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชน ในช่วงทศวรรษระยะเวลา 6 เดือนตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นไป

ในปี 2541 ทหาร (รัฐบาลชวน 2) ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลชุดที่แล้วให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและให้เกิดภาระต่อทางารน้อยที่สุด โดยเปลี่ยนจากการระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินเพียงอย่างเดียวมาเป็นการแก้ไขโดยให้ทางารเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินที่อ่อนแอที่มีโอกาสจะปรับปรุงได้โดยการลดทุนเพิ่มทุน และเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร โดยไม่มีผลกระทบต่อผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ วิธีการดังกล่าวนี้จึงสามารถบรรเทาความตื่นตระหนกและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินให้กลับคืนมา ในขณะเดียวกันสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาก็สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ

สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง ทหารได้ใช้วิธีที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละสถาบันการเงิน ทั้งนี้สามารถแบ่งวิธีการแก้ไขตามกลุ่มของสถาบันการเงินได้ดังนี้¹⁰

กลุ่มสถาบันการเงินที่มีความอ่อนแอและไม่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการต่อไปได้ รวมทั้งมีโอกาสที่จะหาผู้ร่วมลงทุนได้น้อย ทหารจึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการเลิกกิจการและมีกระบวนการจัดการทรัพย์สินอย่างเป็นระบบเพื่อรักษาประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องโดยรวม ซึ่งสถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) เนื่องจากมีสินเชื่อด้อยคุณภาพอยู่ในสัดส่วนที่สูงมากและการฟื้นฟูกิจการจะต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน) เนื่องจากมีจำนวนสาขาส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งจะช่วยขยายขอบข่ายสาขาของธนาคารกรุงไทยฯ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในต่างจังหวัดและมีลูกค้าที่เป็นผู้นำเข้าส่งออกจำนวนมากและสถาบันการเงินขนาดเล็ก ได้แก่ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์แอลพีเอ็นฯ บริษัทเงินทุนมหาสมุทร บริษัทเงินทุนไทยแคปปิตอลฯ

กลุ่มสถาบันการเงินที่มีศักยภาพพอที่จะดำเนินการต่อไปได้ ทหารได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินการ โดยได้สั่งให้ลดทุนเพื่อให้เจ้าของเดิมเป็นผู้รับภาระความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนมีการแทรกแซงและให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ มีผลทำให้สถาบันการเงินนั้นกลายเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็มีจุดด้อยในเรื่องความคล่องตัวในการบริหารอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความสามารถในการแข่งขันในเชิงพาณิชย์กับธนาคารเอกชน ซึ่งมีการแข่งขันสูงมากในปัจจุบัน นอกจากนี้ การที่รัฐบาลจะเข้าบริหารสถาบันการเงินเองนั้นจะทำให้อำนาจการตัดสินใจลดทอนและประนีประนอมนี้ทำได้ลำบาก และรัฐบาลจะต้องรับภาระหนักในการจัดหาเงินมาเพิ่มทุน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71- 73.

ให้กับสถาบันการเงินในทันที ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายในการหาผู้ร่วมลงทุนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาร่วมลงทุนในสถาบันการเงินเหล่านี้ในระยะเวลาที่เหมาะสม สถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ ธนาคารนครธน จำกัด (มหาชน) ธนาคารแหลมทอง จำกัด (มหาชน) ได้ควบรวมกับธนาคารรัตนสิน จำกัด (มหาชน) และได้จำหน่ายหุ้นร้อยละ 75.02 ให้แก่ธนาคารยูโนเด็ค โอเวอร์ซีส์ ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ได้ควบรวมกิจการกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนอีก 12 แห่ง ที่ถูกทางการแทรกแซงแล้วเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)

ในส่วนของมาตรการในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และแก้ไขปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ทางการมีแนวทาง เช่น

- จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) ในเดือนมิถุนายน 2541 เพื่อส่งเสริมให้การเจรจาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ระหว่างภาคเอกชนและสถาบันการเงินเกิดผลโดยเร็ว
- ออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เฉพาะสถาบันการเงิน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพสำเร็จโดยเร็ว
- ออกมาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนการประนอมหนี้ เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ให้แก่ลูกหนี้/เจ้าหนี้สถาบันการเงินและเจ้าหนี้อื่นสำหรับเงินได้ที่ได้รับจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เป็นต้น
- ออกกฎหมายและปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้และการฟื้นฟูกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีการพิจารณา พ.ศ. 2542 เพื่อให้การพิจารณาคดีล้มละลายเป็นไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 อีกทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง 3 ฉบับเพื่อปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีให้เป็นธรรมและรวดเร็วยิ่งขึ้น
- ตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและประชาชน (สงป.) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องการเงินและการปรับปรุงโครงสร้างหนี้แก่วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและประชาชนทั่วไปและเป็นตัวกลางเพื่อประสานในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และมีบทบาทร่วมในกระบวนการใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาทในศาลเพื่อลดปริมาณแบ่งเบาคดีในศาล

- เร่งรัดกระบวนการจำหน่ายหนี้สินของกรมบังคับคดี เช่น ใช้หลักเกณฑ์ใหม่ในการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้การดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินของกรมบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

นอกจากนี้ทางการได้กำหนด แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน (มาตรการ 14 สิงหาคม 2541)¹¹ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ คือ

- แผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน 14 สิงหาคม 2541 ซึ่งมีมาตรการสำคัญ 3 มาตรการ
 - (1) มาตรการช่วยเพิ่มทุนสถาบันการเงินทั่วไป การเพิ่มทุนนี้แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ
 - โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งซึ่งรัฐบาลจะช่วยเพิ่มทุนด้วยหุ้นบุริมสิทธิให้กับสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการเพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินหาผู้ร่วมลงทุนได้ง่ายขึ้น และโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองซึ่งเป็นโครงการที่จะช่วยลดผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลจะช่วยเพิ่มกองทุนให้แก่สถาบันการเงินที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย
 - (2) การแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซง
 - ปิดกิจการธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การฯ โดยโอนสินทรัพย์ที่ดีและเงินฝากของ ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การฯ ไปยังธนาคารกรุงไทยและให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แปรลงเงินกู้ยืมที่ให้แก่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การฯ เป็นทุนให้แก่ธนาคารกรุงไทย และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์การฯ จำกัด เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เหลือของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การฯ
 - ให้เสนอขายธนาคารศรีนครฯ และธนาคารนครหลวงไทยฯ ธนาคารรัตนสิน และธนาคารนครชน แก่ผู้ร่วมลงทุนภาคเอกชน
 - ควบรวมกิจการธนาคารมหานครฯ กับธนาคารกรุงไทยฯ
 - ให้รวมกิจการธนาคารแหลมทองฯ กับธนาคารรัตนสิน
 - ให้รวมกิจการสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง 12 แห่ง และธนาคารสหธนาคาร กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจฯ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร)
 - (3) ในช่วงที่ระบบสถาบันการเงินยังไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ รัฐบาลได้ออกมาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องให้แก่ระบบเศรษฐกิจผ่านทางสถาบันการเงิน

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

เฉพาะกิจของรัฐบาล เช่น เพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาทิ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) เพื่อให้สามารถจัดหาสินเชื่อเพื่อเสริมสภาพคล่องให้ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ

2.1.2 ปัญหาและสาเหตุภาวะวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของไทย

สาเหตุที่สำคัญของภาวะเศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อาจจะเป็นเพราะนโยบายการเปิดเสรีทางการเงินของประเทศ ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้ดึงดูดเงินเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก (capital inflow) ไปกระตุ้นการลงทุน (investment) มีผลทำให้ GDP (Gross Domestic Product) ของประเทศสูงมาก แต่การณ์กลับปรากฏว่าภาวะการส่งออกทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกกลับสู่ภาวะถดถอย (recession)¹² ทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงขึ้นเรื่อยๆ สิ่งที่สำคัญคือ การเปิดเสรีทางการเงิน โดยเพิ่มการแข่งขันให้กับสถาบันการเงิน ก่อให้เกิดการแข่งขันที่รุนแรง ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนค่อนข้างจะสูงและการขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและกระตุ้นให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่ออย่างหละหลวม คุณภาพของสินเชื่อจึงต่ำเกินไป

ดังนั้น วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินจึงมีผลมาจากนโยบายที่ผิดพลาด 3 ประการ คือ¹³

- 1) การไหลเข้าออกของเงินทุนต่างประเทศอย่างเสรีขณะที่ยังคงรักษาอัตราแลกเปลี่ยนไว้อย่างตายตัว

¹² ปัญหาการส่งออกที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยนั้น ดร.ศักดา ธนิตกุล ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่มีปัญหา คือ ภาครัฐขาดอำนาจตามกฎหมายและความสามารถที่จะผลักดันภาคอุตสาหกรรมให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางอุตสาหกรรมจากการผลิตสินค้าที่เป็นแรงงานเข้มข้น (labor-intensive industries) ให้ขยายไปสู่อุตสาหกรรมที่ต้องใช้เทคโนโลยีและทักษะ หรืออุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยการประกอบ เช่น ชิ้นส่วนยานยนต์ หรือชิ้นส่วนเครื่องจักรและไฟฟ้า จึงทำให้สินค้าส่งออกประเภทแรงงานเข้มข้นของผู้ประกอบการไทย มีอัตราการขยายตัวของการส่งออกตกต่ำอย่างมาก (ศักดา ธนิตกุล, “มิติทางกฎหมายระหว่างประเทศของระบบเงินบาทลอยตัวและ Stand-by Arrangement,” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 2541): 75.)

¹³ ปกรณ์ วิชยานนท์, รายงานที่ตีพิมพ์เรื่อง ไทยจะป้องกันวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจได้อย่างไร ฉบับที่ 27 (กรุงเทพฯ : เดือนพฤศจิกายน 2543)

- 2) การเปิดเสรีทางการเงินเกิดขึ้นก่อนที่สถาบันการเงินจะมีความพร้อม
- 3) ความล้มเหลวในการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างใช้ความระมัดระวัง (Prudentially Supervision)

ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินดังกล่าว มีนักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ ได้วิเคราะห์ว่า เกิดจากปัญหาระบบอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศไทยที่มีลักษณะของการคงค่าเงินไว้แข็งจนเกินไป สินค้าไทยจึงมีราคาสูงในต่างประเทศ ความสามารถในการแข่งขันในต่างประเทศจึงลดลงตามด้วย ดังนั้นค่าเงินบาทจึงถูกโจมตีได้โดยง่ายจากกองทุนที่เรียกว่า Hedge Fund เนื่องมาจากการเปิดเสรีทางการเงินผ่านตลาดหลักทรัพย์และตลาดปริวรรตเงินตราต่างประเทศ นอกจากนั้นเมื่อค่าเงินบาทลดลง มีผลทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐและภาคเอกชนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการที่เอกชนกู้เงินระยะสั้นจากต่างประเทศมาสนับสนุนการปล่อยสินเชื่อในระยะยาวจำนวนมหาศาล¹⁴ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการในต่างประเทศที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของประเทศไทยจากการที่รักษาอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ไว้อย่างเหนียวแน่น ในขณะที่ปริมาณเงินทุนจากต่างประเทศในรูปแบบของหนี้ระยะสั้นมีจำนวนมาก แต่มาตรการในการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นหรือ prudential safeguard กลับอ่อนแอเกินไป

ดร. กิตติ ลิ้มสกุล ได้ให้ความเห็นว่า โดยแท้จริงแล้ววิกฤติเศรษฐกิจการเงินของไทยในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 2535- 2541 นั้น สาเหตุของปัญหานั้นเกิดจากระบบอัตราแลกเปลี่ยน กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็วในประเทศตั้งแต่ปี 2528 ทำให้มีการผลิตและการลงทุนเพิ่มมากขึ้นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากการประชุม Plaza Accord ดังนั้น ประเทศไทยจึงเป็นแหล่งของการลงทุนของนักลงทุนต่างประเทศที่สำคัญ ดังนั้นจึงปรากฏหนี้ต่างประเทศถึง 90 billion (เป็นหนี้ของภาคเอกชนถึง 70 billion) โดยเป็นหนี้ระยะสั้นถึง 40 % ในลักษณะของ Revolving Credit ผ่านกลไกของกิจการวิเทศธนกิจหรือ BIBF ในขณะที่เดียวกันทางการก็ยังคงนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงและอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ โดยไม่มีการปรับให้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมหรือมีเสถียรภาพกับกลไกของตลาด และในที่สุดจึงมีการเก็งกำไรจากค่าเงินบาท และเมื่อทางการเข้าป้องกันค่าเงินบาท จึงต้องสูญเสียเงินสำรองเงินต่างประเทศถึง 23.4 -33 billion และผลของวิกฤติอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินจนต้องปิดกิจการลง

¹⁴ ประพันธ์ เสวตนันท์ และ ไพศาล เล็กอุทัย, หลักเศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาตำรา ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2544), หน้า 294-295.

ถึง 56 แห่ง และตกเป็นภาระของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่จะต้องเข้ามาช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา¹⁵

ทางคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ได้สรุปความเห็นสาเหตุของปัญหาดังกล่าว สรุปได้ ดังนี้¹⁶

- 1) ข้อบกพร่องของโครงสร้างระบบการบริหารการเงินอันนำไปสู่วิกฤติการณ์และความไม่มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยลำดับได้คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตัดสินใจที่จะเปิดตลาดเงินทุนเสรีตั้งแต่ ปี 2533 ทั้งที่อาจเลือกไม่เปิดเสรียอมกระทำไม่ได้ แต่เมื่อเลือกเปิดเสรีแล้ว ก็ควรจะเลือกให้อัตราแลกเปลี่ยนยืดหยุ่นมากกว่านี้ แต่ยังรักษาช่วงอัตราแลกเปลี่ยนที่แคบมากไว้ และตั้งแต่ ปี 2537 ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ผลักดันอย่างจริงจังให้รัฐบาลมีนโยบายเกินดุล และเมื่อใช้มาตรการนโยบายการเงินและการคลังดังกล่าวได้ ก็ควรจะใช้มาตรการมิให้เงินกู้ไหลเข้าประเทศอย่างมากมายเกินควร
- 2) แนวทางการบริหารจัดการเงินทุนสำรองระหว่างประเทศตั้งแต่ช่วงที่มีการดำเนินการเพื่อปกป้องค่าเงินบาท จนนำไปสู่การประกาศใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีจุดยืนที่จะใช้นโยบายการเงินการคลังอย่างเข้มงวด การแก้ไขปัญหาสินเชื่อและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นมาตรการที่จะต้องใช้เวลาานาน แทนที่จะให้ความสนใจกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นตัวแปรที่มีความอ่อนไหวอย่างมากจากการซื้อขายเงินตราต่างประเทศและการเก็งกำไร และวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ในการปกป้องค่าเงินบาทคือ การใช้ swap ซึ่งไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย ทำให้เปิดโอกาสให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทุ่มเทเงินสำรองอย่างขาดความรอบคอบ
- 3) การแก้ไขปัญหาธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัดนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเด็ดขาด เพราะควรที่จะคาดเห็นความร้ายแรง

¹⁵ Kitti Limskul, The Financial and Economic Crisis in Thailand : Dynamics of the Crisis –Root and Process Conference on the Economic Crisis in Southeast Asia and Korea, Bangkok, February 2000 (Asian University Network, The Korean Association Southeast Asian Studies) p. 5-9.

¹⁶ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัย ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ (31 มีนาคม 2541 พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), มิถุนายน 2541), หน้า 9-12.

จากปัญหาดังกล่าว ก็ควรจะดำเนินการลดทุนและสั่งเพิ่มทุน และเปลี่ยนแปลงผู้บริหารแต่เริ่มแรก ทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินต่างๆ

- 4) การบริหารจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินนั้น **ไม่มีการแยกแยะระหว่างปัญหาสภาพคล่องและปัญหาฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน** กองทุนจึงไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูกิจการ และเมื่อให้กู้แล้วไม่มีการติดตามดูแล และประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินลูกหนี้ และไม่มีบทบาทในการเจรจากับเจ้าหนี้อื่นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้กองทุนยังขาดความเป็นอิสระในการตรวจสอบและประเมินผลฐานะของสถาบันการเงิน เพราะยังต้องอาศัยการกำกับและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงิน

มาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงินนั้นเป็นมาตรการที่สำคัญที่จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชน ซึ่งจะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินหรือบรรเทาเบาบางความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ โดยทางการได้แบ่งลักษณะของมาตรการดังกล่าวออกเป็น 2 ลักษณะคือ นโยบายคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน และนโยบายการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ดำเนินกิจการปกติ

2.2.1 นโยบายคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน

29 มิถุนายน 2540 รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ยืนยันไม่มีบริษัทเงินทุนใดที่ถูกสั่งให้หยุดดำเนินกิจการนอกเหนือจาก 16 บริษัทเงินทุนที่ได้มีคำสั่งไปแล้ว และรัฐบาลจะรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและนอกประเทศของบริษัทเงินทุนทุกแห่ง ผู้ฝากเงินที่สุจริตของบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับการดำเนินงาน 16 แห่ง รัฐบาลได้ประกาศคุ้มครองผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินที่มีใช้สถาบันการเงินในบริษัทเงินทุน 16 แห่ง ที่ถูกระงับการดำเนินการ โดยบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดจะต้องโอนกิจการไปรวมกับสถาบันการเงินของทางการคือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) โดยให้สิทธิผู้ฝากเงินที่สุจริตแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินของ บริษัท

เงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ เพิ่มจำนวน¹⁷ ต่อมาในวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ทางการสั่งบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ระงับการดำเนินงานอีก 42 แห่ง ผู้ฝากเงินที่สุจริตของสถาบันการเงินดังกล่าวมีสิทธิเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินเป็นของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ เช่นเดียวกัน

สำหรับเจ้าหน้าที่ของบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับการดำเนินงาน 16 แห่งแรกไม่ได้รับการคุ้มครองแต่จะต้องเรียกร้องผ่านขั้นตอนการ liquidation ของ ปรส.แต่เจ้าหน้าที่ของบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับการดำเนินงาน 42 แห่งหลังได้รับการคุ้มครองโดยให้สิทธิในการแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงิน หรือ NCD ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือทำสัญญาคู่ใหม่กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ก็ทำได้

2.2.2 นโยบายการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ดำเนินกิจการปกติ

สำหรับการช่วยเหลือผู้ฝากเงินนั้น วัตถุประสงค์ที่สำคัญของมาตรการดังกล่าวนี้เพื่อป้องกันการถอนเงินจากความตื่นตระหนกของประชาชนจนอาจทำให้ระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินล้มหรือมีปัญหาได้ ดังนั้น กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงออกประกาศถึงการรับประกันเงินฝากทั้งหมดเต็มจำนวน ทั้งนี้ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 29 อัญญา ของพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

สำหรับการรับประกันความเสียหายของเจ้าหน้าที่สำหรับสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการปกติ ทางกรโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินดำเนินการรับประกันความเสียหายของเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินทุกรายที่ทางการมิได้มีคำสั่งให้ระงับการดำเนินงาน 16 แห่ง โดยจะรับประกันการชำระเงินเงิน หากสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการอยู่เกิดความเสียหาย ถูกระงับการดำเนินงาน โดยชำระให้ตามกำหนดเวลาในเงินต้นและดอกเบี้ยเต็มจำนวน แต่อัตราดอกเบี้ยไม่เกินที่ทางการจะประกาศกำหนด และจะชำระเงินคืนแก่เจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน¹⁸

¹⁷ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) “โครงการแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินของ 16 สถาบันการเงินเป็นสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน),” วันที่ 26 กรกฎาคม 2540.

¹⁸ ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และข่าวประชาสัมพันธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2540

บทที่ 3

ระบบการประกันเงินฝาก การตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการ สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

3.1 แนวความคิดและลักษณะของระบบการประกันเงินฝาก การตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

3.1.1 ระบบการประกันเงินฝาก (deposit insurance system)

3.1.1.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของระบบการประกันเงินฝาก

ระบบการประกันเงินฝาก หมายถึง การที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์กรที่
ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนให้สัญญาแก่ประชาชนว่าหากนำเงินไปฝากกับสถาบันการเงิน เงิน
ฝากจำนวนดังกล่าวจะไม่สูญหาย แม้สถาบันการเงินนั้นจะล้มเลิกกิจการไปก็ตาม¹

การประกันเงินฝาก หมายถึง คำมั่นสัญญาว่าจะจ่ายเงินคืนพร้อมดอกเบี้ยในจำนวนที่
แน่นอนคืนแก่ผู้ฝากเงิน² และเป็นกำหนดยุทธวิธีที่ทำความเสี่ยงในการที่ผู้ฝากเงินจะได้รับ
ความเสียหายลดน้อยลงหรือไม่มีเลย³

¹ ศิริ การเจริญดี, วิชัย หิรัญวงศ์ และเฉชา พงษ์อาจ, สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย
ไทยเศรษฐกิจการคลังการธนาคาร อนุสรณ์นายเจริญ กลิ่นอวล 7 มกราคม 2523 พิมพ์ครั้งที่ 1
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2523), หน้า 182 อ้างถึงใน จุริวัตรณ แวพ็ชร, “มาตรการทาง
กฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง
กฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยสถาบัน
ประกันเงินฝาก” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2545)

² “Deposit insurance is the promise to repay principal and interest which are
fixed in nominal terms...” (Jang – Bong Choi, “Structuring a Deposit Insurance System
from the Asian Perspective,” The Korea Deposit insurance Corporations , p. 68.)

ระบบสถาบันการเงินมีบทบาทที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (financial intermediary) ระหว่างผู้มีเงินออมกับผู้ที่ต้องการเงิน โดยสถาบันการเงินจะทำหน้าที่ในการระดมเงินออมจากประชาชน (public fund raising) ในรูปแบบของการรับฝากเงิน และนำไปให้กู้ยืมแก่ผู้ที่มีความต้องการเงิน ดังนั้นสถาบันการเงินจึงมีความไม่มั่นคงหรือความเสี่ยงในปัญหาสภาพคล่อง (liquidity risk) อันเกิดจากสภาวะการณ์ที่ประชาชนในฐานะของผู้ฝากเงินเรียกเงินฝากของตนคืนจากสถาบันการเงินที่นำไปฝากเมื่อมีสถานการณ์ถึงความไม่มั่นคงหรือความไม่ปลอดภัยในการที่จะได้รับเงินฝากของตนคืน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาพร้อมกัน และระยะเวลาที่จำกัด จนลุกลามเกิดปัญหาให้สถาบันการเงินนั้นประสบภาวะหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvency risk) ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสถาบันการเงินอื่นและส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อจะป้องกันปัญหาดังกล่าว ในหลายประเทศจึงสร้างระบบตาข่ายความมั่นคง (safety net) ขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งนอกจากการจัดให้มีแหล่งเงินกู้ยืมสุดท้าย (the lender of last resort) แก่ระบบการเงิน และการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินแบบ Prudential Supervision แล้ว สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การจัดให้มีระบบการประกันเงินฝาก (deposit insurance system) ที่จะสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินมิให้แห่ถอนเงิน (bank run) หรือ contagious run อันก่อให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องและปัญหาภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวของสถาบันการเงินนั้นตามมา⁴

ดังนั้นในทางทฤษฎี⁵ ระบบการเงินมีความสำคัญในการที่จะต้องส่งเสริมการออมเงินของประชาชน วัตถุประสงค์ที่สำคัญของระบบการประกันเงินฝาก จึงเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับระบบการเงินของประเทศอันเกิดจากปัญหาการแห่ถอนเงิน (bank run) โดยเป็นการสร้างความมั่นใจหรือสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินว่าจะได้รับเงินของตนคืน

³ Nicholas J. Ketcha Jr., “Deposit Insurance System Design and Considerations” Bank of International Settlement (BIS) p. 223

⁴ Javier Arrigunaga, “Deposit Insurance Schemes : Reconciling Market Discipline with Financial Stability,” in International Monetary Law Issues for the New Millennium edited by Mario Giovanoli (Oxford University Press, 2000)

⁵ “Deposit protection to guarantee deposit withdrawals is part of the financial safety net for financial intermediaries which typically involves short – term lending by the central bank to assure the liquidity of banks .A deposit protection scheme protect depositors form losing their deposits in case a financial institution fails .” ...”(Jang – Bong Choi, “Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective,” The Korea Deposit insurance Corporations ,p 66.)

เมื่อสถาบันการเงินที่ตนนำเงินไปฝากนั้นประสบปัญหาขึ้นมา โดยทั้งนี้เป็นการให้ความเชื่อมั่นหรือการคุ้มครองดังกล่าวแก่ผู้ฝากเงินที่เป็นรายย่อย (small depositor) เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันต่อการตัดสินใจ (asymmetric information) อย่างไรก็ตามถึงแม้จะได้รับข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจและเท่าเทียมกัน ก็ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะประเมินหรือวิเคราะห์ถึงข้อมูลที่ได้รับมาถึงความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่ตนนำเงินไปฝากได้อย่างดีพอหรือมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ Gillian G.H. Garcia ยังได้ให้ความเห็นไว้ว่า ระบบการประกันเงินฝากนั้นมีหลายเหตุผลหรือหลายวัตถุประสงค์ เช่น ⁶

1. คุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย (small depositor) ในการที่จะได้รับเงินคืนทันทีที่สถาบันการเงินมีปัญหา
2. สร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนและเสถียรภาพของระบบการเงิน โดยสร้างกรอบในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาเพื่อมิให้แพร่ขยายออกไป (spreading)
3. ส่งเสริมให้มีการออมเงิน และการพัฒนาเศรษฐกิจ
4. กำหนดขอบเขตให้ชัดเจนสำหรับความเสียหายที่รัฐจะต้องรับภาระในการให้ความช่วยเหลือ

3.1.1.2 ลักษณะและประเภทของระบบประกันเงินฝาก

ลักษณะทั่วไปของระบบการประกันเงินฝากเป็นระบบที่ให้การคุ้มครองและให้ความเชื่อมั่นต่อผู้ฝากเงิน เป็นระบบที่ช่วยโอนความเสี่ยงภัย (risk) จากการสูญหายของเงินฝากจากสถาบันการเงินไปให้กับองค์กรหรือสถาบันหนึ่งที่รับหน้าที่ในการประกันเงินฝากดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือสถาบันนี้จะเป็นลักษณะองค์กรของรัฐหรือองค์กรของเอกชนก็ตาม โดยระบบการประกันเงินฝากจะเกิดขึ้นได้ทั้งในสถานการณ์ที่ภาวะเศรษฐกิจเติบโตและมีเสถียรภาพและในสถานการณ์ที่เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ (economic crisis) แต่ในสถานการณ์ใดก็ตาม ระบบการประกันเงินฝากจะมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้นั้นก็ขึ้นอยู่กับบริบท (context) ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ระบบหรือโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ระบบการเงิน ระบบสถาบันการเงิน และระบบสังคมที่เข้มแข็งด้วย แต่อย่างไรก็ตามในหลายๆประเทศต่างมีการ

⁶ Gillian G.H Garcia “Deposit Insurance and Crisis Management” (International Monetary Fund Working Paper : WP/00/57 , March 2000), p. 8

พัฒนารูปแบบการประกันเงินฝากให้มีความเหมาะสมกับประเทศของตน ซึ่งมีทั้งรูปแบบการประกันเงินฝากที่เป็น Implicit Guarantee และ Explicit Guarantee

ประเภทของระบบการประกันเงินฝาก

ระบบการประกันเงินฝาก มี 2 ประเภท คือ

1) Implicit Guarantee System

เป็นระบบที่ไม่มีกฎหมายหรือขั้นตอนหรือวิธีการที่ชัดเจนในการประกันเงินฝากหรือการคุ้มครองเงินฝากหรือการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ยังไม่ถือว่าเป็นภาระหรือหน้าที่ตามสัญญาหรือตามกฎหมายใดๆ ในการที่จะต้องประกันเงินฝากหรือการคุ้มครองเงินฝาก และหากมีการประกันเงินฝากหรือการคุ้มครองเงินฝาก จำนวนวงเงินที่ประกันหรือให้การคุ้มครองนั้นก็ไม่มี ความแน่นอนและชัดเจน ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐหรือทางการ (โดยส่วนใหญ่แล้วในหลาย ประเทศที่ใช้ระบบนี้มักจะให้การประกันหรือการคุ้มครองในระดับเต็มวงเงิน)

2) Explicit Guarantee System

เป็นระบบที่มีกฎหมายและวิธีการ/ขั้นตอนในการคุ้มครองเงินฝากหรือการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินที่ชัดเจน โดยถือว่าเป็นภาระหรือหน้าที่ตามกฎหมายในการที่จะต้องให้การประกันหรือคุ้มครองเงินฝาก ทั้งนี้ ระดับของการคุ้มครองก็จะแตกต่างกันออกไปตั้งแต่จำกัดวงเงินจนถึงระดับเต็มวงเงิน

3.1.1.3 สาระสำคัญและกลไกการทำงานของระบบการประกันเงินฝาก

ระบบการประกันเงินฝาก สาระสำคัญหรือกลไกในการทำงานของระบบการประกันเงินฝากมีหลายประการ ดังนี้

1. สถานะทางกฎหมายขององค์กร (Legal Status and Organization)

หากพิจารณาในหลายประเทศ สถานะหรือรูปแบบขององค์กรจะมีทั้งเป็นองค์กรภาคเอกชน องค์กรของรัฐในฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ เช่น สถาบันประกันเงินฝากของ

ประเทศสหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation , FDIC) หรือมีลักษณะขององค์กรกึ่งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีลักษณะขององค์กรของรัฐในฐานะหน่วยงานอิสระ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไม่มีปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ดีกว่าเป็นองค์กรของเอกชน

2. บทบาทและความสัมพันธ์กับหน่วยงานกำกับดูแล (Relationship with other the Authorities)

โดยหลักการ องค์กรเกี่ยวกับการประกันเงินฝากจะมีความเป็นอิสระแยกออกจากหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ ในลักษณะที่คอยตรวจสอบซึ่งกันและกัน (check and balance) ประเด็นที่มีความสำคัญก็คือว่า องค์กรการประกันเงินฝากควรจะแยกออกจากหน่วยงาน โดยเฉพาะธนาคารกลาง (central bank) หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการในต่างประเทศบางท่านได้เสนอว่าควรจะแยกออกจากธนาคารกลาง เพราะเหตุผลที่สำคัญ คือ ⁷

1. รัฐบาลอาจจะเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรการประกันเงินฝากได้ผ่านทางธนาคารกลาง

2. บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลาง คือ ทำหน้าที่ในการเป็นแหล่งให้กู้ยืมเงินแหล่งสุดท้าย (lender of last resort) แก่ระบบการเงิน ซึ่งแตกต่างไปจากหน้าที่ในการคุ้มครองเงินฝาก (deposit insurance)

3. สิ่งคุ้มครองและวงเงินในการคุ้มครอง (Cover deposit and amount compensation)

กลไกการทำงานของระบบการประกันเงินฝากที่สำคัญที่สุด คือ วงเงินที่คุ้มครองและจำนวนเงินที่คุ้มครอง เพราะเป็นสิ่งที่สร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินหรือประชาชน อันมีผลบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของระบบการประกันเงินฝากได้ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็กำหนดประเด็น

⁷ Jang – Bong Choi “Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective” p.79-82.

ดังกล่าวบนหลักการของบริบทต่างๆ ของระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศตน เช่น

ประเทศสหรัฐอเมริกา⁸

FDIC จะให้ความคุ้มครองเงินฝากทุกประเภทที่อยู่ในระบบทั้ง บัญชีออมทรัพย์ บัญชีกระแสรายวัน หรือ Certificate Deposits ไม่ว่าจะเป็เงินฝากที่อยู่ในสาขาของธนาคารต่างประเทศ(Foreign bank)หรือ American bank ก็ตาม ทั้งนี้ในวงเงินสูงสุดไม่เกิน \$100 ,000

ประเทศอังกฤษ⁹

จำนวนเงินที่คุ้มครองนั้นจำกัดอยู่ที่£ 20,000 หรือ 22, 000 EURO ขึ้นอยู่กับจำนวนใดจะมากกว่า และสิ่งที่คุ้มครองจะเป็นเงินฝากทุกชนิดยกเว้นลักษณะของเงินฝากต่อไปนี้ที่ไม่ได้ประกัน เช่น เงินฝากที่อยู่ในนอกเขต EEA , เงินฝากของกรรมการ/ผู้จัดการ /ผู้มีอำนาจควบคุมสถาบันการเงินรวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว ,เงินฝากของสถาบันการเงิน , เงินฝากของบริษัทที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันกับสถาบันการเงิน และเงินฝากของบุคคลที่คณะกรรมการของกองทุนประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Fund) เห็นว่ามีหน้าที่ความรับผิดชอบหรืออาจจะได้รับประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ประเทศเยอรมัน¹⁰

วงเงินที่คุ้มครองนั้นมีเพดานสูงสุดไม่เกิน 30 % ของยอดรวม the core capital และสิ่งที่คุ้มครองนั้นจะเป็นเงินฝากทุกประเภทรวมทั้งเงินฝากในลักษณะ non- residents หรือเงินฝากในรูปแบบของเงินตราต่างประเทศ เงินฝากที่อยู่ในสาขาของธนาคารต่างประเทศ และเงินฝากของธนาคารสัญชาติเยอรมันที่อยู่ในต่างประเทศ ยกเว้น เงินฝากของสถาบันการเงิน เงินฝากของผู้จัดการหรือหุ้นส่วนของธนาคารหรือสถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ผู้ที่ถือหุ้นในสถาบันการเงินอย่างน้อย 5 % ของทุน ทั้งนี้รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าวด้วย

⁸ Francesco Pistelli, “International Deposit Insurance System” Rome November 1999. p.72.

⁹ Ibid., p.34-35.

¹⁰ Ibid., p.30.

4. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา (Resolution of Financial Institution Insolvency)

บทบาทของระบบการประกันเงินฝากในเรื่องนี้มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเมื่อสถาบันการเงินใดมีปัญหาขึ้นมาแล้ว ระบบการประกันเงินฝากจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกับสถาบันการเงินนั้น เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นอันลูกถามมีผลถึงระบบสถาบันการเงิน โดยวิธีการของระบบการประกันเงินฝากมีหลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับสถานการณ์นั้น เช่น

- Purchase and Assumption (P&A)

มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ใช้เป็นส่วนใหญ่และเป็นวิธีการที่ให้หลักประกันแก่ผู้ฝากเงินในขณะเดียวกันลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนประกันเงินฝากมากที่สุด โดยระบบการประกันเงินฝากจะรับซื้อสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาและโอนสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวแก่สถาบันการเงินที่ดี หรือจัดหาผู้ร่วมลงทุนหรือสถาบันการเงินอื่น โดยตรงเพื่อรับซื้อสินทรัพย์และหนี้สินหรือควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา

- Bridge Bank

มาตรการนี้ต่อเนื่องจากเมื่อมีปิดกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหาแล้ว สินทรัพย์ และหนี้สินต่างๆจะถูกโอนไปยัง Bridge Bank โดยความยินยอมของหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่ง Bridge Bank อาจจะสร้างข้อกำหนดเงื่อนไขในการโอนสินทรัพย์และหนี้สิน ซึ่งมาตรการนี้ใช้ในกรณีที่ปัญหาวิกฤติเกิดขึ้นรุนแรงอย่างมาก

3.1.2 มาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน

3.1.2.1 ความหมาย และลักษณะทั่วไปของการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน

มาตรการในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินหรือที่เรียกว่า Examination Measures of Financial Institution นั้น คือการใช้อำนาจรัฐหรือการแทรกแซงของรัฐในการกำกับ ควบคุม และดูแล ให้สถาบันการเงินนั้นดำเนินงานในลักษณะที่มีความมั่นคง (soundness) โดยมาตรการในการตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญของมาตรการกำกับดูแลในลักษณะของ Prudential

Measure ที่ให้สถาบันการเงินปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรกำกับดูแลเพื่อให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง เข้มแข็ง และปลอดภัย (safety)

มาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินนั้นมีเป้าหมายที่สำคัญก็คือ

1. Safety and Soundness คือ ความปลอดภัยและความมั่นคงของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นต่อผู้ฝากเงิน และรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน

2. Effectiveness คือความมีประสิทธิภาพในการเป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediary) ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมายที่สำคัญที่สุดของมาตรการตรวจสอบนั้น คือ เพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสถาบันการเงิน โดยการที่จะสร้างให้ระบบสถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีความปลอดภัยได้นั้น กลไกของรัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุม เสริมสร้าง กำกับดูแลให้สถาบันการเงินดำเนินงานไปอย่างถูกต้อง เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งมาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินนั้นขึ้นอยู่กับแนวทางหรือนโยบายของแต่ละประเทศในการที่จะกำหนดรูปแบบ วิธีการ ที่เหมาะสม แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการตรวจสอบ (inspection) การดำเนินงานต่างๆของสถาบันการเงินว่ามีความปลอดภัยและมีความมั่นคงและมีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด หรือไม่¹¹ เช่น การกำหนดให้สถาบันการเงินส่งรายงานทางการเงินรายงานบัญชีต่าง ๆ เช่น งบดุล งบกำไรขาดทุน รายงานธุรกรรมหรือการประกอบธุรกิจให้แก่ทางการหรือองค์กรกำกับดูแล ซึ่งเรียกว่า off –site examination และการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ที่ทำการของสถาบันการเงินนั้น หรือที่เรียกว่า on –site examination

¹¹ สิ่งที่จะชี้ว่าสถาบันการเงินใดมีความเสี่ยงหรือมีความอ่อนแออันควรที่จะต้องมีการป้องกันและแก้ไขนั้นเป็นเรื่องยากแต่ก็พอจะสรุปได้ว่าตัวชี้วัดความไม่มั่นคงที่สำคัญ (predicting unsoundness) คือ การมีคุณภาพของสินทรัพย์ที่ต่ำ (poor asset) มีการบริหารงานที่อ่อนแอ (management weakness) รวมถึงปัญหาความล้มเหลวหรือความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายใน (failure of internal control) นอกจากนี้อาจจะใช้กระบวนการวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์ในการวัดความอ่อนแอของสถาบันการเงิน โดยพิจารณาจากมูลค่าของเงินกองทุนสุทธิ (net worth) และ $\text{coverage ratio} = \frac{\text{ทุน} + \text{เงินสำรองสินเชื่อ} - \text{หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้}}{\text{สินทรัพย์ทั้งหมด}}$

สินทรัพย์ทั้งหมด

(ภาวิณี จิตต์มงคลเสมอ “ระบบสัญญาณเดือนกึ่งล่วงหน้าสำหรับธนาคารพาณิชย์ไทย” (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2546)

3.1.2.2 หลักการและเหตุผลของการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน

1) หลักการและเหตุผลของการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นการใช้กลไกอำนาจของรัฐหรืออำนาจทางกฎหมายในการเข้าไปแทรกแซงการทำงานของภาคเอกชน ซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นที่ยอมรับสากลว่า รัฐควรจะส่งเสริมกลไกการทำงานของภาคเอกชนหรือระบบกลไกตลาด เพราะระบบกลไกตลาดเปรียบเสมือนมือที่มองไม่เห็น (invisible hand) ที่จะสามารถจัดสรรทรัพยากรที่อยู่อย่างจำกัดนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวจะมีผลทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ และมาตรฐานในการครองชีพ (standard of life) ที่สูงขึ้น ดังนั้นโดยปรกติรัฐจึงเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนมิได้ เว้นแต่ว่ากลไกของตลาดหรือภาคเอกชนนั้นมีปัญหาหรือมีความผิดปกติ รัฐจึงสามารถเข้ามามีบทบาทโดยการแทรกแซงกำกับดูแล ให้กลไกดังกล่าวทำงานได้อย่างปรกติ หรือที่เรียกว่า “ตลาดล้มเหลว”(market failure) ซึ่ง Ricardo N. Bebczuk ได้ให้ความเห็นว่าตลาดล้มเหลวนั้นเกิดจาก 2 ประการ¹² ประการแรกคือการขาดพฤติกรรมของการแข่งขันในระบบตลาด (Non-competitive behavior) กล่าวคือ เมื่อในระบบตลาดมีสถาบันการเงินที่แข่งขันกันน้อยราย ผู้ฝากเงินหรือนักลงทุนมีทางเลือกน้อยหรือมีโอกาสน้อยในการที่จะได้รับประโยชน์ คุณภาพของการบริการทางการเงินต่างๆ ที่จะทำให้แก่ผู้ฝากเงินหรือนักลงทุนย่อมน้อยลงตามไปด้วย ประการที่สอง คือ การได้รับข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน (asymmetric information) ระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน รวมถึงการได้รับข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันของผู้ฝากเงินหรือนักลงทุนซึ่งได้รับข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจแต่ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะประเมินหรือวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้องและเพียงพอในความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่ตนนำเงินไปฝาก

ดร. ศักดา ธนิตกุล ได้กล่าวไว้ว่า รัฐจะเข้ามามีบทบาทโดยการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนเมื่อกลไกตลาดล้มเหลว (market failure) ในกรณี

- 1) ตลาดล้มเหลวเนื่องจากสินค้าสาธารณะ (public goods)
- 2) ตลาดล้มเหลวเนื่องจากข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน (asymmetric information)
- 3) เพื่อควบคุมและป้องกันผลกระทบในด้านลบ (negative externalities)

¹² Ricardo N. Bebczuk, Asymmetric Information in Financial Markets Introduction and Applications Cambridge University Press, 2003. p.121

- 4) เข้าแทรกแซงเนื่องมาจากความเมตตาากรุณาของรัฐ (benevolence) เพื่อคุ้มครองบุคคลที่อ่อนแอและขาดอำนาจในการต่อรองในสังคม¹³

ในระบบการเงิน โดยเฉพาะกลไกตลาดการเงินก็เช่นเดียวกันที่มีบทบาทสำคัญต่อเสถียรภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพราะเป็นแหล่งเงินออมหรือเงินทุนที่สำคัญของประเทศ ที่อาจจะประสบปัญหาอันมีผลทำให้กลไกตลาดล้มเหลวได้ อันเกิดจากปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์ดังที่กล่าวข้างต้น คือ asymmetric information problem ที่ส่งผลกระทบต่อระบบตัวกลางทางการเงินหรือระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินให้เกิดปัญหาหรือล้มเหลวได้¹⁴(market failure) ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลดังกล่าว นำไปสู่ปัญหาที่ตามมา 2 ประการ คือ

1. Adverse Selection Problem เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนมีการทำธุรกรรมเกิดขึ้นหรือก่อนที่จะมีการให้สินเชื่อหรือให้กู้ยืมกัน โดยธุรกรรมหรือ transaction ที่มีความเสี่ยงสูงเป็นส่วนใหญ่ที่จะเข้าสู่ระบบหรือในตลาดการเงิน เหตุผลเพราะความไม่รู้ข้อมูลที่ถูกต้องเท่าเทียมกันและเพียงพอต่อการตัดสินใจของฝ่ายผู้ให้สินเชื่อหรือผู้ให้กู้ยืมและผู้ได้รับสินเชื่อหรือผู้กู้ยืมเงิน¹⁵

ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเมื่อผู้กู้มาติดต่อของกู้เงินจากธนาคารแห่งหนึ่ง ความเป็นไปได้ที่ธนาคารจะเลือกให้เงินกู้แก่ผู้กู้ที่มีความเสี่ยงสูง หากผู้กู้ดังกล่าวปิดบังความจริงหรือความเสี่ยงบางประการเพื่อให้ธนาคารอนุมัติเงินกู้หรือคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเกิดความรู้อันไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้กู้และธนาคารหรือผู้ให้กู้¹⁶

2. Moral Hazard Problem เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากมีการทำธุรกรรมขึ้นมาแล้วหรือหลังจากมีการให้สินเชื่อหรือให้กู้ยืมแล้ว จะมีแนวโน้มที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่มีข้อมูลที่ดีกว่า

¹³ “รัฐธรรมนูญกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ” วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กำลังอยู่ระหว่างการจัดพิมพ์)

¹⁴ Peter D. Spencer, The Structure and Regulation of Financial Markets (Oxford University Press ,2000)

¹⁵ “Adverse Selection is an asymmetric information problem that occur before the transaction occurs : Potential bad credit risks are the ones who most actively seek out loan.” (Frederic S. Mishkin, The Economic of Money, Banking and Financial Market Sixth Edition Update, (Pearson Education International, 2003) p. 187.)

¹⁶ อรรถัย แสงเทียนชัย “การปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยต่อวิกฤติการเงิน”, หน้า14-15.

โดยเฉพาะผู้กู้ที่จะมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ อันอาจทำความเสียหายเกิดขึ้นแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้¹⁷ กล่าวคือ กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่ผู้กู้มีแรงจูงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือมีแรงจูงใจที่จะนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะที่มีความเสี่ยงสูง ด้วยหวังจะได้รับประโยชน์ตอบแทนมากขึ้นหรือด้วยเหตุผลใดก็ตาม ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจจะมีผลต่อความสามารถในการชำระหนี้คืน โดยทั้งนี้การกระทำดังกล่าวธนาคารหรือผู้ให้กู้ไม่รู้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริง

นอกจากปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ในแง่มุมระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ซึ่งเป็นสถาบันการเงินแล้ว ปัญหาการไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (asymmetric information) ยังมีผลก่อให้เกิดปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์ในแง่มุมของสถาบันการเงินที่รับฝากเงิน กล่าวคือ จากการที่ผู้ฝากเงินได้รับการคุ้มครองผ่านระบบการประกันเงินฝาก หรือมีระบบการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพดีพอตามหลักการของ Prudential อาจจะมีผลทำให้ผู้ให้กู้หรือสถาบันการเงินมีพฤติกรรมที่เรียกว่า Moral Hazard เช่นเดียวกัน โดยสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินขาดความระมัดระวังในการดำเนินงาน โดยมุ่งหวังผลตอบแทนที่สูงแม้สถาบันการเงินจะรู้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงก็ตาม กล่าวคือ ยิ่งรู้ว่าธุรกรรมใดมีความเสี่ยงสูงก็ย่อมจะได้รับผลตอบแทน คือ อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นด้วย ดังนั้นเมื่อเกิดพฤติกรรมดังกล่าวแล้วจะมีผลทำให้สถาบันการเงินเลือกดำเนินธุรกรรมหรือสินเชื่อที่มีความเสี่ยงสูง ทำให้ธุรกรรมหรือสินเชื่อที่ไม่ดีหรือไม่มีคุณภาพเข้ามาในระบบมากขึ้นซึ่งเรียกว่า Adverse Selection

ดังนั้น ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นเหตุผลที่รัฐควรจะต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในระบบการเงิน โดยกระบวนการออกกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล หรือ Financial Regulation ทั้งนี้ก็เพื่อวัตถุประสงค์ ความมั่นคงและความปลอดภัยของระบบการเงินและสถาบันการเงิน (safety and soundness) คุ้มครองผู้บริโภคและนักลงทุน โดยทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน¹⁸

นอกจากนั้นแล้วในส่วนปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์ในแง่มุมของสถาบันการเงินที่รับฝากเงิน กล่าวคือ เนื่องจากระบบสถาบันการเงิน จะทำหน้าที่ที่มีความสำคัญหรือมีบทบาทสำคัญใน

¹⁷ “Moral Hazard arises after the transaction occurs . The lender runs the risk that the borrower will engage in activities that are undesirable from the lender’s point of view because they make it less likely that the loan will be paid back.” (Frederic S. Mishkin, The Economic of Money, Banking and Financial Market Sixth Edition Update, (Pearson Education International, 2003), p. 187.

¹⁸ Larry Alan Bear, Free Markets, Finance, Ethics, and Law (New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs), p.245.

ฐานะตัวกลางทางการเงิน (financial intermediary)¹⁹ และมีความจำเป็นเช่นเดียวกันที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงาน หรือกำกับดูแลผ่านกระบวนการ Financial intermediary regulation²⁰

¹⁹ ตัวกลางทางการเงิน หรือ financial intermediary เป็นประเภทแห่งกิจการที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ออมเงินหรือครัวเรือน (household) กับผู้ที่ต้องการทุนหรือผู้ผลิต (business sector) ในการเคลื่อนย้ายทุน (transfer of funds) เพื่อผลิตสินค้าและบริการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ตัวกลางทางการเงินจึงมีบทบาทที่สำคัญในตลาดการเงิน (financial market) เช่น ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินที่ระดมเงินออมจากประชาชน ซึ่งเหตุผลที่ทำให้บทบาทของตัวกลางทางการเงินมีความสำคัญในตลาดการเงิน เนื่องมาจาก

- 1) ตัวกลางทางการเงินสามารถระดมเงินออมจากประชาชนได้สะดวก (convenience of domination) กล่าวคือ สามารถระดมเงินออมได้จำนวนมากและสามารถปล่อยสินเชื่อได้อย่างไม่จำกัดจำนวนอย่างสะดวกและรวดเร็ว ซึ่งหากไม่มีตัวกลางทางการเงินแล้วโอกาสที่จะระดมเงินออมได้เป็นจำนวนมากคงจะเกิดขึ้นได้ยาก จึงถือได้ว่าการมีตัวกลางทางการเงินทำให้เป็นการประหยัดเนื่องมาจากขนาดของกิจการหรือ economic of scale
- 2) ตัวกลางทางการเงินสามารถที่จะลดความเสี่ยง (reduction of risk) และกระจายความเสี่ยง (allocation of risk) ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ในตลาดการเงินมีความเสี่ยงมากมาย ทั้งจากปัจจัยที่สามารถควบคุมได้และควบคุมมิได้ แต่อย่างไรก็ตามตัวกลางทางการเงินจะรวบรวมความเสี่ยงต่างๆ (risk pooling) และสามารถใช้ความเชี่ยวชาญ (specialized) ในการลด transaction cost , monitoring cost และ screening cost ที่เกิดกับการให้สินเชื่อต่างๆ
- 3) ตัวกลางทางการเงินนั้น สามารถเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการทำงานของนโยบายทางการเงินและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (economic growth) โดยผ่านกลไกของอัตราดอกเบี้ย ปริมาณของสินเชื่อ และระบบอัตราแลกเปลี่ยนหรือการปริวรรตเงินตรา (สัมมนาทางวิชาการประจำปี 2544 เรื่อง บทบาทของธนาคารพาณิชย์ต่อนโยบายการเงิน โดย ดร. กอบศักดิ์ ภูตระกูล: กรกฎาคม 2544.)

²⁰ กฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินหรือ financial intermediary regulation นั้น จะมีลักษณะที่สำคัญที่เรียกว่า Prudential Supervision เช่น การเปิดเผยข้อมูล (Disclosure Information) การสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินเช่น เรื่องของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio) ข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจ (Restriction of Asset and activities) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และที่สำคัญคือ มาตรการตรวจสอบ (Examination Measures) ดังคำกล่าวของนักวิชาการ Frederic S. Mishkin แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย (Columbia University) ที่ว่า รัฐบาล

เพราะเหตุผลที่ว่าระบบสถาบันการเงินระดมเงินออมจากประชาชน ดังนั้นสถาบันการเงินจึงเป็นแหล่งเงินออมหรือเงินทุนขนาดใหญ่ อันมีผลต่อปริมาณเงิน (money supply) ในระบบการเงิน และการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นของประชาชนที่เป็นเจ้าของเงินฝากที่มีต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสถาบันการเงิน หากสถาบันการเงินมีพฤติกรรมที่เรียกว่า Moral Hazard และรวมถึงระบบสถาบันการเงินที่เต็มไปด้วยสถาบันการเงินที่ไม่มั่นคงอันเกิดจากปัญหา Adverse Selection ทำให้ผู้ฝากเงินไม่สามารถแยกสถาบันการเงินที่มั่นคงและไม่มั่นคงออกจากกันได้ ก็จะทำให้เกิดข่าวไม่ดีหรือข่าวลือเกี่ยวกับความไม่มั่นคงและความปลอดภัยของสถาบันการเงินนั้นและสถาบันการเงินอื่นด้วย (ที่เรียกว่า “The Contagion Effect”)²¹ เกิดปัญหาการแห่ถอนเงิน (bank run) อันกระทบต่อระบบการเงินของประเทศ สรุปว่ารัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินโดยการใช้อำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เพื่อป้องกันปัญหาในลักษณะของ negative externalities ระบบสถาบันการเงิน และเพื่อป้องกันมิให้กลไกตลาดการเงินล้มเหลวอันเกิดจากปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวมาข้างต้น (asymmetric information problem)

นอกจากนี้แล้ว อีกเหตุผลประการหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน โดยการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ คือ ระบบสถาบันการเงินมีส่วนสำคัญในตลาดการเงินที่รัฐสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงิน และนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ²²

ของทุกประเทศจะต้องจัดหาข่ายระงับภัย (safety net) โดยมาตรการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินในลักษณะของ Prudential เพื่อจำกัดหรือป้องกันปัญหา moral hazard และปัญหา adverse selection มิฉะนั้นสถาบันการเงินก็จะมีแนวโน้มที่จะดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูงอันอาจเกิดปัญหาตามมาได้ (Frederic S. Mishkin, Prudential Supervision What works and what doesn't (The University of Chicago Press ,2001), p.8.)

²¹ Ricardo N. Bebchuk Asymmetric Information in Financial Markets Introduction and Applications p. 121

²² Nasser Arshadi, Gordon V. Karels, Modern Financial Intermediaries and Markets (Prentice Hall International, Inc,1997), p. 91-92

3.1.2.3 ลักษณะและรูปแบบของการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน

เพื่อป้องกันปัญหาอันเกิดจาก Asymmetric Information ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน ในหลายประเทศกำหนดให้สถาบันการเงินจะต้องส่งรายงานหรือข้อมูลตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น รายไตรมาส หรือราย 4 เดือน (call report) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินนั้น รวมถึงรายได้และผลประกอบการ โดยผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบจะนำข้อมูลดังกล่าวเพื่อมาวิเคราะห์และประเมิน (evaluation) สถานะของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการตรวจสอบสถาบันการเงินแล้วจะให้ระดับของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งเรียกว่า rating basis บนหลักการที่เรียกว่า CAMEL²³ ซึ่งหลักการนี้จะช่วยให้องค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ โดยการใช้มาตรการที่จำเป็นและทันทั่วทั้งที่ (prompt corrective action) เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดกับสถาบันการเงินนั้น

รูปแบบของการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน Bank of International Settlement หรือ BIS ได้วางหลักการและแนวทางไว้ใน Core Principle for Effective Banking Supervision ว่าการกำกับดูแล (supervision system) ที่มีประสิทธิภาพนั้นควรมีรูปแบบของการตรวจสอบ 2 รูปแบบ คือ on – site examination และ off – site examination²⁴

1. Off – Site Examination เป็นรูปแบบที่รวบรวม และวิเคราะห์รายงาน (report) งบการเงิน สถิติที่ส่งมาจากสถาบันการเงินในลักษณะ consolidation รวมถึงข้อมูลที่เป็นในการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ดังนั้น off – side examination เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับ

2. On – Site Examination เป็นรูปแบบของการตรวจสอบในลักษณะที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องเข้าไปใน สถาบันการเงินนั้นเพื่อตรวจสอบ วิเคราะห์ และประเมินในความถูกต้องของรายงานที่สถาบันการเงินส่งมาให้ ตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคาร (overall operation and condition of the bank) การบริหารการจัดการความเสี่ยง (risk management) คุณภาพหรือความสามารถในการบริหารงานของฝ่ายจัดการ คุณภาพของสินเชื่อ (quality of the loan

²³ Ibid.

²⁴ Bank of International Settlement (BIS) “ Core Principles for Effective Banking Supervision “ Basle Committee on Banking Supervision , September 1997

portfolio) โดยทั้งนี้้องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดขอบเขตการตรวจสอบ ระยะเวลาและขั้นตอนของการตรวจสอบที่ชัดเจน โดยทั้งนี้อาจจะขอความช่วยเหลือหรือร่วมมือกับผู้สอบบัญชีอิสระภายนอกในการตรวจสอบสถาบันการเงินด้วย

นอกจากนี้ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกลุ่มอุตสาหกรรมจะให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบแบบ on – site examination ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา, ญี่ปุ่น, เยอรมัน หรือ อิตาลี โดยการกำหนดกรอบระยะเวลาในการที่จะเข้าไปตรวจสอบสถาบันการเงินที่แน่นอน (ในสหรัฐอเมริกา Fed หรือธนาคารกลางและองค์กรกำกับดูแลอื่นๆ จะเข้าไปตรวจสอบอย่างน้อยทุก 12 -18 เดือน หรือในประเทศญี่ปุ่น ธนาคารกลางญี่ปุ่นในฐานะองค์กรกำกับดูแลจะเข้าไปตรวจสอบทุกๆปี) ทั้งนี้ก็เพื่อจะประเมินการดำเนินงานของสถาบันการเงินว่ามีความมั่นคงหรือไม่ หรือปฏิบัติตามถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ (compliance with banking law and regulation) หรือไม่ เพียงไร

3.1.3 มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันที่มีปัญหา

3.1.3.1 หลักการสำคัญของการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ในระบบการเงินดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสถาบันการเงินนั้นมีบทบาทที่สำคัญในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediary) ระหว่างผู้ออมเงินกับผู้ที่ต้องการเงินโดยการระดมเงินออมจากประชาชน (public fund raising) จากผู้ออมเงิน และนำไปให้สินเชื่อแก่ผู้ต้องการเงิน ดังนั้น ระบบสถาบันการเงินจึงมีความเสี่ยงที่ผู้ออมเงินหรือผู้ฝากเงินจะถอนเงินฝากของตนพร้อมกันเมื่อเกิดความไม่เชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น โดยธรรมชาติระบบสถาบันการเงินจึงมีความเสี่ยงที่สำคัญ คือการที่ผู้ออมเงินแห่กันถอนเงินพร้อมกัน หรือที่เรียกว่า bank run หรือ bank panic หรือความเสี่ยงในเรื่องของสภาพคล่อง (liquidity risk) ดังนั้น ในการบริหารจัดการธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน (bank management) สิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างมาก ประการแรกคือ “สภาพคล่อง” หรือ “liquidity” กล่าวคือ ธนาคารหรือสถาบันการเงินจะต้องมีเงินสดที่เป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องมากที่สุดพร้อมที่จะให้ผู้ฝากเงินเบิกถอนได้ทันทีเมื่อผู้ฝากเงินมีความต้องการ หรือมีความสามารถที่จะเปลี่ยนสินทรัพย์ต่างๆที่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินมีอยู่ให้เป็นเงินสดได้โดยเร็วและไม่มีความเสี่ยงขาดทุน ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์หรือระบบสถาบันการเงินจึงต้องมีระบบการบริหารสภาพคล่องที่ดีและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญในประการต่อมาในการบริหารจัดการธนาคารพาณิชย์หรือสถาบัน

การเงินคือ ความมั่นคงและปลอดภัยหรือ safety and soundness (ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญในการที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของเอกชนหรือเข้ามากำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน) ซึ่งความมั่นคงและปลอดภัยนั้นอาจจะเรียกอีกอย่างว่าธนาคารหรือสถาบันการเงินจะต้องมีความสามารถที่จะชำระหนี้สินได้ หรือเรียกอีกอย่างว่า banking solvency กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินจะต้องมีความสามารถที่จะชำระหนี้สินได้ โดยไม่คำนึงถึงมิติในทางด้านเวลาและสถานที่ ซึ่งหากธนาคารหรือระบบสถาบันการเงินมีความสามารถในการชำระหนี้สินได้ ทั้งหมด แสดงว่าธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้นมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ (solvency) เป็นอย่างดี

ดังนั้น ในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินย่อมมีความเสี่ยงหรือปัญหา สรุปได้ 2 ประการ คือ

1) **ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (illiquid problem)** เป็นปัญหาที่สถาบันการเงินยังพอมีทรัพย์สินที่มีมูลค่ารวมกันเพียงพอที่จะขายหรือนำมาชำระหนี้สินทั้งหมดแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน แต่ในระยะเวลาอันสั้นสถาบันการเงินนั้นอาจจะไม่สามารถเปลี่ยนทรัพย์สินหรือสินทรัพย์ดังกล่าวเป็นเงินสด และสามารถนำมาชำระหนี้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้ทั้งหมด

2) **ปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ (insolvency problem)** เป็นปัญหาที่สถาบันการเงินแม้จะขายทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดก็ไม่สามารถเพียงพอต่อการชำระหนี้ให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้ อาจจะถือได้ว่าเป็นภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวของสถาบันการเงิน

อย่างไรก็ตามปัญหาทั้งสองมีความแตกต่างกัน เพราะปัญหาการขาดสภาพคล่องเป็นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินได้เป็นปกติ อันเนื่องมาจากปัญหาการดำเนินงานหรือการบริหารจัดการในด้านสภาพคล่อง แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดสภาพคล่องดังกล่าวก็ยังไม่ถึงขั้นสถาบันการเงินจะล้มละลายหรือมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน เพียงแต่ไม่สามารถเปลี่ยนสินทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีอยู่เป็นเงินสดเพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้หรือผู้ฝากเงินได้ทั้งหมดภายในทันทีทันใด²⁵ ซึ่งต่างกับปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้หรือ insolvency problem เพราะอาจจะ

²⁵ นโยบายของรัฐ(public policy) ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงกำหนดกฎเกณฑ์ให้สถาบันการเงินจะต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามอัตราที่กำหนดและหากเกิดปัญหาขึ้นจริงก็มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องสร้างหลักประกัน (safety net) โดยการทำหน้าที่เป็นแหล่งให้เงินกู้ยืมแหล่งสุดท้าย (The lender of resort) แก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดกับสถาบันการเงินนั้นและความเสี่ยงของระบบการเงิน (systemic risk)

เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารการจัดการที่ผิดพลาดหรือไม่มีประสิทธิภาพ การขาดการกำกับดูแลแบบ prudential supervision การขาด good corporate governance จึงส่งผลกระทบต่อฐานะทางสินทรัพย์(asset) ของธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้นน้อยกว่าหนี้สิน (liabilities) ดังนั้นสถาบันการเงินดังกล่าวจึงอยู่ในสถานะไม่สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมดได้(รวมถึงผู้ฝากเงินด้วย)²⁶

จากปัญหาพื้นฐานของระบบสถาบันการเงินที่อาจจะเกิดขึ้นได้นั้นเป็นปัญหาที่สำคัญที่หากสถาบันการเงินใดประสบปัญหาอยู่ในสภาวะขาดสภาพคล่อง (illiquid problem) หรือในสถานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ (insolvency problem) รัฐหรือทางการควรจะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาโดยผ่านกลไกหรือมาตรการในการแทรกแซงการดำเนินงานของรัฐบาลหรือทางการ (state intervention หรือ regulatory intervention) ซึ่งจะเป็นมาตรการที่จะสามารถยับยั้งปัญหาและความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ มาตรการดังกล่าวจึงถูกเรียกอีกประการหนึ่งว่าเป็นมาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ซึ่งหลักการที่สำคัญคือ มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่รัฐใช้อำนาจในการเข้าไปจัดการหรือแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรืออาจจะเกิดปัญหา มาตรการดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จะช่วยลดความเสี่ยงอันจะเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน (โดยมาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหานี้จะมีลักษณะเฉพาะอันมีความแตกต่างไปจากกระบวนการล้มละลายของกิจการหรือบริษัทโดยทั่วไป)

มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา(resolution measures) นั้นมีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในทางกฎหมาย (legal power) ก่อนข้างมากพอสมควร ซึ่งในทางข้อความคิดพื้นฐาน (basic concept) กระบวนการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในหลายประเทศมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ นโยบายของรัฐ (public policy) ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรจัดหาระบบหรือกลไกในการที่จะสามารถคุ้มครองเจ้าหนี้(รวมถึงผู้ฝากเงินด้วย) โดยได้รับการชำระหนี้อย่างเป็นธรรม ในขณะที่เดียวกัน ก็มีกลไกในการทำให้มูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีอยู่ นั้นเกิดมูลค่าสูงสุด (to maximized the asset) และมีกลไกในการที่จะทำให้สถาบันการเงินนั้นสามารถฟื้นกลับมาดำเนินงานได้อีกโดยกระบวนการฟื้นฟูกิจการ

- 1) กระบวนการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาภายใต้กฎหมายล้มละลาย (insolvency law)
- 2) กระบวนการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาภายใต้กฎหมายธนาคาร (banking law)

ในหลายประเทศ อาจกำหนดให้กฎหมายล้มละลาย (insolvency law) ใช้บังคับกับกรณีการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาด้วย แต่อย่างไรก็ตามก็มีหลายประเทศส่วนใหญ่เช่นกันที่กำหนดให้กฎหมายธนาคาร (banking law) มีข้อกำหนดหรือบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว โดยเฉพาะ ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิด ถึงกระนั้นก็ตาม หลักการและสาระสำคัญของการจัดการในกรณีดังกล่าวต่างมีความเหมือนหรือมีลักษณะที่คล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็อาจมีความแตกต่างกันบ้างในบางเรื่องที่ได้ชี้แจงก็คือ กระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือ Rehabilitation ภายใต้กฎหมายล้มละลาย (insolvency law) จะเริ่มต้นการเข้าสู่กระบวนการโดยคำสั่งของศาล (court order) และจากนั้นจะอยู่ภายใต้การดำเนินงานหรือการกำกับดูแลของระบบศาลหรือ judicial administration ในขณะที่กระบวนการฟื้นฟูกิจการที่เป็นสถาบันการเงิน (bank restructuring) ภายใต้กฎหมายธนาคาร (banking law) นั้นจะเริ่มต้น และอยู่ภายใต้การดำเนินการขององค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายธนาคาร (banking law) นอกจากนี้ความแตกต่างที่สำคัญคือ การฟื้นฟูกิจการที่เป็นสถาบันการเงินภายใต้กฎหมายธนาคารนั้นมีความขอบเขต (scope) การจัดการหรือการดำเนินงาน รวมถึงเงื่อนไขที่ค่อนข้างจะกว้างหรือยืดหยุ่นมากกว่ากระบวนการฟื้นฟูกิจการภายใต้กฎหมายล้มละลาย เช่น ในกรณีฟื้นฟูกิจการภายใต้กฎหมายล้มละลาย การเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการนั้นจะต้องเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนและอย่างเคร่งครัด เช่น เกณฑ์ในการมีหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvency test) หรือเกณฑ์การมีปัญหาดสภาพคล่องในกระแสเงินสด (cash flow test) แต่สำหรับกรณีการฟื้นฟูกิจการที่เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายธนาคารนั้น อาจเข้าสู่กระบวนการได้เร็วขึ้น ทั้งนี้เพื่อดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาในลักษณะ Corrective Action โดยทันทีที่องค์กรกำกับดูแล ตรวจสอบหรือพบเห็นนัยยะสำคัญของการไม่ปฏิบัติตามหลักการที่ทางการหรือองค์กรกำกับดูแลกำหนดขึ้น²⁷

ในทางทฤษฎีนั้น การจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) เป็นมาตรการที่มีความจำเป็นในการเสริมสร้างเสถียรภาพ (stabilities) ของ

²⁷ Tobias M.C. Asser, Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress (International Monetary Fund, 2001), p. 5-6

ระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ มาตรการในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ²⁸

1) ป้องกันปัญหาผลกระทบที่เรียกว่า Contagious Effect กล่าวคือ เพื่อมิให้สถาบันการเงินใดที่มีปัญหาหรือล้มลง ส่งผลกระทบไปยังสถาบันการเงินอื่นให้ล้มหรือมีปัญหามาตามไปด้วย โดยการสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาและสถาบันการเงินที่เป็นปรกติมิให้พากันถอนเงินจากระบบสถาบันการเงิน (bank run)

2) ลดความเสี่ยงที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือเริ่มจะมีปัญหาจะเกิด Moral Hazard หรือดำเนินงานธุรกิจในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูงยิ่งขึ้นไป อันเนื่องมาจากความต้องการผลตอบแทนที่สูงของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งรวมถึงเป็นมาตรการแก้ปัญหา Moral Hazard อันเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่หรือผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาให้มีแรงจูงใจควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินมากยิ่งขึ้นเพราะอาจจะได้รับผลกระทบจากการที่ทางการหรือองค์กรกำกับดูแลและเข้าแทรกแซงการดำเนินงาน (state intervention) และมีผลต่อความเสียหายในทุนหรือเงินฝากของตนเอง

3) การแทรกแซงการดำเนินกิจการของทางการหรือองค์กรกำกับดูแล หรือการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ก็เพื่อที่รักษา (conserve) มูลค่าหรือเพิ่มมูลค่า (to maximize) ของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เพื่อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ฝากเงินเมื่อมีการขายสินทรัพย์หรือการชำระบัญชี

3.1.3.2 ลักษณะและรูปแบบของการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ภายหลังจากที่ผ่านกระบวนการในการกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการในการตรวจสอบสถาบันการเงิน (examination measure) กระบวนการต่อไป คือ การแทรกแซงในการดำเนินงานกิจการของสถาบันการเงิน โดยองค์กรกำกับดูแล (state intervention) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่ามาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

²⁸ Thorsten Beck, “The Incentive Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution Concepts and Country Studies” World Bank Policy Research Working Paper 3043, May 2003 P. 8-11

(resolution measures)²⁹ ประกอบไปด้วยมาตรการที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งใน 3 ลักษณะดังต่อไปนี้ คือ³⁰

- 1) มาตรการบังคับ (enforcement measures)
- 2) มาตรการแก้ไขปัญหา (corrective measures)
- 3) มาตรการควบคุมการดำเนินงานกิจการสถาบันการเงินผ่านผู้บริหารชั่วคราวหรือที่เรียกว่า Provisional Administrator หรือผ่านผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) (taking control of a bank measures)

มาตรการที่สำคัญประการแรก คือ มาตรการในการบังคับ หรือ Enforcement Measures ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญในการที่จะป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน โดยมาตรการดังกล่าวจะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรกำกับดูแลสามารถใช้ดุลยพินิจ (discretion) ได้อย่างกว้างขวางว่า ควรจะใช้มาตรการบังคับ (enforcement) หรือเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินหรือไม่ และหากควรใช้มาตรการบังคับหรือเข้าแทรกแซงการดำเนินงานดังกล่าวแล้วจะมีลักษณะและขอบเขตเพียงไร อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวขององค์กรกำกับดูแลก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือกรอบตามที่กฎหมายการธนาคาร (Banking Law) กำหนดไว้เท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ภายใต้กฎหมายของหลายประเทศกำหนดไว้ว่า องค์กรกำกับดูแลอาจจะเตือน (warning) หรือร้องขอหรือสั่งให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาดำเนินการใด ๆ ซึ่งในกรณีนี้้องค์กรกำกับดูแลก็อาจจะมีดุลยพินิจหรือสามารถใช้ดุลยพินิจว่าจะดำเนินการอย่างไร แต่ในทางกลับกัน หากกฎหมายกำหนดไว้ว่าองค์กรกำกับดูแลจะต้องเตือนหรือร้องขอหรือสั่งให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาดำเนินการ เช่นนี้แสดงว่าองค์กรกำกับดูแลก็ไม่มีทางเลือก โดยจะต้องเตือนหรือร้องขอหรือสั่งให้สถาบันการเงินใดกระทำการหรือเว้นกระทำการใด ๆ หรือหากกฎหมายกำหนดไว้ว่า องค์กรกำกับดูแลจะดำเนินการมาตรการใด ๆ ที่จำเป็นในการที่เยียวยา (remedy) สถานการณ์มี

²⁹ ในกรณีการแก้ไขปัญหากิจการที่เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายการธนาคารนั้นค่อนข้างมีความแตกต่างจากกระบวนการในการฟื้นฟูกิจการภายใต้กฎหมายล้มละลาย ในประเด็นที่มีความยืดหยุ่นและมีขอบเขตการดำเนินงานรวมถึงกรอบของเวลาที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ (discretion) ขององค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินค่อนข้างสูง ทั้งนี้เพราะกิจการที่เป็นสถาบันการเงินนั้นมีลักษณะพิเศษและสลับซับซ้อน รวมถึงความมั่นคงของสถาบันการเงินย่อมมีส่วนสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศ ดังนั้นจึงต้องให้ดุลยพินิจแก่องค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาก็เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อป้องกันปัญหาที่จะลุกลามไปทั้งระบบสถาบันการเงิน (systemic risk)

³⁰ Tobias M.C. Asser “Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress”

ให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง ในกรณีเช่นนี้องค์กรกำกับดูแลก็มีดุลยพินิจในการดำเนินมาตรการใด ๆ อันมีลักษณะของ Corrective Action ต่อไป³¹

ดังนั้น มาตรการบังคับ หรือ Enforcement Action เป็นมาตรการที่สำคัญในการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันความเสียหาย (preventive measures) โดยการร้องขอหรือสั่งโดยการใช้อำนาจทางกฎหมาย (legal power) ให้สถาบันการเงิน กระทบหรืองดเว้นกระทบ หรือแก้ไขให้ถูกต้องในส่วนที่บกพร่องก่อนที่ความเสียหายจะลุกลามไปจนแก้ไขไม่ได้

มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ในประการต่อมาคือ มาตรการแก้ไขปัญหามีลักษณะของ Corrective Measures โดยมาตรการนี้เป็นมาตรการที่จะช่วยรักษาเยียวยาหรือแก้ไขให้สถาบันการเงินกลับคืนมาดำเนินงานอย่างปกติ หรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือตามกฎหมายได้อย่างเป็นปกติ มาตรการ Corrective Measures จึงหมายถึงมาตรการที่ใช้จัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีตั้งแต่ระดับไม่เป็นทางการ (informal) ซึ่งผ่านกลไกการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินโดยสมัครใจเองไปจนถึงระดับเป็นทางการ (formal) โดยการแทรกแซงการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้น โดยองค์กรกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ปกติ กระบวนการในการแก้ไขปัญหจะเป็นของสถาบันการเงินนั่นเองว่าจะมีกลไกหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหอย่างไร แต่หากในสถานการณ์ที่อาจจะเกิดปัญหาตามมาอย่างรุนแรง โดยหลักการของกฎหมายในหลายประเทศแล้ว จะกำหนดให้องค์กรกำกับดูแลออกคำสั่งให้สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นมีแผนที่จะแก้ไขปัญหหรือ action plan เพื่อที่จะแก้ไขหรือฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินนั้น³²

ส่วนรูปแบบหรือลักษณะของมาตรการ Corrective Measures นั้น คือ หากทางการหรือองค์กรกำกับดูแลพบว่าการดำเนินงานของสถาบันการเงินใดอาจจะประสบปัญหาต่อไปได้ มาตรการ Corrective Measures ที่นำมาใช้ คือ การแจ้งให้ทราบ (inform) หรือ ให้คำแนะนำ (recommendation) เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นปฏิบัติเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น จากนั้นหากสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตามไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ทางการหรือองค์กรกำกับดูแลอาจออกคำสั่งเตือน (warning) ให้สถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติ โดยกำหนดไว้ในคำเตือนว่าหากไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว สถาบันการเงินดังกล่าวอาจจะถูกลงโทษ หรืออาจถูกทางการหรือองค์กรกำกับดูแลแทรกแซงการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินได้ หรือทางการหรือองค์กรกำกับดูแลอาจจะทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร (written agreement) กับสถาบันการเงินดังกล่าว โดยข้อตกลงดังกล่าวจะมีลักษณะที่กำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขที่สถาบันการเงินจะต้องปฏิบัติตาม รวมถึง

³¹ Ibid., p. 54-55.

³² Basle Committee on Banking Supervision “Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks” Bank of International Settlement (BIS), March 2002 p. 19

แผนการแก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ผิดพลาดหรือบกพร่องที่อาจจะประสบปัญหา (corrective plan หรือ action plan) อย่างไรก็ตามหากไม่มีการดำเนินการตามที่ได้แจ้งเตือน (warning) ตามข้อตกลง (written agreement) หรือตาม corrective plan ทางการหรือองค์กรกำกับดูแลอาจจะใช้คำสั่ง (order) ให้ผู้บริหารของสถาบันการเงินดังกล่าวปฏิบัติ หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงหรือถอดถอนผู้บริหารของสถาบันการเงินนั้นออกและนำผู้บริหารชุดใหม่เข้าไปดำเนินงานในกิจการของสถาบันการเงินแทน และสั่งห้ามมิให้ผู้บริหารชุดเดิมเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารการจัดการสถาบันการเงินต่อไป³³

มาตรการ Corrective Measures นั้น ทาง Bank of International Settlement หรือ BIS ได้เสนอแนวทางที่สำคัญที่จะนำไปปฏิบัติในประการแรก คือ องค์กรกำกับดูแลจะต้องกำหนดลักษณะของความร้ายแรงของปัญหาว่าเป็นปัญหาอะไร สาเหตุของปัญหาเกิดจากอะไร ประการต่อมาคือการใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่รวดเร็วและทันท่วงที โดยการกำหนดในกฎหมายที่ชัดเจน และการที่จะใช้มาตรการใดในการแก้ไขปัญหานั้นก็ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของปัญหา เช่น หากสถานการณ์ยังคงไม่รุนแรงมากนัก องค์กรกำกับดูแลอาจจะใช้มาตรการที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งได้แก่การแจ้งเตือน (warning) หรือให้คำแนะนำ แต่หากสถานการณ์อาจจะรุนแรง องค์กรกำกับดูแลจะต้องใช้มาตรการที่เป็นทางการ คือ การสั่งให้สถาบันการเงินที่มีปัญหากระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใด (cease and order)³⁴

นอกจากนี้แล้ว Bank of International Settlement หรือ BIS ยังได้เสนอแนะอีกว่าในสถานการณ์ที่อาจจะรุนแรงนั้น องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาเสนอแผนการแก้ไขหรือการฟื้นฟู (action plan หรือ restructuring plan) ซึ่งแผนดังกล่าวนี้จะต้องมีแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหาทั้งปัญหาที่เกิดขึ้น (symptoms) และสาเหตุของปัญหา (causes) นั้นว่าเกิดจากปัญหาความเพียงพอของเงินกองทุน หรือคุณภาพของสินทรัพย์ (quality of asset) หรือความสามารถในการหารายได้ (earning) เช่น หากในกรณีที่สถาบันการเงินมีปัญหาที่เกิดจากความเพียงพอของเงินกองทุน มาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ปรากฏในแผนอาจจะต้องทำการลดทุนเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดทุนสะสม จากนั้นจะมีแผนการที่จะเพิ่มเงินกองทุนให้สูงขึ้นให้ถึงตามอัตราที่กำหนด โดยทั้งนี้อาจจะมาจากผู้ถือหุ้นเดิม (existing shareholder) หรืออาจจะมาจากการขายสินทรัพย์ (asset) ของสถาบันการเงินนั้น หรือการตัดลดค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินงาน หรือในกรณีที่สถาบันการเงินมีปัญหาที่เกิดจากคุณภาพของสินทรัพย์ (asset quality problem) จนทำให้เกิด

³³Tobias M.C. Asser “Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress” p. 79-82

³⁴Basle Committee on Banking Supervision “Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks” p. 19-23

ปัญหาสินเชื่อก่อนที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ในแผนการฟื้นฟูอาจจะกำหนดให้มีการเจรจาหรือการปรับโครงสร้างหนี้กับลูกหนี้ ซึ่งอาจจะเป็นการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ การปรับลดอัตราดอกเบี้ย การแปลงหนี้เป็นทุน (debt to equity) การตัดหนี้สูญหรือ write off หนี้ที่มีปัญหา รวมถึงการโอนขายหนี้หรือสินเชื่อก่อนที่มีปัญหาไปให้กับองค์กรพิเศษที่บริหารจัดการหนี้หรือสินเชื่อก่อนที่มีปัญหา (asset management corporation)³⁵

ดังนั้น มาตรการ Corrective Measures จึงเป็นการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินที่จะจัดการหรือแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่อาจจะประสบปัญหาต่อไปในอนาคตได้ โดยผ่านกระบวนการที่เป็นทั้งทางการ (formal) และไม่เป็นทางการ (informal) ที่เป็นระบบ และเป็นขั้นเป็นตอน ภายใต้กรอบของกฎหมายหรือเงื่อนไขที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยหรือรักษาเยียวยาให้สถาบันการเงินกลับคืนมาดำเนินงานอย่างปกติ หรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือตามกฎหมายได้อย่างเป็นปกติ รวมถึงรักษาหรือเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ และป้องกันผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินดังกล่าวมา

มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ในประการสุดท้ายคือ มาตรการควบคุมการดำเนินงานกิจการสถาบันการเงิน (taking control of a bank measures) โดยมาตรการนี้มักจะเป็นมาตรการสุดท้ายที่ภายหลังจากที่มาตรการ Corrective Measures ไม่อาจจะประสบความสำเร็จ ทางการหรือองค์กรกำกับดูแลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมการดำเนินงานสถาบันการเงินนั้น โดยมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ³⁶

- 1) การควบคุมการดำเนินงานกิจการของสถาบันการเงินผ่านผู้บริหารชั่วคราว (provisional administrator) หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) ที่แต่งตั้งโดยทางการหรือองค์กรกำกับดูแล ตามกฎหมายการธนาคาร (banking law) ซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการที่ไม่ผ่านกระบวนการทางศาล และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบบศาล (judicial involvement)
- 2) การควบคุมการดำเนินงานกิจการของสถาบันการเงินผ่านผู้บริหาร หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ที่แต่งตั้งโดยศาล และอยู่ภายใต้การดูแลอย่างใกล้ชิดของระบบศาล ตามกฎหมายล้มละลาย (insolvency law)

³⁵ Ibid., p. 25-30

³⁶ Tobias M.C. Asser “Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress”

มาตรการการควบคุมการดำเนินงานกิจการของสถาบันการเงินผ่านผู้บริหารชั่วคราว
(Provisional Administrator และผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver) ตามกฎหมายธนาคาร
(banking law)

มาตรการควบคุมการดำเนินงานกิจการสถาบันการเงิน (taking control of a bank measures) ภายใต้กฎหมายธนาคาร มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อรักษาสถานะของสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินงานต่อไป โดยเฉพาะกิจการหรือธุรกิจที่เป็นหัวใจหรือเป็นธุรกิจหลักของกิจการนั้น (core business) หรือโครงสร้างของกิจการนั้น ให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้เป็นปกติและอยู่ภายใต้การดำเนินงานตามหลักการของ Prudential Regulations ผ่านผู้บริหารที่ทางการหรือองค์กรกำกับดูแลแต่งตั้งขึ้นที่เรียกว่า Provisional Administrator ³⁷ และวัตถุประสงค์ประการที่สอง คือ เพื่อที่จะเปิดถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการสถาบันการเงิน รวมถึงปิดกิจการและชำระบัญชี โดยผ่านผู้บริหารที่ทางการหรือองค์กรกำกับดูแลแต่งตั้งขึ้นที่เรียกว่า Receiver เพื่อลดความเสี่ยงหรือความเสียหายต่อสถาบันการเงินอื่นและระบบสถาบันการเงิน (systemic effect) อันเกิดจากผลกระทบจากสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่ามาตรการในการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาใด องค์กรกำกับดูแลมีบทบาทหรือมีลักษณะที่มองได้ 2 ลักษณะ คือ บทบาทของผู้บริหารชั่วคราว (Provisional Administration) และบทบาทของผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver) ซึ่งมาตรการหรือวิธีการที่นำมาใช้นั้นก็จะขึ้นอยู่กับ เช่น หากมีความต้องการที่จะรักษามูลค่าของสินทรัพย์และธุรกิจให้ดำเนินต่อไป มาตรการหรือวิธีการที่จะนำมาใช้ก็อาจจะเป็น มาตรการให้ความช่วยเหลือโดยตรงขององค์กรกำกับดูแล (The Open Bank Assistant) หรือการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ (Action Plan) เพราะถือว่าเป็นบทบาทในฐานะของ Provisional Administration หรือในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปิดกิจการและชำระบัญชี ก็อาจจะใช้วิธีการจ่ายเงินฝากคืนแก่ผู้ฝากเงิน (Payoff) หรือใช้วิธีการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน (P&A) ให้กับสถาบันการเงินอื่น โดยมาตรการหรือวิธีการที่องค์กรกำกับดูแลจะใช้ อาจจะมีมาตรการเดียวหรือหลายมาตรการประกอบกันได้ เช่น ใช้มาตรการ P&A ร่วมกับการให้ความช่วยเหลือโดยตรงขององค์กรกำกับดูแล (The Open Bank Assistant) หรือมาตรการให้ความช่วยเหลือโดยตรงขององค์กรกำกับ

³⁷ Provisional Administrator จะทำหน้าที่ในการบริการจัดการสถาบันการเงินที่มีปัญหาให้ปฏิบัติตามหลักการของ Prudential Administrations และรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน รวมถึงเตรียมตัวในการโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้สถาบันการเงินอื่นหรือควบรวมกิจการหรือชำระบัญชี ในขณะที่ Receiver จะทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานอย่างเบ็ดเสร็จเพื่อโอนหรือขายสินทรัพย์และหนี้สิน หรือควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินอื่น ปิดกิจการและชำระบัญชี (liquidation)

ดูแลร่วมกับการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ (action plan) ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

การใช้มาตรการทางกฎหมายในการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดอำนาจของกรรมการหรือผู้บริหาร รวมถึงผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น โดยการบริหารจัดการดังกล่าวจะตกอยู่กับผู้บริหารชั่วคราว ซึ่งเรียกว่า Provisional Administrator หรือตกอยู่กับผู้พิทักษ์ หรือ Receiver ที่องค์กรกำกับดูแลหรือศาลเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น โดยการแทรกแซงการดำเนินงานกิจการของสถาบันการเงินนั้น ในหลายประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย องค์กรกำกับดูแลโดยตรงอาจจะเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินในฐานะ Provisional Administrator หรือ Receiver หรืออาจจะแต่งตั้งองค์กรอื่นเข้าทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งแตกต่างกับในประเทศสหรัฐอเมริกา FDIC จะได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรกำกับดูแลให้ทำหน้าที่ในฐานะ Conservator หรือในฐานะของ Receiver ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ในหลายประเทศเช่นเดียวกัน อาจจะกำหนดให้ระบบประกันเงินฝากหรือองค์กรประกันเงินฝากทำหน้าที่เป็น Provisional Administrator หรือ Receiver

กฎหมายการธนาคารของในหลาย ๆ ประเทศ กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยการให้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ในขั้นแรก (first step) นั้น องค์กรกำกับดูแลอาจจะใช้มาตรการบังคับ(enforcement) โดยการร้องขอ หรือกำหนดแนวทาง(guideline) คำแนะนำ (recommendation) หรือใช้มาตรการในลักษณะของ corrective measures โดยการออกคำสั่งให้หยุดการกระทำหรือแก้ไขให้ถูกต้อง (cease and order) โดยการกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนรวมถึงการกำหนดให้สถาบันการเงินเสนอแผนการแก้ไขหรือฟื้นฟูกิจการ (restructuring plan) ต่อมาขั้นตอนที่สอง (second step) จะเป็นขั้นตอนที่หากขั้นตอนแรกไม่ประสบความสำเร็จ องค์กรกำกับดูแลก็จะใช้มาตรการที่รุนแรงมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการเพิกถอนใบอนุญาตหรือการเข้าไปควบคุมการดำเนินงานแทนผู้บริหารเดิมโดยผ่านผู้บริหารชั่วคราวหรือที่เรียกว่า Provisional Administrator หรือผ่านผู้พิทักษ์ทรัพย์สิน (receiver)³⁸

อย่างไรก็ตามการกำหนดให้องค์กรประกันเงินฝากทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ Tobias M.C. Asser ได้ให้ความเห็นว่าอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of interest) ระหว่างหน้าที่ในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ (trustee) ของผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ และผลประโยชน์ของระบบการประกันเงินฝากเองในฐานะเจ้าหน้าที่รายใหญ่ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหลังจากที่รับช่วงสิทธิ (subrogation) มาจากผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เมื่อองค์กรประกันเงินฝากได้จ่ายเงินไป กล่าวคือ การที่องค์กรประกันเงินฝากเข้าแทรกแซงการดำเนินงาน

³⁸ Tobias M.C. Asser “Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress” p. 56.

ของสถาบันการเงินอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้อื่นๆของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น เพราะว่าองค์กรประกันเงินฝากในฐานะของเจ้าหนี้รายใหญ่อาจจะไม่เสนอแนวทางหรือผลประโยชน์ที่เป็นธรรมหรือเท่าเทียมกันกับองค์กรประกันเงินฝาก และสิ่งนี้จะทำให้น่าเชื่อถือขององค์กรประกันเงินฝากในการเข้าไปแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนหรือสาธารณชน และส่งเสริมให้เจ้าหนี้ต่างๆของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นทำการฟ้องร้องหรือเรียกร้องผลประโยชน์ของตนต่อศาลยุติธรรม³⁹

การแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินผ่าน Provisional Administrator

Provisional Administrator เป็นกระบวนการในการบริหารจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาเพื่อให้กลับคืนมาดำเนินการได้เป็นปกติ รวมถึงสามารถปฏิบัติตามหลักการที่ดีของ Prudential ดังตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กฎหมายกำหนดชัดเจนให้อำนาจแก่ FDIC ในฐานะของ Conservator ในการที่จะแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งอำนาจดังกล่าวอาจรวมถึงการดำเนินการที่จำเป็นในการที่จะทำให้สถาบันการเงินนั้นกลับมามีความมั่นคงเหมือนเดิม หรือ ดำเนินการที่เหมาะสมในการที่จะดำเนินกิจการสถาบันการเงินต่อไป และรักษามูลค่าของสินทรัพย์และทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นไว้ โดยทั้งนี้หากในสถานการณ์ที่ร้ายแรงจนไม่สามารถดำเนินกิจการดังกล่าวได้หรือไม่สามารถรักษามูลค่าของสินทรัพย์ไว้ได้ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องยกเลิกการทำหน้าที่ในฐานะของ Provisional Administrator และดำเนินการชำระบัญชี (liquidation)

โดยทั้งนี้ การแต่งตั้ง Provisional Administrator ในหลายประเทศนั้นมีความแตกต่างกันออกไป เช่น ในประเทศฝรั่งเศส อิตาลี เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส รวมถึงสหรัฐอเมริกา องค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินโดยตรงอาจจะแต่งตั้งองค์กรอื่นใดเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะของ Provisional Administrator หรือในประเทศออสเตรเลียที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรกำกับดูแลเข้าไปทำหน้าที่ Provisional Administrator โดยตรง หรือในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย และ สวิตเซอร์แลนด์ ที่กฎหมายการธนาคารกำหนดให้ศาลเป็นผู้แต่งตั้ง Provisional Administrator มิใช้องค์กรกำกับดูแล ซึ่งเหตุผลสำคัญที่มีการแต่งตั้ง Provisional Administrator นั้น กฎหมายการธนาคารในหลายประเทศมีความแตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้มีการแต่งตั้ง Provisional Administrator เพราะว่าในสถานการณ์สถาบันการเงินมีปัญหานั้น การจัดการและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นไม่อาจจะสามารถดำเนินต่อไปได้อีกต่อไป หรือในประเทศ

³⁹Tobias M.C. Asser “Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress” p. 108-109

ออสเตรเลียที่กฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้ง Provisional Administrator เมื่อสถาบันการเงินนั้นประสบปัญหาสภาพคล่องหรือปัญหาความสามารถในการชำระหนี้ หรือในประเทศออสเตรเลียที่เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาหนี้สินล้มพันตัวหรือ insolvency หรือในประเทศแคนาดาที่กฎหมายกำหนดเป็นกรณีของเหตุการณ์ต่างๆ ที่เป็นเหตุผลให้มีการแต่งตั้ง Provisional Administrator เช่น สถาบันการเงินหยุดทำการจ่ายเงินหรือไม่สามารถชำระหนี้ได้ หรือสถาบันประกันเงินฝากของประเทศแคนาดายกเลิกการประกันเงินฝากหรือคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น⁴⁰

บทบาทและหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาในฐานะของ Provisional Administrator นี้มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวมาแล้วเพื่อต้องการรักษาหรือฟื้นฟูให้สถาบันการเงินนั้นกลับคืนมามั่นคงอีกครั้งหนึ่ง หรือเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของเจ้าหนี้และผู้ฝากเงิน ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจในฐานะของ Provisional Administrator จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

- แผนการปรับปรุงโครงสร้างกิจการหรือฟื้นฟูกิจการ (restructuring plans)

สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น อาจมีความจำเป็นที่จะได้รับการฟื้นฟูหรือการปรับโครงสร้างของกิจการ เพราะการดำเนินงานมีแนวโน้มที่จะพัฒนาต่อไปได้เป็นอย่างดี จึงมีการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างทางการเงิน (Financial Restructuring) การปรับโครงสร้างของการดำเนินงานหรือโครงสร้างขององค์กร โดยอาจมีความจำเป็นที่จะต้องออกตราสารหรือหุ้น เพื่อให้เงินกองทุนถึงเกณฑ์ที่ทางการกำหนด ซึ่งมีโอกาสที่ผู้ถือหุ้นจะต้องรับภาระความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการลดทุนหรือการแปลงหนี้เป็นทุน อย่างไรก็ตามในกรณีที่แผนการฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินที่สถาบันการเงินนั้นเป็นผู้จัดทำขึ้นมีอาจจะประสบความสำเร็จ ก็เป็นหน้าที่ขององค์กรในฐานะของ Provisional Administrator ในการที่จะเข้าไปจัดทำแผนการฟื้นฟูกิจการนั้นอย่างเร่งด่วนและมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แทนกรรมการหรือผู้บริหารเดิมของสถาบันการเงินที่มีปัญหา⁴¹

⁴⁰ Ibid., p. 124-125

⁴¹ Basle Committee on Banking Supervision “Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks” Bank of International Settlement (BIS), March 2002 p. 31-32

Open –Bank Assistance (government loan or transfer)

มาตรการดังกล่าวอาจจะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า OBA ซึ่งหมายถึงการที่องค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจในฐานะของ Provisional Administrator จัดหาความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา⁴² เช่น ให้อุดหนุนเงิน หรือให้ความช่วยเหลือทางอ้อม เช่น การค้ำประกัน หรือการซื้อสินทรัพย์ที่ไม่มีคุณภาพเพื่อให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถลดภาระความเสียหายจากสินทรัพย์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ เนื่องจากจะมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน เนื่องจากเงินที่องค์กรกำกับดูแลหรือองค์กรที่มีอำนาจในฐานะของ Provisional Administrator จ่ายหรือให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาจะมาจากรัฐบาลโดยตรง ดังนั้น Bank of International Settlement (BIS) จึงได้เสนอแนวทางให้การช่วยเหลือดังกล่าวนี้จะต้องมีค่าใช้จ่ายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการให้ความช่วยเหลือตามแผนฟื้นฟูกิจการหรือ Restructuring Plan รวมถึงมาตรการที่จะสามารถช่วยเหลือหรือฟื้นฟูให้สถาบันการเงินที่มีปัญหากลับคืนมามีความมั่นคงดั้งเดิม นอกจากนี้แล้ว การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ ผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินจะต้องรับภาระในความเสี่ยงอันเกิดจากการลดทุน หรือการลดสัดส่วนในการถือหุ้น (dilution) หรือการจำกัดผลประโยชน์บางประการและมีความจำเป็นที่รัฐบาลหรือองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในฐานะของ Provisional Administrator ที่จะเข้าเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่โดยชักชวนให้นักลงทุนอื่นๆ เข้ามาถือหุ้นอีกส่วนหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อการบริหารจัดการสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจหน้าที่ของ Provisional Administrator ในกฎหมายของหลายประเทศนั้นจะกำหนดให้อำนาจแก่ Provisional Administrator ในการบริหารจัดการสถาบันการเงินที่มีปัญหาแทนกรรมการหรือผู้บริหารเดิม ดังนั้น Provisional Administrator จึงมีสิทธิ หน้าที่ และเอกสิทธิ์ (privilege) ในการบริหารจัดการสถาบันการเงินที่มีปัญหา เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายกำหนดให้ FDIC ในฐานะของ Conservator มีสิทธิ อำนาจและเอกสิทธิ์เหนือผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ในประเทศอิตาลี การแต่งตั้ง Provisional Administrator เท่ากับอาจมีผลในการระงับอำนาจของผู้ถือหุ้นชั่วคราว ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อสถาบันการเงินอยู่ภายใต้บทบาทของ Provisional Administrator กฎหมายก็ให้อำนาจแก่ศาลโดยการร้องขอขององค์กรกำกับดูแลที่

⁴² Mathias Dewatripont and Jean Tirole “The Prudential Regulation of Banks” The MIT Press, 1994, p. 68

กระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ฝากเงินที่จะสั่งให้ผู้ถือหุ้นหรือผู้ที่เป็นเจ้าของสถาบันการเงินนั้น จำหน่ายหุ้นของตนในราคาตามที่ศาลกำหนดไว้⁴³

ดังนั้น โดยสรุป อำนาจขององค์กรที่มีบทบาทในฐานะของ Provisional Administrator นั้น จะเข้ามามีอำนาจหน้าที่และมีบทบาทแทนผู้ถือหุ้น หรือผู้ที่เป็นเจ้าของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น เพราะการที่จะรักษาสถานะของสถาบันการเงินนั้นไว้จะต้องได้ดำเนินการโดยองค์กรกำกับดูแล หรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจหรือศาล และที่สำคัญการเข้ามามีบทบาทดังกล่าวนี้จะมีกฎหมายให้อำนาจเอาไว้แก่องค์กรนั้นเพื่อที่จะสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยผ่านมาตรการต่างๆ ซึ่งในการใช้มาตรการในการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินดังกล่าวนี้ ประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมาก คือ ในกฎหมายของหลายประเทศนั้นจะมีการกำหนดสิ่งที่เรียกว่า การหยุด หรือการพักชำระหนี้ หรือที่เรียกว่า Debt Service Moratorium กล่าวคือ ถือว่าเมื่อสถาบันการเงินอยู่ในสถานะที่มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว องค์กรกำกับดูแลอาจจะเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินโดยตรงหรือผ่านองค์กรอื่นที่มีอำนาจในฐานะของ Provisional Administrator มาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ การหยุด (stay) ในการชำระหนี้ หรือ การจ่ายเงินชำระหนี้อันเป็นการทำให้สถานะทางการเงินหรือสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาลดน้อยถอยลงไป อันทำให้การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วระยะเวลาที่หยุดดังกล่าวนี้จะมีไปจนกระทั่งมีการยกเลิกบทบาทหน้าที่ในฐานะของ Provisional Administrator

ในกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อสถาบันการเงินที่มีปัญหาอยู่ภายใต้การดูแลของ Provisional Administrator แล้ว บุคคลใดก็ตามมีอาจจะเรียกร้องหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลกับสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นได้ เว้นแต่บุคคลนั้นจะได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือได้รับความยินยอมจากองค์กรกำกับดูแล หรือในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ กฎหมายได้กำหนดว่า เมื่อมีการแต่งตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะของ Provisional Administrator จะต้องมีการหยุดพักชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ต่างๆ ของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น⁴⁴

นอกจากนี้การสิ้นสุดของการใช้มาตรการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินผ่าน Provisional Administrator นั้นจะเกิดขึ้นเมื่อการแก้ไขปัญหาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ คือ สถาบันการเงินนั้นกลับมามีความมั่นคงเหมือนเดิม สามารถปฏิบัติตามหลักการของ Prudential ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวอาจจะสิ้นสุดเมื่อเห็นว่าสถาบันการเงินนั้นอยู่ใน

⁴³Tobias M.C. Asser “Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress” p. 128

⁴⁴Ibid., p. 129-130

สถานการณ์ที่ร้ายแรง ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาได้และสมควรที่จะเพิกถอนใบอนุญาต ปิดกิจการชำระบัญชี หรือควรวมกิจการกับสถาบันการเงินที่ดีผ่านกระบวนการชำระบัญชี เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายกำหนดให้เมื่อมาตรการแก้ไขปัญหาผ่าน Provisional Administrator ไม่เป็นผล องค์กรกำกับดูแลอาจจะจัดการกับสถาบันการเงินนั้นผ่านกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์และการชำระบัญชีได้ทันที⁴⁵

การแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินผ่านกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์ (Receiver)

มาตรการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินผ่านกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์นั้นจะอยู่ภายใต้กระบวนการที่กฎหมายการธนาคารกำหนดขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างไปจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการและกระบวนการล้มละลายตามกฎหมายล้มละลาย โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญของมาตรการหรือกระบวนการดังกล่าว คือ การเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ (maximized the asset) เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลาย รวมถึงองค์กรประกันเงินฝาก โดยลักษณะสำคัญของมาตรการดังกล่าว คือ การเพิกถอนใบอนุญาต การปิดกิจการ การชำระบัญชี การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน การควรวมกิจการกับสถาบันการเงินที่ดี

การใช้มาตรการดังกล่าว ในกฎหมายของหลายประเทศ คือ ภายใต้การแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินผ่าน Provisional Administrator นั้น อำนาจหรือสิทธิของกรรมการหรือผู้บริหารเดิมของสถาบันการเงินนั้นยังอาจจะยังมีอยู่บ้าง แต่สำหรับการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินผ่าน Receiver นั้น อำนาจหรือสิทธิดังกล่าวจะถูกพักหรือหยุดชั่วคราว โดยอำนาจของ Receiver จะมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจอย่างชัดเจนและเต็มที่ในการที่จะแก้ไขปัญหาหรือบริหารจัดการสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งอาจจะเป็นการ โอนสินทรัพย์และหนี้สินไปยังสถาบันการเงินที่ดีหรือมีความมั่นคง⁴⁶

ในกฎหมายของหลายประเทศ การแต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ Receiver นี้ อาจจะขึ้นอยู่กับที่กฎหมายการธนาคาร (banking law) กำหนด เช่น ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี ลักเซมเบิร์กส์ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา หรืออาจจะขึ้นอยู่กับกฎหมายล้มละลายที่ใช้ในกรณีทั่วไปหรือในกรณีเฉพาะกับสถาบันการเงิน เช่น ประเทศออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก อังกฤษ และเยอรมัน หรืออาจจะขึ้นอยู่กับกฎหมายบริษัท (company law)

⁴⁵ Ibid., p. 130-131

⁴⁶ Ibid., p. 133

เช่น ประเทศ ออสเตรเลีย ซึ่งการแต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ Receiver นั้น ในบางประเทศกฎหมาย การธนาคารกำหนดให้ศาลเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเป็นผู้ที่แต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์ เช่น ประเทศลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ หรือในบางประเทศกฎหมายกำหนดให้องค์กรที่กำกับดูแลเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา หรือประเทศแคนาดา ที่ Canada Deposit Insurance Corporations (CDIC) จะได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์หรือ Receiver ตามคำสั่งของ The Governor in Council และคำแนะนำของกระทรวงการคลัง เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ FDIC จะได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์หลังจากที่ได้ปรึกษากับ องค์กรกำกับดูแลโดยตรง โดยทั้งนี้กฎหมายของประเทศต่างๆ เหล่านั้นจะกำหนดเกณฑ์หรือกรณี ที่จะมีการแต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์เมื่อสถาบันการเงินนั้นอยู่ในสถานะหนี้สินล้นพ้นตัว (insolvency) ใน 3 ความหมาย คือ มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินนั้นไม่สามารถจ่ายหรือชำระหนี้ แก่เจ้าหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ (ประเทศอังกฤษและนอร์เวย์) ความหมายที่สองคือ การมีหนี้สิน มากกว่าทรัพย์สิน โดยการพิจารณาจากงบดุล (balance sheet) และความหมายที่สามคือ เกณฑ์ที่ องค์กรกำกับดูแลกำหนดขึ้น คือ เงินกองทุนของสถาบันการเงินไม่ถึงระดับหรืออัตราที่กำหนด หรือมีไม่เพียงพอตามหลักการของ capital adequacy standard ⁴⁷

อำนาจหน้าที่ของผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ Receiver โดยทั่วไปไม่ได้มีอำนาจเฉพาะในการบริหาร จัดการสถาบันการเงินที่มีปัญหาแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น แต่ยังคงมีอำนาจเฉพาะในการเป็นเจ้าของ สถาบันการเงินด้วย ในรูปแบบของการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินไปให้สถาบันการเงินอื่นที่ดี ทั้งนี้ผ่านมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถือหุ้น ทั้งนี้เพื่อ ประโยชน์ของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายรวมถึงองค์กรประกันเงินฝากดังที่กล่าวมาแล้ว และอำนาจ หรือบทบาทหน้าที่ของผู้พิทักษ์ทรัพย์หรือ Receiver จะมีไปจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ คือ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว หรือเมื่อสถาบันการเงินนั้นจะถูกดำเนินการภายใต้ กระบวนการของศาลตามกฎหมายล้มละลาย ดังเช่นในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดว่า อำนาจหน้าที่ของผู้พิทักษ์ทรัพย์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรกำกับดูแลจะสิ้นสุดลงเมื่อสถาบัน การเงินนั้นประสบปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวและผู้พิทักษ์ทรัพย์ดังกล่าวเห็นว่าควรจะมีอำนาจการ จัดการกับปัญหาแก่ผู้พิทักษ์ทรัพย์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากศาลตามกฎหมายล้มละลาย⁴⁸

วิธีการที่จะจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น หลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ Receiver และสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่อาจจะฟื้นฟูกลับคืนมาได้ สิ่งที่มีความสำคัญประการแรก คือว่า จะต้องพยายามรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่

⁴⁷ Ibid., p. 133-135

⁴⁸ Ibid., p. 137-139

มีปัญหาให้สูงขึ้นและจะต้องดำเนินการดังกล่าวโดยเร็ว ทั้งนี้เพราะหากปล่อยระยะเวลานานออกไป มูลค่าของสินทรัพย์อาจจะต่ำลง จากนั้นจึงเลือกใช้มาตรการที่มีความเหมาะสม ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎหมายจะกำหนดไว้ว่าให้ผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ Receiver ใช้วิธีการหรือมาตรการที่ดีที่สุดโดยอาจจะกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหามีต้นทุนที่น้อยที่สุด (the least – cost solution) แต่อย่างไรก็ตาม Tobias M.C. Asser ได้ให้ความเห็นไว้ว่า⁴⁹ วิธีการหรือมาตรการที่มีลักษณะของ the least – cost solution อาจจะไม่มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เพราะว่าการทดสอบดังกล่าวจำเป็นต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุน (cost) ของแต่ละมาตรการ ซึ่งต้นทุนของแต่ละมาตรการจะต้องมีความชัดเจนหรือเห็นได้ชัดพอที่จะเป็นฐานในการคาดการณ์ได้ โดยทั้งนี้มาตรการที่มีลักษณะของ the least- cost solution ไม่เพียงแต่พิจารณาจากต้นทุนที่เกิดจากต้นทุนในรูปของตัวเงินที่เกิดขึ้นกับองค์กรกำกับดูแลหรือองค์กรประกันเงินฝากเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาจากต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ที่รวมถึงต้นทุนที่ไม่อยู่ในรูปของตัวเงิน

- **การควบรวมกิจการ** (merger and acquisitions, M&A)

เมื่อสถาบันการเงินใดมีปัญหา และสถาบันการเงินนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาเองได้ เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้ จะมีการควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินอื่น โดยทั้งนี้ การควบรวมกิจการจะเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นร่วมกับองค์กรที่มีอำนาจในฐานะ Receiver ซึ่งการควบรวมกิจการดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นจะมีมูลค่าต่ำลง เพราะจะเกิดความเสียหายต่อสถาบันการเงินที่มาควบรวมกิจการ (acquired bank) โดยทั้งนี้้องค์กรที่มีอำนาจดังกล่าวจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการควบรวมกิจการอย่างใกล้ชิด เพราะในบางกรณีผู้ถือหุ้นเดิมหรือผู้บริหารเดิมของสถาบันการเงินนั้นอาจจะมีความลังเลหรือไม่มีความชัดเจนในการที่จะควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินอื่น ซึ่งข้อดีของการควบรวมกิจการ คือ⁵⁰

- 1) รักษาและดูแลให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ และรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินนั้นไว้
- 2) ลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตลาดการเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาได้มีการบริการทางการเงินหรือธุรกรรมต่างๆ ในระบบการเงิน

⁴⁹ Ibid., p. 142-143

⁵⁰ Ibid., p. 32-33

- 3) สินทรัพย์ทั้งหมดที่จะถูกโอนไปรวมกับสถาบันการเงินอื่น เจ้าหนี้และผู้ฝากเงินทั้งหมดจะได้รับการคุ้มครองทั้งหมดหรือเต็มจำนวน

โดยสรุปแล้ว มาตรการนี้จะเป็มาตรการที่ให้อำนาจแก่ผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ Receiver ในการจัดการรวบรวมกิจการกับสถาบันการเงินอื่น ซึ่งการรวบรวมกิจการนี้จะสามารถป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับระบบการชำระเงินหรือธุรกรรมต่างๆที่มีกับลูกค้าของสถาบันการเงินที่ปัญหา ซึ่งจะเป็นผลดีกว่าการปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้นและการที่โอนสินทรัพย์หรือหนี้สินทั้งหมดโดยการรวบรวมกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่นนั้นจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการชำระบัญชีและการแยกเอาทรัพย์สินต่างๆ มาแยกขาย ซึ่งจะเป็นกรณีที่ทำให้ยากมาก แต่อย่างไรก็ตามความเสี่ยงของการรวบรวมกิจการก็มีเช่นเดียวกัน คืออาจจะทำให้สถาบันการเงินที่รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดโดยการรวบรวมกิจการมาจากสถาบันการเงินที่มีปัญหา ต่อไปอาจจะมีสถานะที่ไม่มั่นคงเพราะเนื่องจากรับ โอนสินทรัพย์และหนี้สินมาทั้งหมด 100%

- การโอนขายทรัพย์สิน (purchase and assumption, P&A)

มาตรการที่เรียกว่า Purchase and Assumption หรือ P&A นั้น เป็นวิธีการที่มีสถาบันการเงินที่ดีและมั่นคง (healthy bank) เข้ามารับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (failing bank)⁵¹ ซึ่งมาตรการนี้เป็นมาตรการที่ใช้เป็นส่วนใหญ่เพราะสามารถรักษามูลค่าของสินทรัพย์ต่อไปได้ดีที่สุดและจะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายของสถาบันการเงินที่มีปัญหาและเป็นประโยชน์แก่สถาบันการเงินที่รับโอนสินทรัพย์หรือหนี้สินไป เนื่องจากจะได้รับโอนลูกค้าและชื่อเสียงและค่านิยมที่มีอยู่ในสถาบันการเงินที่มีปัญหา

มาตรการ P&A นี้ เพื่อจะเป็นแรงจูงใจแก่สถาบันการเงินที่ดีและมีความมั่นคง อาจจะมีการยกเว้นหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ขององค์กรกำกับดูแลหรือกฎหมายบางประการที่จำเป็น เช่นหลักเกณฑ์ในการโอนสินทรัพย์ไปให้กับสถาบันการเงินที่รับโอน และในขณะเดียวกันองค์กรกำกับดูแลหรือองค์กรที่มีอำนาจอาจจะต้องรับความเสียหายบางส่วนในสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือในกรณีที่มีการโอนสินทรัพย์ที่ไม่มีคุณภาพมาแล้ว องค์กรที่มีอำนาจในฐานะของผู้พิทักษ์ทรัพย์หรือ Receiver อาจจะมีการทำข้อตกลง หรือ Loss- Sharing Agreement

อย่างก็ตาม ในทางปฏิบัติ หากไม่มีสถาบันการเงินที่ดีและมีความมั่นคงที่จะรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด ในหลายประเทศจึงมีวิธีการให้จัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาหรือที่

⁵¹ Mathias Dewatripont and Jean Tirole “The Prudential Regulation of Banks” p. 68

เรียกว่า “Clean Bank” เพื่อรับโอนเฉพาะสินทรัพย์และหนี้สินที่ดีเท่านั้น ส่วนสินทรัพย์และภาระหนี้สินที่ไม่ดีนักหรือที่เหลื่ออยู่อาจจะต้องถูกโอนไปยังสถาบันแห่งหนึ่งที่มีหน้าที่บริหารจัดการสินทรัพย์ที่ไม่มีคุณภาพ ที่เรียกว่า The Asset Management Corporation หรือ “Bad Bank”

นอกจากนี้แล้ว มาตรการ P&A จะเป็นการโอนภาระหนี้สินให้แก่สถาบันการเงินอื่น ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วกฎหมายทั่วไปในหลายประเทศจะกำหนดไว้ว่า การโอนภาระหนี้สินดังกล่าวไปให้บุคคลที่สามนั้นจะไม่ผูกพันเจ้าหนี้ หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้ก่อน ซึ่งจุดนี้เองจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาเพราะการได้รับความยินยอมดังกล่าวนี้จะใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนานจนเกินไป ดังนั้น กฎหมายการธนาคาร (banking law) จึงมักจะกำหนดให้การโอนขายหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถกระทำได้ทันที โดยไม่ต้องรับความยินยอมจากเจ้าหนี้ทั้งหลาย หากว่าได้รับความเห็นชอบจากศาลหรือองค์กรกำกับดูแลและหลังจากที่ได้มีการโฆษณาหรือประกาศการโอนขายหนี้สินดังกล่าว เช่น กฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์ กำหนดไว้ว่าการโอนขายหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นจะผูกพันเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินต่อเมื่อศาลได้อนุญาตและประกาศการโอนขายดังกล่าวในหนังสือของทางราชการ (The Official Gazette)⁵²

การขายทรัพย์สินหรือ P & A เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สำคัญในการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาที่มักจะใช้เมื่อในกรณีที่การควบรวมกิจการ (M&A) ไม่ประสบความสำเร็จ และมาตรการ P&A จะเป็นวิธีการที่สถาบันการเงินที่ตีมาซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินบางส่วนหรือทั้งหมดของสถาบันการเงินที่มีปัญหา และหากมาตรการ P&A จะมีการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพไปให้สถาบันการเงินอื่นที่มีความมั่นคง ก็จะกระทำด้วยความรวดเร็วเท่าที่จะทำได้ เพื่อสามารถหลีกเลี่ยงความสับสนของประชาชนและรักษามูลค่าของสินทรัพย์และต้นทุนหรือ Cost ของการใช้มาตรการดังกล่าว ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ข้อดีของมาตรการ P & A ที่เห็นได้ชัดเจนคือ

- 1) ช่วยรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา
- 2) ทำให้ผลกระทบของระบบตลาดการเงินและระบบการชำระเงินน้อยลงโดยการโอนสินทรัพย์และเงินฝากไปยังสถาบันการเงินที่ถืออย่างรวดเร็ว
- 3) ลูกค้ำของสถาบันการเงินที่มีปัญหาจะไม่ได้รับผลกระทบในเงินฝากของตน รวมถึงธุรกรรมบริการต่างๆ

⁵²Tobias M.C. Asser “Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress”

- **Bridge Bank** (government ownership)

Bridge Bank เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่เมื่อสถาบันการเงินใดเกิดปัญหาจนต้องมีการชำระบัญชีเกิดขึ้น จะมีสถาบันการเงินที่ดี หรือจัดตั้งสถาบันการเงินใหม่ขึ้นมา ซึ่งเรียกว่า bridge bank เพื่อรับโอนสินทรัพย์และหนี้สิน (asset and liabilities) ของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการไป⁵³ ซึ่งเป็นดุลยพินิจของผู้ชำระบัญชี (liquidator) ที่อาจจะโอนสินทรัพย์ที่ดีไปยัง Bridge Bank และส่วนที่เหลือจะอยู่ในการดูแลของผู้ชำระบัญชี โดยทั้งนี้ Bridge Bank เป็นวิธีการที่ใช้เมื่อองค์กรกำกับดูแลเชื่อว่า จะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุน(cost) น้อยกว่าการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (pay – off)⁵⁴

ในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจที่จะใช้วิธีการ Bridge Bank เมื่อสถาบันการเงินที่มีปัญหาอยู่ในกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์ โดย FDIC จะได้รับมอบหมายจากองค์กรกำกับดูแลในการทำหน้าที่บริหารและจัดการร้องขอให้องค์กรกำกับดูแล คือ The Office Comptroller of the Currency (OCC) จัดตั้ง National Bank ขึ้นมา เพื่อรับโอนสินทรัพย์หรือภาระหนี้สินทั้งหมดของสถาบันการเงินที่มีปัญหา⁵⁵ และ Bridge Bank จะถูกกำกับดูแลโดย FDIC ซึ่ง FDIC อาจจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการหรือผู้บริหาร จัดหาเงินทุน รวมถึงให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ Bridge Bank เช่น ให้กู้ยืมเงิน หรือค้ำประกันภาระหนี้ต่างๆ ของ Bridge Bank

สำหรับระยะเวลาของการจัดตั้ง Bridge Bank นี้จะถูกจำกัด 2 ปี หรืออาจจะขยายได้อีกไม่เกิน 1 ปี ซึ่ง Bridge Bank นี้จะสามารถช่วยให้สถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่ไม่เกิดปัญหาผู้ฝากเงินแห่กันถอนเงิน (bank run) และสามารถป้องกันปัญหาการหยุดชะงักของธุรกรรมการเงินของลูกค้ำระบบการชำระเงิน ระบบ Clearing และปัญหา Contagion effect

- **การปิดสถาบันการเงินและจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน** (closing and pay- off)

วิธีการในการแก้ปัญหาสถาบันการเงิน โดยการสั่งปิดสถาบันการเงินและจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินนี้ เป็นวิธีการสุดท้ายที่ไม่สามารถดำเนินการโดยวิธีอื่นได้เพราะวิธีการนี้อาจก่อให้เกิดต้นทุนหรือ Cost ที่สูงมาก แต่อย่างไรก็ตามก็ขึ้นอยู่กับนโยบาย (policy) ของแต่ละประเทศที่

⁵³ Mathias Dewatripont and Jean Tirole “The Prudential Regulation of Banks” p. 68

⁵⁴ Basle Committee on Banking Supervision “Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks” p.34-35

⁵⁵ Ibid., p. 146-147

อาจจะมองว่า การปิดสถาบันการเงินและการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินอาจจะมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย (cost) น้อยกว่ามาตรการในการแก้ไขปัญหาด้วยรูปแบบอื่น ก็อาจจะใช้การปิดสถาบันการเงินและจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน โดยแต่เริ่มแรกก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามหากมีการปิดสถาบันการเงินแล้ว จะต้องมีการชำระบัญชี (Liquidation) ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดตามกฎหมายการธนาคาร (banking law)⁵⁶

การปิดกิจการ การชำระบัญชีและการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินนั้น เป็นวิธีการที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วและทันที เพราะว่าจะช่วยรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาและทั้งระบบสถาบันการเงิน⁵⁷ ซึ่งเมื่อมีการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่มีปัญหาแล้ว องค์กรที่มีบทบาทในฐานะของ Receiver จะจัดการชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งหากเป็นองค์กรประกันเงินฝาก องค์กรดังกล่าวก็จะชำระหนี้แก่ผู้ฝากเงินเป็นอันดับแรก และจากนั้นจัดสรรให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ดังนั้น สรุปได้ว่า มาตรการในการปิดสถาบันการเงิน ชำระบัญชี และจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินนั้นเป็นวิธีการที่จะใช้เมื่อการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินผ่านรูปแบบของ Provisional Administrator ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาจนสถาบันการเงินดังกล่าวกลับมามีความมั่นคงดั้งเดิมหรือปฏิบัติตามหลักการของ Prudential ได้ หรือไม่สามารถที่จะรักษามูลค่าของสินทรัพย์หรือรักษากิจการให้ดำเนินต่อไปได้เป็นปกติ ดังนั้นจึงสมควรที่สถาบันการเงินดังกล่าวจะถูกบังคับให้มีการชำระบัญชี (forced liquidation)

มาตรการการควบคุมการดำเนินงานกิจการของสถาบันการเงินผ่านผู้บริหารหรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ตามกฎหมายล้มละลาย (insolvency law)

มาตรการในลักษณะที่สอง คือการควบคุมการดำเนินงานกิจการของสถาบันการเงินผ่านผู้บริหาร หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ที่แต่งตั้งโดยศาล และอยู่ภายใต้การดูแลอย่างใกล้ชิดของระบบศาล ซึ่งมาตรการนี้จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายล้มละลาย (insolvency law) โดยกฎหมายดังกล่าวนี้จะกำหนดในเรื่องกระบวนการล้มละลาย (bankruptcy law) และกระบวนการในการปรับปรุงโครงสร้างกิจการหรือฟื้นฟูกิจการ โดยการประนีประนอมหนี้ (composition) ที่สามารถใช้กับกรณี

⁵⁶ โดยทั่วไปแล้ว การปิดกิจการสถาบันการเงินและจะมีการชำระบัญชี กฎหมายจะกำหนดให้การชำระบัญชีมี 3 ลักษณะ คือ สมัยใจชำระบัญชี (voluntary liquidation) ถูกบังคับให้มีการชำระบัญชี (forced liquidation) และกระบวนการชำระบัญชีในชั้นของศาลตามกฎหมายล้มละลาย (liquidation in bankruptcy)

⁵⁷ Mathias Dewatripont and Jean Tirole “The Prudential Regulation of Banks” p. 67

สถาบันการเงินมีปัญหาเช่นเดียวกับกรณีของกิจการทั่วไป ทั้งนี้เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันหรือความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหนี้ เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น รวมถึงลูกจ้างและพนักงานของสถาบันการเงินนั้น⁵⁸

อย่างไรก็ตามในบางประเทศ กฎหมายล้มละลายจะกำหนดบทบัญญัติพิเศษที่ใช้กับกรณีกิจการเป็นสถาบันการเงิน โดยเฉพาะไว้ในกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดในเรื่อง การยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย (petitions) เช่น ในประเทศอังกฤษ กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง (สถาบันการเงินนั้น หรือเจ้าหนี้ หรือองค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน) สามารถยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการได้ กฎหมายของประเทศเดนมาร์กกำหนดอนุญาตให้เฉพาะองค์กรกำกับดูแลเท่านั้นที่สามารถยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการ กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ศาลขอความเห็นในการยื่นคำร้องขอจากองค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินก่อน นอกจากนี้ในเรื่องเงื่อนไขในการยื่นคำร้องขอนั้น ในกฎหมายของกลุ่มประเทศดังกล่าวเช่น ประเทศเดนมาร์ก และประเทศสวิสเซอร์แลนด์กำหนดให้ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาหนี้สินล้มละลาย (insolvent) หรือการบริหารจัดการประสบปัญหาจนอาจก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินล้มละลาย ในเรื่องของการขอประนีประนอมหนี้ (composition) กฎหมายของบางประเทศกำหนดไว้ว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินด้วย นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดอนุญาตให้มีกระบวนการหักกลบหนี้ (set off หรือ netting) ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในระบบการชำระเงิน (payment system)⁵⁹

มาตรการในการแก้ไขปัญหาหรือมาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันที่มีปัญหา (resolution measures) นั้น ได้มีงานวิจัยและการประชุมเชิงวิชาการมากมายที่จัดขึ้นเพื่อหารูปแบบหรือแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงิน ซึ่งหลังจากที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจและวิกฤติระบบสถาบันการเงินไปทั่วโลก ได้มีการสัมมนาเชิงวิชาการที่สำคัญที่จัดขึ้นโดยธนาคารกลางของประเทศอังกฤษ (Bank of England) มหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม (University

⁵⁸ ในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย, ออสเตรีย, เบลเยียม, เดนมาร์ก, อังกฤษ, ฝรั่งเศส, เยอรมัน, เนเธอร์แลนด์ และสวิสเซอร์แลนด์ การจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาจะอยู่ภายใต้กระบวนการล้มละลายของศาล ตามกฎหมายล้มละลาย (general insolvency law) แต่ในแต่ละประเทศอาจจะมีรายละเอียดแตกต่างกันบ้าง เช่น ประเทศฝรั่งเศส สถาบันการเงินที่มีปัญหาอาจจะขอเข้าสู่กระบวนการทั้งตามกฎหมายล้มละลายและกระบวนการ regulatory administration ตามกฎหมายการธนาคาร ไปพร้อมกันก็สามารถทำได้ (Tobias M.C. Asser “Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress” p. 155-157)

⁵⁹ Ibid., p. 158-165.

of Birmingham) และสถาบันประกันเงินฝากของสหรัฐอเมริกา (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) ⁶⁰ ซึ่งสรุปได้ว่าในช่วงที่เกิดวิกฤติไปทั่วโลกนั้น มาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ สิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นสำคัญประการแรกคือองค์กรกำกับดูแลหรือทางการจะต้องพิจารณาถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาปัญหากับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินในอนาคต เพราะสิ่งที่สำคัญคือมาตรการดังกล่าวมีเพื่อที่จะลดปัญหาระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินและลดความเสียหายที่จะเกิดจากความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบการเงินของประเทศแต่การใช้มาตรการดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตโดยเฉพาะปัญหา Moral Hazard ซึ่งมีผลนำมาซึ่งความอ่อนแอของระบบการเงิน ดังนั้นจึงเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญถึงความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินและการคุ้มครองหรือการรักษาสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตามแล้ว จากการสัมมนาดังกล่าวได้เสนอแนวทางที่สำคัญในการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาหรือมาตรการในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาว่า การที่จะมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีกรอบของกฎหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะจากตัวอย่างในประเทศที่ไม่มีกรอบของกฎหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาทั้ง การสั่งให้ลดทุน หรือการบังคับให้มีการควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินอื่น จะส่งผลไม่สร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ฝากเงินและบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายและทำให้มีผลให้เกิดการฟ้องร้องต่อศาลเป็นจำนวนมากเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ของตน แต่ต่างกับประเทศที่มีกรอบของกฎหมายและระยะเวลา (speed of resolution) หรืออำนาจในทางกฎหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงิน การเปลี่ยนตัวกรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินที่มีปัญหา การเพิ่มทุน การปิดกิจการ การชำระบัญชี⁶¹

ดังนั้นขั้นตอนหรือรูปแบบการใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมี 2 ลักษณะ คือ⁶² ลักษณะแรกส่งเสริมให้มีการแก้ไขปัญหาโดยสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นเองก่อน (private sector solution) โดยองค์กรกำกับดูแลจะต้องพิจารณาว่าสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นสามารถแก้ไขหรือฟื้นฟูขึ้นมาได้โดยทางการไม่ต้องให้ความช่วยเหลือหรือไม่ และขั้นตอนนี้อาจจะมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มทุนจากผู้ถือหุ้นหรือนักลงทุนอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินที่

⁶⁰ Glenn Hoggarth, Jack Reidhill and Peter Sinclair “Resolution of Banking Crises” a paper for symposium on “The role of central banks in preventing and dealing with financial crisis” by Bank of England, University of Birmingham and Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC , 2003.

⁶¹ Ibid., p.109-111

⁶² Ibid., p.112-114

มีปัญหานั้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการหรือโครงสร้างขององค์กร (เรียกรูปแบบนี้ว่า “Bank Status Unchanged”) และทั้งนี้หากมีความจำเป็นที่สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นจำเป็นต้องควมรวมกิจการกับสถาบันการเงินที่ดีเพราะอาจจะเป็นเหตุผลจากการไม่สามารถเพิ่มทุนจากผู้ถือหุ้นหรือนักลงทุนอื่นๆ ได้ องค์กรกำกับดูแลหรือทางการจะต้องส่งเสริมให้มีการดำเนินการควมรวมกิจการดังกล่าว รวมถึงให้ความช่วยเหลือหรือรับส่วนภาระความเสียหายที่จะเกิดขึ้นภายหลังการควมรวมกิจการ (เรียกรูปแบบนี้ว่า “Bank Status Changed”) อย่างไรก็ตาม หากสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นไม่สามารถควมรวมกิจการกับสถาบันการเงินที่ดีได้ สถาบันการเงินนั้นจำเป็นต้องมีการปิดกิจการหรือชำระบัญชี (liquidation) และจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินและชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย

ซึ่งหากมาตรการแก้ไขปัญหาโดยสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นเองไม่ประสบความสำเร็จ มาตรการในการแก้ไขปัญหาลักษณะที่สอง คือ องค์กรกำกับดูแลหรือทางการจะต้องพิจารณาว่าจะปิดกิจการและชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้นหรือจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือให้ความช่วยเหลือด้วยวิธีการใดๆ ซึ่งรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือนั้นอาจจะเป็นในรูปแบบของการทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินกู้ยืมสุดท้าย (The lender of last resort) โดยการให้กู้ยืมดังกล่าวก็เพื่อระงับหรือหยุดปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นและอยู่ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น หรือในรูปแบบที่เรียกว่า “Open Bank Assistance” ซึ่งจะเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยการซื้อหุ้นเพิ่มทุน หรือการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ (NPL) จากสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น อย่างไรก็ตามหากในสถานการณ์ที่ร้ายแรง การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดกับสถาบันการเงินนั้นเช่น ปัญหา Moral Hazard เช่น การเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือผู้บริหาร การจำกัดผลประโยชน์บางอย่างของผู้ถือหุ้น (เรียกรูปแบบนี้ว่า “Bank Status Unchanged”)

รูปแบบหรือมาตรการที่สำคัญอีกประการคือ การควมรวมกิจการกับสถาบันการเงินอื่นที่มั่นคง หรือการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดหรือบางส่วนหรือที่เรียกว่า Purchase and Assumption (P&A) หรือการใช้วิธีการที่เรียกว่า Bridge Bank ที่จะเป็นรูปแบบของการแก้ไขปัญหาชั่วคราวโดยจัดตั้งสถาบันการเงินแห่งหนึ่งที่จะรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาขณะที่รอการแก้ไขปัญหายุ่ง ทั้งนี้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ธุรกรรมทางการเงินต่างๆ และระบบการเงินของประเทศ (เรียกรูปแบบนี้ว่า “Bank Status Changed”)

และสุดท้ายจากการสัมมนาดังกล่าวได้เสนอแนวทางหรือข้อพิจารณาที่สำคัญที่เป็นหลักใหญ่ในการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาคือ จำเป็นที่จะต้องมีการประเมินถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นระหว่างการปิดกิจการสถาบันการเงินนั้นและชำระบัญชีและการรักษากิจการสถาบันการเงินนั้นไว้ผ่านรูปแบบการให้ความช่วยเหลือต่างๆ โดยการเปรียบเทียบมูลค่าของสินทรัพย์ที่มีอยู่ของสถาบัน

การเงินที่มีปัญหาและภาระหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมดที่มีต่อผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้และเงินงบประมาณของประเทศ และหากมีความจำเป็นที่จะรักษาสถาบันการเงินนั้นไว้ ก็จะต้องใช้มาตรการหรือวิธีการที่มีต้นทุนหรือ Cost ที่น้อยที่สุด (the least cost) เช่น หากในสถานการณ์ที่มูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหายังที่อยู่มากหรือภาระหนี้สินต่างๆยังไม่สูงมากนัก การให้ความช่วยเหลือทางการเงินขององค์กรกำกับดูแลหรือทางการจะมีความจำเป็นมากกว่าการปล่อยให้มีการปิดกิจการและชำระบัญชี แต่หากไม่เป็นเช่นนั้นก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องปิดกิจการหรือชำระบัญชีเพราะอาจจะมีต้นทุนหรือ Cost ที่ต่ำกว่า

3.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันเงินฝาก การตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ระบบการประกันเงินฝาก (deposit insurance system) การตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน (examination measures) และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) โดยแท้จริงแล้วต่างเป็นเรื่องเดียวกัน และมีจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายเดียวกัน คือ รักษาความเชื่อมั่นของประชาชน (public confidence) กลุ่มรองผู้ฝากเงิน เสริมสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขันของสถาบันการเงิน อันมีผลต่อการเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ดังนั้นทั้งสามเรื่องจึงมีความความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวมี 2 ลักษณะ คือ

1. ความสัมพันธ์ในลักษณะแนวนอน (horizontal relations)

ความสัมพันธ์ลักษณะนี้จะมีลักษณะคู่ขนานกันไป โดยมีองค์กรกำกับดูแลหรือหน่วยงานใช้หรือมีบทบาทในการดำเนินงานมาตรการตรวจสอบ มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา และระบบการประกันเงินฝากแยกออกจากกันหรือมีหลายองค์กร แต่องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จะต้องทำงานประสานและร่วมมือกัน (coordination) ในเรื่องของข้อมูลหรือเรื่องอื่นใด ตลอดจนให้คำปรึกษา คำแนะนำและร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น กำหนดให้ธนาคารกลาง (central bank) ทำหน้าที่ในการกำกับตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา และจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เฉพาะการประกันเงินฝากหรือคุ้มครองผู้ฝากเงิน

2. ความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้ง (vertical relations)

ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ ระบบการประกันเงินฝาก มาตรการในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน และมาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา จะถูกกำหนดให้อยู่ในองค์กรหรือหน่วยงานเดียว ไม่มีการแบ่งแยกทั้งสามเรื่องออกจากกัน โดยองค์กรหรือหน่วยงานนั้นจะทำหน้าที่ทั้งการคุ้มครองหรือการประกันเงินฝาก ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาด้วย เช่น FDIC ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่ทั้งการคุ้มครองเงินฝากและการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินโดยผ่านมาตรการตรวจสอบและมาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

3.1.5 บทบาทและความสำคัญของระบบการประกันเงินฝาก การตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหากับเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงิน (financial safety net)

ระบบการเงินที่มีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งไม่ว่าประเทศจะอยู่ในภาวะปกติที่มีความเจริญก้าวหน้าหรือการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี หรือในภาวะวิกฤติที่ประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินก็ตาม สิ่งที่เรียกว่า Financial Safety Net Arrangement หรือตาข่ายระวางภัยทางการเงินย่อมมีความสำคัญอย่างมาก เหตุผลเพราะว่าการสร้างระบบดังกล่าวขึ้นมามีความสามารถป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น และในขณะเดียวกันก็เสริมสร้างความมีเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ ดังนั้น Financial Safety Net Arrangement จึงเป็นประเด็นสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน ในการที่แต่ละประเทศพยายามสร้างให้เกิดขึ้นและสร้างกลไกการทำงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะเป็นตาข่ายระวางภัยหรือตาข่ายความมั่นคงในระบบการเงินของประเทศของตน

Financial Safety Net Arrangement หรือกระบวนการในการจัดการและเสริมสร้างตาข่ายระวางภัยทางการเงินนั้น ประกอบไปด้วย

- 1) Bank access to a lender of last resort
- 2) Prudential supervision of banks
- 3) Deposit insurance system

ระบบการประกันเงินฝาก (deposit insurance system) ระบบการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินในลักษณะของ Prudential Supervision ระบบการจัดให้มีแหล่งเงินกู้ยืมซึ่งเป็นแหล่งสุดท้ายแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง (illiquidity problem) หรือที่เรียกว่า the lender of last resort นั้นจะเห็นได้ว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่จะขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ดังนั้นการที่จะกำหนดรูปแบบหรือขอบเขตลักษณะของระบบการประกันเงินฝาก กลไกหรือเครื่องมือในการตรวจสอบระบบสถาบันและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีจึงเป็นปัญหาหรือข้อพิจารณาที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่าระบบการประกันเงินฝาก มาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ทั้งสามเรื่องนี้จะถูกออกแบบหรือสร้างขึ้นมาเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบการเงินและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนประกันเงินฝาก (ซึ่งสุดท้ายจะตกเป็นภาระแก่ประชาชนในอนาคต) สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน (โดยเฉพาะผู้ฝากเงินรายย่อยที่เงินฝากดังกล่าวเป็นสาระสำคัญในการดำรงชีวิตของตน) รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน เพราะต้องไม่ลืมว่าความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ (public confidence) เป็นสิ่งสำคัญอย่างมากต่อระบบการเงินของประเทศ ซึ่งหากมีข่าวลือ (rumor) ถึงความไม่มั่นคงของสถาบันการเงิน หรือความไม่แน่นอนในการที่จะได้เงินฝากหรือเงินทุนของตนคืนหรือความไม่ชัดเจนในกระบวนการจัดการหรือแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา ก็จะมีผลทำให้ผู้ฝากเงินพากันแห่ถอนเงิน (bank run) หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินพากันเรียกชำระหนี้คืนโดยทันทีจากสถาบันการเงินนั้น ซึ่งอาจจะลุกลามไปยังสถาบันการเงินอื่นที่ดีที่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้นจะดำเนินการถอนเงินหรือเรียกหนี้ของตนคืนตามไปด้วย (bank contagion หรือ bank panic) ทำให้เกิดวิกฤติของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินขึ้นได้ นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวนี้ จะถือได้ว่าเป็นทั้งมาตรการป้องกันปัญหาด่วนหน้า (precautionary measures) และเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหา (resolution measures) ที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ระบบการประกันเงินฝากก็ดี มาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินก็ดี มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาก็ดี ล้วนแต่เป็นการสร้างความมั่นคง (safety) แก่ระบบสถาบันการเงิน สร้างความเชื่อมั่นและให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน ซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศ (financial safety net) ดังที่กล่าวมาข้างต้น

3.2 ระบบการประกันเงินฝาก การตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในประเทศไทย

3.2.1 การประกันเงินฝากโดยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

3.2.1.1 ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกองทุน

กองทุนจัดตั้งตามพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อบรรเทาข้อจำกัดทางกฎหมาย⁶³ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินและดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยผลของกฎหมายจัดตั้งกองทุนทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาผ่านกองทุนได้สะดวกและคล่องตัวและในขอบเขตที่กว้างกว่า เช่น การเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน หรือการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้านสภาพคล่องโดยมีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน และที่จัดตั้งขึ้นภายในธนาคารแห่งประเทศไทยก็เพื่อประสานข้อมูลจากการตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยและนโยบายในการดำเนินงานแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินที่สะดวกรวดเร็ว และเป็นระบบมากขึ้น

-วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน⁶⁴

1) เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยวัตถุประสงค์ในข้อนี้สืบเนื่องมาจากการได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในอดีตที่ยังขาดองค์กรสำหรับทำหน้าที่ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินอย่างเป็นทางการในลักษณะ ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินโดยตรงก็ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้โดยลำพัง หากแต่จะต้องกระทำผ่านทางหน่วยงานอื่นด้วยเหตุนี้ทางการจึงได้จัดตั้งกองทุนขึ้นเป็นหน่วยงานใน

⁶³ ตามมาตรา 13 ของพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซื้อหุ้นธนาคารอื่นใดหรือบริษัทใด หรือให้กู้ยืมโดยรับรับหุ้น เช่นนั้นเป็นประกัน หรือให้กู้ยืมเงินโดยรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีประกัน

⁶⁴ พนิดา รัตนวรรณะ “ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534), หน้า 53-56.

ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์ในการการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ

2) เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมและความร่วมมือระหว่างทางการกับสถาบันการเงินในการรับผิดชอบต่อปัญหาโดยวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการจัดตั้งกองทุนมุ่งที่จะกระตุ้นให้สถาบันการเงินก้าวเข้ามามีส่วนรับผิดชอบดูแลรักษาระบบมากขึ้น รูปแบบในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนจึงเป็นลักษณะของการร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล โดยการกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินจำนวนหนึ่งเข้ากองทุน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้รับผิดชอบกำกับดูแลก็จะนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนร่วมด้วยอีกทางหนึ่ง

3) เพื่อป้องกันผลกระทบต่อนื่องจากการที่ระบบสถาบันการเงินขาดความมั่นคงและเสถียรภาพ ซึ่งผลจากการที่ระบบสถาบันการเงินขาดความมั่นคงและเสถียรภาพ นอกจากจะกระทบต่อผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินโดยตรงแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อถึงระบบสถาบันการเงิน, ภาคธุรกิจที่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากสถาบันการเงิน, ผู้ถือหุ้นและพนักงานของสถาบันการเงิน ตลอดจนภาคเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม

3.2.1.2 โครงสร้างทางกฎหมายและบทบาทอำนาจหน้าที่ของกองทุน

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีทรัพย์สินและหนี้สินแยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย⁶⁵ โดยคณะกรรมการจัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปและมีผู้จัดการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการและมีอำนาจบริหารกองทุน คณะกรรมการจัดการกองทุนประกอบไปด้วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการและกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน โดยกองทุนมีอำนาจหน้าที่ตามขอวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในมาตรา 29 อัญญา⁶⁶ ของพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของกองทุนที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

⁶⁵ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2528-2538, หน้า 39-40

⁶⁶ ตามมาตรา 29 อัญญา ของพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 กำหนดขอวัตถุประสงค์ของกองทุนไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะที่สำคัญคือ (2) ให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีหลักประกัน (4) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณี

1. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยมีขอบเขตหรือเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

การให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินดังกล่าวเป็นลักษณะของการจัดให้มีแหล่งเงินสุดท้ายแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้านสภาพคล่อง โดยสถาบันการเงินได้นำสินทรัพย์สภาพคล่องตามกฎหมายมาแก้ไขปัญหาสภาพคล่องจนหมดแล้วและไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนจากแหล่งอื่นได้⁶⁷

2. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด

3. การบริหารสภาพคล่อง บริหารทรัพย์สิน หนี้สินและพันธบัตรของกองทุน ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินภายใต้กรอบมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2541 และดำเนินการชำระคืนตามหลักเกณฑ์ของกองทุน

4. ดำเนินการจัดทำบัญชี การเงิน ระบบข้อมูล ตลอดจนประเมินความเสี่ยงในการปฏิบัติ ตามนโยบายของทางการ

5. ดำเนินการในเรื่องคดีความ การเร่งรัดหนี้สินและติดตามรวบรวมทรัพย์สิน การขายทอดตลาดของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือถูกศาลพิพากษาล้มละลาย

6. ประเมินผลการดำเนินงาน การบริหารหนี้ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่กองทุนเป็นผู้ถือหุ้น การปฏิบัติตามสัญญาร่วมลงทุน ตลอดจนพิจารณาข้อเสนอแนะของสถาบันการเงิน

โดยทั้งนี้ในทางปฏิบัติ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกองทุนจะมี 2 ลักษณะคือ มาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน และมาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตในการทำหน้าที่ของกองทุนนั้น ซึ่งในส่วนของมาตรการในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินนั้น เมื่อฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัท

สำหรับผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องมาจากสถาบันการเงินดังกล่าว ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง (5) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงิน (6) ชื่อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน

⁶⁷ ประกาศกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน ลงวันที่ 7 มีนาคม 2543.

เครดิตฟองซิเออร์ได้ตรวจสอบพบว่าสถาบันการเงินใดมีปัญหาฐานะและการดำเนินงานที่ร้ายแรง จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูฐานะ ก็จะแจ้งมายังกองทุน และคณะกรรมการกองทุนจะพิจารณาว่าจะให้การช่วยเหลือประการใด ซึ่งกองทุนจะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาตามลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเป็นปัญหาการขาดสภาพคล่อง เป็นปัญหาการขาดทุนเนื่องมาจากมีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก หรือเป็นปัญหาการดำรงเงินกองทุนที่ไม่เพียงพอจากนั้นกองทุนจะใช้มาตรการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาใน 3 ลักษณะข้างต้น มาตรการหนึ่งหรือหลายมาตรการประกอบกัน ดังนี้⁶⁸

1) ให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องซึ่งสามารถดำเนินการได้ในรูปของการฝากเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเงินหมุนเวียนเพียงพอที่จะจ่ายคืนให้แก่เจ้าหนี้ผู้ฝากเงิน ซึ่งเป็นการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนมาโดยเร็ว และหยุดยั้งปัญหาไม่ให้เกิดลุกลามต่อไป ซึ่งโดยปกติแล้วมาตรการนี้จะใช้เพื่อแก้ปัญหาระยะสั้นและเพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาสภาพคล่อง

2) การซื้อหุ้นเพิ่มทุน เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุน ในกรณีที่สถาบันการเงินมีผลขาดทุนสะสมสูงอันอาจเนื่องมาจากบริหารงานผิดพลาดหรือมีสินทรัพย์เสียหายสูง โดยทางการจะสั่งการให้ลดทุนเพื่อล้างผลขาดทุนโดยถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นเดิมก่อน ทั้งนี้การช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจะมีผลให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดและสถาบันการเงินสามารถขยายธุรกิจเพื่อฟื้นฟูกิจการต่อไป

3) การให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกัน เป็นมาตรการช่วยให้สถาบันการเงินมีเงินหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ เพราะเป็นเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้สามารถกันสำรองสำหรับหนี้จัดชั้นให้เพียงพอ จึงเป็นช่วยเหลือสำหรับสถาบันการเงินที่มีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ

4) การโอนสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินรอการขาย ซึ่งเป็นมาตรการฟื้นฟูฐานะการเงินของสถาบันการเงิน โดยใช้วิธีให้กองทุนรับโอนสินทรัพย์ที่เสียหายและทรัพย์สินที่รอการขาย เพื่อให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ออกจากบัญชีและบันทึกกองทุนในฐานะลูกหนี้ และกองทุนจะทยอยจ่ายชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยในขณะที่กองทุนจะติดตามเร่งรัดหนี้สินทั้งจากลูกหนี้ที่รับโอนมาและจากผู้บริหารเดิม หรือกองทุนอาจจะใช้วิธีการโอนสินทรัพย์ที่ดีและหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไปให้สถาบันการเงินที่ดี ส่วนสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพยังคงไว้ที่สถาบันการเงินเดิมหรือกองทุนจะรับซื้อไว้เอง

⁶⁸ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ 2528-2538, หน้า 47-49.

โดยภายหลังจากที่ใช้มาตรการต่างๆ ข้างต้นแล้ว ปรากฏว่าสถาบันการเงินนั้นมีฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานที่มั่นคงดีแล้ว กองทุนจะถอนให้ความช่วยเหลือ โดยให้ภาคเอกชนที่เหมาะสมเข้ารับซื้อกิจการเพื่อดำเนินงานต่อไป

3.2.1.3 มาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต

ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 มาตรา 29 วรรค (4) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่กองทุนจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินตาม *ควรแก่กรณี* แก่ผู้ฝากเงินเฉพาะในกรณีที่ผู้ฝากเงินได้รับความเสียหายจากสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง ดังนั้น กองทุนจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินก็ต่อเมื่อสถาบันการเงินนั้น ๆ ถูกตั้งเพิกถอนใบอนุญาตหรือล้มละลายและไม่มีเงินจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งการช่วยเหลือดังกล่าวเป็นอำนาจของกองทุนในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงิน โดยเป็นดุลยพินิจหรืออำนาจของกองทุนที่จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือดังกล่าว⁶⁹

จำนวนเงินและระยะเวลาในการจ่ายเงินการช่วยเหลือผู้ฝากเงินจะเป็นจำนวนเงินเท่าใดนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเมื่อสถาบันการเงินได้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตและมีการชำระบัญชี แม้ปรากฏว่าสถาบันการเงินนั้นไม่มีทรัพย์สินพอที่จะชำระหนี้คืนให้แก่กองทุน กองทุนก็จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงิน และนอกจากนี้บุคคลที่กองทุนให้ความช่วยเหลือแม้ว่าไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและจำนวนเงินที่ได้รับความช่วยเหลือก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกองทุนจะจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินทุกคนที่สุจริต ยกเว้นผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริต หรือเป็นกรรมการ คู่สมรสหรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าวที่กองทุนไม่ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน⁷⁰

สำหรับวิธีการจ่ายเงิน กองทุนจะรับแลกเปลี่ยนตัวจากผู้ฝากเงินและออกตัวสัญญาใช้เงินของกองทุนแลกเปลี่ยนให้แก่ผู้ฝากเงินที่สุจริตในสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตัวสัญญาใช้เงินที่กองทุนออกนั้นเป็นตัวสัญญาใช้เงินชนิดเปลี่ยนมือไม่ได้และไม่มีดอกเบี้ยโดยมีหลักการทยอยจ่ายเงินคืนทุกปี ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี สำหรับงวดแรกจะชำระคืนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 บาท หรือร้อยละ 10 ของจำนวนเงินตามตัวสัญญาใช้เงินแล้วแต่จำนวนใดมากกว่าและในปีต่อ ๆ ไปจะชำระคืนเท่ากับร้อยละ 10 ของจำนวนเงินตามหน้าตัวสัญญาใช้เงินเดิม แล้วแต่จำนวน

⁶⁹ อุดม คำจันทร์ “ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535), หน้า 47-51.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

ใดจะมากกว่า และการรับช่วงสิทธินั้น เมื่อกองทุนได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินแล้ว กองทุนก็จะรับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงินที่มีต่อสถาบันการเงินนั้น ๆ โดยกองทุนต้องยื่นคำร้องขอรับชำระหนี้ต่อ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ชำระบัญชีแล้วแต่กรณี⁷¹

การค้าประกันเงินฝากโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน⁷²

การค้าประกันเงินฝากโดยกองทุนในปัจจุบันเป็นการค้าประกันทางอ้อม กล่าวคือ ข้อกำหนดหรือระเบียบกฎเกณฑ์จะไม่ได้ระบุถึงภาระผูกพัน ระดับของการคุ้มครองและรูปแบบของการชดเชย หากแต่ระบบการค้าประกันเงินฝากทางอ้อมนี้ผู้ฝากเงินจะรู้และเข้าใจว่าทางรัฐบาลจะค้าประกันผู้ฝากเงินหากสถาบันการเงินนั้นประสบปัญหา โดยเป็นการค้าประกันต้นเงินเต็มจำนวนและดอกเบี้ยในเงินฝากทุกประเภทหรือทุกชนิด นอกจากนี้ยังรวมถึงการค้าประกันเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินอีกด้วย

สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุนหรือเงินกองทุนที่ใช้ค้าประกันเงินฝากหากสถาบันการเงินประสบปัญหาไม่สามารถชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้จะมาจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ

1. เงินนำส่งเข้ากองทุน ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนเป็นสัดส่วนกับยอดเงินฝากและหนี้สินที่รัฐบาลรับประกัน โดยมีสัดส่วนร้อยละ 0.15 ณ สิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 ภายหลังจากนั้น ได้ปรับขึ้นเป็นร้อยละ 0.40 ในปี พ.ศ. 2542

2. เงินกู้ยืมออกตั๋วเงิน หรือพันธบัตร โดยมีกระทรวงการคลังค้าประกัน ซึ่งในช่วงต้นที่เกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินนั้น กองทุนได้จัดหาเงินทุนเพื่อชำระผู้ฝากเงินโดยการกู้ยืมจากตลาดการเงินระยะสั้น หรือจากสถาบันการเงินที่ดำเนินการปกติและมีเงินเหลือ หรือที่เรียกว่ากองทุนรีไซเคิล ในการนี้กองทุนต้องใช้จ่ายเงินเพื่อค้าประกันสถาบันการเงินและความเชื่อมั่นในระบบเป็นเงินกว่า 800,000 ล้านบาท ซึ่งต่อมารัฐบาลจึงได้เข้ามารับภาระทางการเงิน โดยการออกพันธบัตรในวงเงิน 500,000 ล้านบาทแทนการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน

3. เงินที่ได้รับชำระหนี้จากสถาบันการเงิน เนื่องจากการไล่เบียดหรือเข้าสวมสิทธิแทนผู้ฝากหรือเจ้าหนี้ ซึ่งเงินจำนวนนี้ส่วนใหญ่จะมาจากการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการประมูลขายทรัพย์สินซึ่งดำเนินการโดย ปรส.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

⁷² จรินทร์ เทสวาณิช, เงิน ตลาดการเงิน และสถาบันการเงิน (กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2542), หน้า 446–447.

3.2.1.4 ปัญหากลไกการทำงานของกองทุน

กองทุนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน ซึ่งหากย้อนไปดูมาตรการของรัฐในช่วงปี พ.ศ 2535-2541 ทาง การกำหนดให้กองทุนเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา⁷³ โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ 2539 กองทุนให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การจำนวน 25,000 ล้านบาท เดือนสิงหาคม พ.ศ 2539 กองทุนเริ่มให้บริษัทเงินทุนกู้ยืมเป็นครั้งแรก คือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไทยฟูจิ จำนวน 2,000 ล้านบาท ต่อจากนั้นมีบริษัทเงินทุนอีกหลายแห่งกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง เดือนมิถุนายน พ.ศ 2540 หลังจากทางการได้ประกาศปิดสถาบันการเงินรวมทั้งสิ้น 58 บริษัทได้กู้ยืมเงินจากกองทุนรวมเป็นเงินถึง 300,000 ล้านบาท

นอกจากการช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยการเพิ่มสภาพคล่องแล้ว กองทุนยังได้เข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินด้วยการซื้อหุ้นเพิ่มทุน เป็นเงินทั้งสิ้น 241,102 ล้านบาท รวมถึงได้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินด้วยการรับอวัลต์ตัวสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงิน 48 แห่ง ซึ่งรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนแก่สถาบันการเงิน สรุปได้ ดังนี้⁷⁴

⁷³ ทางการได้แก้ไขพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้อำนาจแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยไม่มีประกันตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด และหากกองทุนได้รับความเสียหายจากการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริต ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนตามที่จำเป็น พร้อมทั้งให้กองทุนสละหลักประกันในบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ โดยระบุเหตุผลว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ และไม่อาจจะเรียกหลักประกันได้ในบางกรณีเพื่อมิให้เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาทั้งหลายจะต้องเสียเปรียบ

⁷⁴ จุริวัตรณ แวเว็ชร์, “ มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 2545), หน้า 64-66.

**ลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องและการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน
ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ระหว่างมีนาคม พ.ศ. 2539 – สิงหาคม พ.ศ.2541**

- | | |
|-----------------|--|
| มีนาคม 2539 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรมเพิ่มทุน - กองทุนให้ความช่วยเหลือ โดยซื้อหุ้นของธนาคารทั้งจำนวนเป็นเงิน 5,400 ล้านบาท |
| สิงหาคม 2539 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรมเพิ่มทุน - กองทุนให้ความช่วยเหลือ โดยซื้อหุ้นของธนาคารทั้งจำนวน เป็นเงิน 22,500 ล้านบาท |
| มีนาคม 2540 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้สถาบันการเงิน 10 แห่งเพิ่มทุนแต่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นถอนเงินฝากขยายวงกว้างไปยังสถาบันการเงินอื่น - กองทุนให้ความช่วยเหลือ โดยรับอวัลต์สัญญาใช้เงินของสถาบันการเงิน 48 แห่ง |
| มิถุนายน 2540 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้สถาบันการเงิน 16 แห่ง ระวังการดำเนินกิจการชั่วคราว - กองทุนให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ฝากเงิน ด้วยการรับแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินดังกล่าว เป็นตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) |
| สิงหาคม 2540 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้สถาบันการเงินอีก 42 แห่ง ระวังการดำเนินกิจการชั่วคราว - กองทุนให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงิน/เจ้าหนี้ด้วยการรับแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นตัวเงินและบัตรเงินฝากของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) |
| กุมภาพันธ์ 2541 | <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งลดทุนสถาบันการเงิน และให้กองทุนเข้าช่วยเหลือเพิ่มทุน ดังนี้ - ลดทุนธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม
กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 10,000 ล้านบาท - ลดทุนธนาคารศรีนคร
กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 25,000 ล้านบาท - ลดทุนธนาคารนครหลวงไทย |

- กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 20,000 ล้านบาท
- ลดทุนธนาคารมหานคร
- กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 32,000 ล้านบาท
- พฤษภาคม 2541
- ลดทุนสถาบันการเงิน 7 แห่ง
- กองทุนให้ความช่วยเหลือซื้อหุ้นเพิ่มทุนจำนวน 11,465 ล้านบาท
- 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 ล้านบาท

ที่ได้กล่าวมานั้นเป็นการมาตรการในการช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหาในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539-2541 สำหรับมาตรการในการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น หลังจากที่สั่งปิดสถาบันการเงินเมื่อเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2540 กองทุนให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ฝากเงินเท่านั้น หลังจากทางการได้สั่งปิดกิจการสถาบันการเงินเพิ่มเติมในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 กองทุนให้ความช่วยเหลือทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ โดยในช่วงเดือน มิถุนายน ที่ทางการได้สั่งปิดกิจการ 16 แห่งนั้น กองทุนได้รับเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินเฉพาะผู้ฝากเงินเท่านั้น โดยมอบหมายให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ออกตัวสัญญาใช้เงินแทนในจำนวนเงินต้นและดอกเบี้ย และสำหรับสถาบันการเงินที่ทางการได้สั่งปิด 42 บริษัทในช่วงเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2540 กองทุนได้รับแลกเปลี่ยนตัวทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ โดยธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จะออกบัตรเงินฝาก หรือ NCD ให้แก่ผู้ฝากเงินในเงินต้นบวกดอกเบี้ย ซึ่งในทั้งสองกรณีนั้นกองทุนเป็นผู้รับภาระในทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยดังกล่าว นอกจากนี้แล้ว กองทุนยังได้ประกาศรับประกันการชำระเงินคืนเงินต้นเต็มจำนวนและดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินทั้งเจ้าหนี้ในประเทศและต่างประเทศ

ผลของมาตรการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา และมาตรการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ดังกล่าว กองทุนต้องรับภาระความเสียหายทั้งหมดถึง 1.4 ล้านล้านบาท และทำให้ต่อมารัฐต้องใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น ออกพันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน

การเงินหรือพันธบัตรออมทรัพย์ช่วยชาติ รวมถึงการออกกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงิน⁷⁵ เพื่อช่วยเหลือฐานะทางการเงินของกองทุน ซึ่งมาตรการนี้ก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศ

ประมาณความเสียหายของกองทุนฟื้นฟู (พ.ศ 2545)

1)	การให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงิน /เจ้าหนี้/และการให้ความช่วยเหลือสภาพคล่อง (56 สถาบันการเงิน)	554,149
2)	ขาดทุนจากการถือหุ้นในสถาบันการเงิน ที่ทางการแทรกแซง	169,139
3)	ขาดทุนจากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ	650,975
4)	ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยและอื่น ๆ	165,975
	หัก เงินนำส่งและอื่น ๆ	138,563
	รวมความเสียหาย	1,401,450 (ล้านบาท)

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น บทบาทหน้าที่ของกองทุนหรือกลไกการทำงานของกองทุนในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ปี พ.ศ 2539-2541 นั้น มี 2 ลักษณะคือ ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา และคุ้มครองหรือให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริต ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นในเบื้องต้นว่า โดยวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนนั้นเพื่อทำหน้าที่แทนธนาคารแห่งประเทศไทยจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ในการทำหน้าที่ของแหล่งเงินกู้ยืมสุดท้าย (The lender of last resort) ให้แก่ระบบสถาบันการเงินเมื่อระบบสถาบันการเงินมีปัญหาสภาพคล่อง (illiquid problem) ซึ่งนอกจากช่วยแก้ปัญหาในระบบสถาบันการเงินมีปัญหาสภาพคล่องแล้ว กองทุนยังคงทำหน้าที่แทนธนาคารแห่งประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ รวมถึงบทบาทในการสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้โดยผ่านกระบวนการระบบการประกันเงินฝาก ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกองทุนดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างมากในระบบการเงิน ซึ่งโดยหลักการแล้วหากการทำหน้าที่ของกองทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวอย่างดีและมีประสิทธิภาพแล้วย่อมเป็นดาวยาวระงับภัยทางการเงินที่รักษาเสถียรภาพและป้องกันปัญหาวิกฤติของระบบการเงินได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว บทบาทหน้าที่หรือ

⁷⁵ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ 2541

มาตรการที่กองทุนใช้ในการแก้ไขปัญหากลับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากในปัญหา 2 ลักษณะ คือ

1) ปัญหาอันเกิดจากโครงสร้างทางกฎหมายของกองทุน

กองทุนจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการจัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปและมีอำนาจบริหารกองทุนทั่วไปและมีผู้จัดการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจัดการกองทุนดังกล่าวประกอบไปด้วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการและกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน⁷⁶ ดังนั้น โดยผลของกฎหมาย การบริหารจัดการกองทุนจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและภายใต้นโยบายของคณะกรรมการจัดการกองทุน⁷⁷ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว โดยตำแหน่งแล้วก็จะอาจจะถูกรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทยแทรกแซงโดยได้ง่าย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลหรือธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ดังนั้นการบริหารจัดการกองทุนจึงปราศจากความอิสระในการบริหารการจัดการและการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินที่ดีและมีประสิทธิภาพ

นอกจากการบริหารจัดการกองทุนที่ปราศจากความเป็นอิสระแล้ว ปัญหาในโครงสร้างของกฎหมายที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญที่สุดคือ กลไกหรือเครื่องมือในทางกฎหมายในการที่จะทำหน้าที่ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ตามกฎหมายที่จัดตั้งกองทุนกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกองทุนไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ รวมทั้งมีอำนาจในการกระทำการต่างๆ เช่น ให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงิน โดยมีหรือไม่มีหลักประกัน ค้ำประกันหรือรับรอง รับอวัลในตัวเอง ให้ความช่วยเหลือ

⁷⁶ มาตรา 29 นว ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528

⁷⁷ มาตรา 29 เตรศ ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 กำหนดให้คณะกรรมการจัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของกองทุน โดยอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง การออกข้อบังคับเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 29 ตริ, มาตรา 29 เบญจ และ มาตรา 29 อัฐ และพิจารณาเรื่องอื่นๆตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมอบหมาย...

ทางการเงินตามควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่เสียหาย รวมถึงซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน⁷⁸ ซึ่งตามที่กฎหมายกำหนดนั้นจะเห็นได้ว่าค่อนข้างจำกัดอย่างมากในการที่จะฟื้นฟู แก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีเสถียรภาพ โดยปัญหาหรือข้อจำกัดในทางกฎหมายดังกล่าว คือ

1) การขาดมาตรการหรือกลไกในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน เพราะในทางปฏิบัติการกำกับดูแลเป็นอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน แต่อย่างไรก็ตาม การที่จัดตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้น กองทุนจะต้องมีบทบาทอำนาจหน้าที่กำกับดูแลระบบสถาบันการเงินโดยตรง ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแนวทางการกำกับดูแลในลักษณะของ Prudential Supervision หรืออย่างน้อยกองทุนก็น่าจะมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน โดยเฉพาะการตรวจสอบสถาบันการเงิน หรือ Examination Measure โดยมีบทบาทร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งในการตรวจสอบและการให้ความเห็นหรือการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบดังกล่าว ซึ่งจะมีผลต่อการใช้มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงิน (Resolution Measures) เพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง กฎหมายมิได้เปิดช่องให้กองทุนสามารถกระทำเช่นนั้นได้ และฝ่ายกองทุนจะต้องรองรับการแจ้งหรือคำสั่งของฝ่ายกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ในผลของการตรวจสอบและพบว่าเกิดสัญญาณของปัญหาหรือสถาบันการเงินใดเริ่มมีปัญหาเท่านั้น ซึ่งทำให้การทำหน้าที่ของกองทุนในช่วงระยะเวลาดังกล่าวคล้ายกับการรองรับคำสั่งหรือนโยบายจากธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาเท่านั้น ทำให้การทำหน้าที่ของกองทุนจึงมีอาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

2) นอกจากปัญหาการดำเนินงานของกองทุนอันเกิดจากการขาดมาตรการในการตรวจสอบแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การขาดมาตรการในการแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินในลักษณะของ Corrective Measures กล่าวคือ ในทางทฤษฎีนั้น มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้น ควรที่จะต้องมิลักษณะใดลักษณะหนึ่ง คือ มาตรการที่เรียกว่า Enforcement Action มาตรการ Corrective Action และมาตรการที่รัฐหรือทางการเข้าแทรกแซงกิจการสถาบันการเงิน โดยมาตรการดังกล่าวนี้จะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่กองทุน ทั้งนี้ภายใต้ รูปแบบ ลักษณะ และกรอบของระยะเวลาที่ชัดเจนและแน่นอน ทั้งนี้ก็เพื่อจะทำให้การใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาหรือฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่มีปัญหามีประสิทธิภาพ

⁷⁸ มาตรา 29 อัญญา ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

แต่ในความเป็นจริง ภายใต้กรอบของกฎหมายจัดตั้งกองทุน แม้จะได้ให้อำนาจตามมาตรา 29 อัญญาตามที่ได้กล่าวมา แต่มีลักษณะของการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาเมื่อสถาบันการเงินนั้นเกิดปัญหาขึ้นแล้ว กองทุนจึงมีบทบาทในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือระบบสถาบันการเงินที่มีปัญหา แสดงเหมือนว่าบทบาทของกองทุนจะจำกัดเฉพาะการให้ความช่วยเหลือ แทนที่จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และเห็นได้ชัดเจนว่า กลไกหรือมาตรการดังกล่าวกลับไปปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ ซึ่งให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว แทนที่จะให้อำนาจแก่กองทุนตามกฎหมายจัดตั้งกองทุน

2. ปัญหาการเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

ปัญหาของกลไกการทำงานของกองทุนอันเกิดจากปัญหานี้ ค่อนข้างจะมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป และเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนอย่างมาก เพราะเป็นปัญหาการใช้ดุลยพินิจเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะบอกว่าถูกหรือผิดในสถานการณ์เช่นนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ในทางหลักการ การใช้มาตรการที่เหมาะสมเปรียบเสมือนกับการรักษาคณไซท์ที่จะต้องทราบอาการของโรคและสาเหตุของโรคให้ดีแล้ว จึงใช้ยาเพื่อรักษาโรคนั้นอย่างถูกต้อง เช่นเดียวกันในทางทฤษฎีแบ่งปัญหาของระบบสถาบันการเงินออกเป็น 2 ลักษณะคือ ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (illiquid problem) และปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ (insolvency problem) ซึ่งปัญหาอย่างหนึ่งก็อาจจะใช้มาตรการอย่างเดียวหรือปัญหาอย่างหนึ่งก็อาจจะใช้หลายมาตรการประกอบกัน โดยในช่วงที่มีการจัดตั้งกองทุน ตั้งแต่ปี พ.ศ 2538 -2535 กองทุนได้ใช้การแบ่งแยกประเภทของปัญหาดังกล่าวแล้วจึงเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม เช่น ฝากเงิน ให้กู้ยืมเงิน หรือการซื้อหุ้นเพิ่มทุน และมีบทบาทในการติดตามและการฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ 2539-2541 แนวทางการแก้ไขปัญหาคสถาบันการเงินกลับมิได้มีการแบ่งแยกประเภทของปัญหาดังกล่าวว่าเป็นปัญหาการขาดสภาพคล่องหรือปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ หรือเป็นปัญหาการขาดสภาพคล่องเพียงชั่วคราวหรือปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างถาวร⁷⁹ โดยมีลักษณะการเน้นให้ความช่วยเหลือโดยการให้กู้ยืมเงินหรือการซื้อหุ้นเพิ่ม

⁷⁹ ในประเด็นนี้คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าเมื่อสถาบันการเงินขาดสภาพคล่องเป็นการชั่วคราว การช่วยเหลือสภาพคล่องในกรณีดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาคได้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่ถ้าสถาบันการเงินมีปัญหามากกว่าการขาดสภาพคล่องในระยะสั้น การจัดการสภาพคล่องย่อมไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาคได้ จะต้องมิตมาตรการเพิ่มเติมที่จะแก้ไขปัญหาคการบริหาร

ทุนของสถาบันการเงินที่มีปัญหาทั้งนี้เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้นเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเสี่ยงในการให้ความช่วยเหลือของกองทุนจะสูญเปล่า และสูญเสียเงินอย่างมหาศาล ประกอบกับเมื่อกองทุนให้ความช่วยเหลือแล้ว กองทุนมิได้มีบทบาทในการติดตามหรือเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน และฟื้นฟูกิจการสถาบันการเงินนั้นให้มีความเข้มแข็งตามหลักการของ Corrective Measures จึงทำให้การใช้มาตรการดังกล่าวของกองทุนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร⁸⁰

สำหรับบทบาทหน้าที่ของกองทุนหรือกลไกการทำงานของกองทุนในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ 2539-2541 ในลักษณะที่สอง คือ การให้ความคุ้มครองหรือให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต นั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการประกันเงินฝากในประเทศไทยอันมีผลต่อความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะมาตรการหรือนโยบายของทางการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ และทำให้เกิดจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของระบบการประกันเงินฝาก คือ

1) เนื่องมาจากระบบการประกันเงินฝากของประเทศไทยเป็นการคุ้มครองที่ไม่มีลักษณะที่ชัดเจน หรือไม่มีข้อกำหนดทางกฎหมายที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองหรือประกันเงินฝาก (implicit guarantee) ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลหรือทางการว่าจะให้ความคุ้มครองดังกล่าวหรือไม่ จำนวนวงเงินเท่าใด และในลักษณะใด และในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลหรือทางการมีนโยบายในการคุ้มครองทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตในรูปแบบเต็มจำนวนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย (blanket guarantee) ซึ่งน่าจะเป็นการเกินหลักการความเหมาะสมของระบบการประกันเงินฝาก

หรือปัญหาอื่นๆ เพราะการแก้ไขปัญหาคาดสภาพคล่องเป็นเพียงมิให้ประชาชนและผู้ฝากเงินเกิดการตกใจและเกิดภาวะพินาศในระบบการเงินเท่านั้น (คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัย ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ หน้า 136-137)

⁸⁰ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.) ได้ให้ความเห็นว่าเมื่อบริษัทต่างๆทำแผนฟื้นฟูตั้งแต่สิงหาคมเป็นต้นมา กองทุนไม่ได้เข้าไปทำหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนในการจะช่วยเพิ่มทุนหรือให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำหรือรับหนี้สินเสียออกมาเพื่อให้กิจการลดภาระจากการมีหนี้เสียและขาดทุน และมีได้ริเริ่มในฐานะเจ้าหน้าที่รายใหญ่ที่จะเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือหารือกับเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ต่างประเทศ เพื่อการแก้ไขปัญหารายบริษัทและทางการมิได้มีภาพรวมการแก้ไขปัญหาระยะยาวของระบบ แต่โอนงานการพิจารณาไปให้แก่ ปรส.แทน (คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัย ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ หน้า 132-133)

และมีผลทำให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้อื่น ๆ ของสถาบันการเงินขาดวินัยไม่ตรวจสอบฐานะการดำเนินงาน รวมถึงควบคุม (monitor) การบริหารการจัดการสถาบันการเงิน เนื่องจากถึงอย่างไรรัฐบาลหรือทางการก็ให้การคุ้มครองเต็มวงเงิน (moral hazard problem) จึงมุ่งประสงค์แต่ผลตอบแทนที่จะได้รับเท่านั้น ทำให้ส่งอิทธิพลต่อวินัยของระบบตลาด (Market Discipline) ได้

และการที่กองทุนต้องรับประกันทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ประสบความเสียหายเต็มจำนวน กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลต้องช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุน⁸¹ ซึ่งการที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือดังกล่าว ท้ายสุดจะตกเป็นภาระทางภาษีแก่ประชาชน

2) เนื่องจากรัฐบาลหรือทางการมีนโยบายไม่ยอมให้สถาบันการเงินล้ม หรือที่เรียกว่า Too Big Too Fail⁸² จึงไม่อาจปล่อยให้สถาบันการเงินใดล้มหรือต้องปิดกิจการไป เพราะจะส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อระบบการเงิน และระบบเศรษฐกิจได้ (systemic risk) และหากในสถานการณ์ที่สถาบันการเงินใดจะต้องปิดลง ทางการก็จะให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเต็มจำนวน จึงมีผลจูงใจหรือชักนำให้สถาบันการเงินในระบบทั้งที่มีปัญหาและไม่มีปัญหาคำเนินธุรกิจไปในลักษณะที่มีความเสี่ยงมากขึ้น (moral hazard problem) เพื่อหวังผลกำไรหรือผลตอบแทน โดยไม่ต้องห่วงถึงภาระหนี้ที่สถาบันการเงินนั้นมีต่อผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้อีกต่อไป ซึ่งผลของปัญหาดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาตามมาที่กระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้นในภายหลังได้

⁸¹ มาตรา 29 อัญญาตราส วรคสอง ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ 2528 กำหนดให้ในกรณีที่กองทุนได้ประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ และได้รับความเสียหาย ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุน

⁸² หลักการของการที่รัฐบาลจะต้องให้ความคุ้มครองหรือการประกันเงินฝากของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินอย่างเต็มจำนวนนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในทางทฤษฎีนั้น ในภาวะวิกฤติ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องทำหน้าที่ของแหล่งเงินกู้ยืมสุดท้าย (the lender of last resort) แก่ระบบการเงินของประเทศ เพื่อสร้างความมั่นคงและตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (financial safety net) ของระบบการเงิน แต่อย่างไรก็ตามความสำคัญอยู่ที่ว่าการดำเนินงานดังกล่าวจะต้องในกรณีที่เป็นจำเป็นและภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น รวมถึงมีกลไกในเสริมสร้างประสิทธิภาพหรือฟื้นฟูและพัฒนาให้สถาบันการเงินดังกล่าว จึงจะทำให้บทบาทของรัฐบาลในการทำหน้าที่ของแหล่งเงินกู้ยืมสุดท้ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2 มาตรการในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน

3.2.2.1 แนวคิดและมาตรการทั่วไปในการกำกับดูแลและตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน

มาตรการกฎหมายในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินมีหลักการสำคัญคือ⁸³ มาตรการให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินและเสถียรภาพทางการเงิน โดยมาตรการดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1 มาตรการป้องกัน (preventive measure) โดยจำแนกเป็นลักษณะ เช่น

- การดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอ⁸⁴
- การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง⁸⁵

⁸³ ธนบดี สวัสดิ์ศรี, “กฎหมายการธนาคารพาณิชย์” นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ (ปีที่ 21 ,เล่ม 1, 2534)

⁸⁴ การดำรงเงินกองทุนอย่างเพียงพอ หรือ Capital Adequacy Requirement (CAR) เป็นหลักการที่สำคัญที่สุดในการรักษาความเชื่อมั่นต่อฐานะทางการเงินของสถาบันการเงิน เป็นแนวทางหรือ guideline ของ Bank of International Settlement (BIS) ที่ใช้อยู่ทั่วโลกโดยเป็นแนวทางให้ระบบธนาคารพาณิชย์จะต้องดำรงเงินกองทุนของสถาบันการเงิน ได้แก่ ทุนชำระแล้ว รวมทั้งส่วนล้ามูลค่าหุ้น (premium) ทุนสำรอง เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิ (Net Profit) กำไรสุทธิ เงินสำรองจากการตีราคาสินทรัพย์ เงินที่สถาบันการเงินได้รับจากการออกตราสารหนี้ ด้อยสิทธิระยะยาวเกิน 5 ปี โดยกำหนดให้สถาบันการเงินจะต้องดำรงเงินกองทุนดังกล่าวเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์และภาระผูกพันไม่ต่ำกว่า 8.5 โดยเงินกองทุนชั้นที่ 1 ซึ่งได้แก่ ทุนชำระแล้ว รวมทั้งส่วนล้ามูลค่าหุ้น (premium) ทุนสำรอง เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิ (Net Profit) กำไรสุทธิ จะต้องเป็นอัตราส่วนไม่ต่ำกว่า 4.25 ซึ่งวิธีการคำนวณนั้นคือนำรายการในงบการเงิน ด้านสินทรัพย์และภาระผูกพัน (contingent) ทุกรายการมาคำนวณหรือมาคูณกับน้ำหนักความเสี่ยง ตามประเภทของสินทรัพย์ แต่สำหรับภาระผูกพันนั้นจะต้องหาค่าแปลงสภาพ(credit conversion factor) เสียก่อนที่จะมาคำนวณหรือมาคูณกับน้ำหนักความเสี่ยง จากนั้นจึงรวมผลคูณของสินทรัพย์ และภาระผูกพันทั้งหมดและนำมาเปรียบเทียบกับเงินกองทุนดังกล่าว

⁸⁵ การที่กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเพื่อให้สถาบันการเงินอยู่ในสถานะที่พร้อมจะจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินได้ทันที อันทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ จึงกำหนดให้ต้องดำรงเงินสดหรือสินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ง่ายซึ่งตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ในปัจจุบันกำหนดให้ต้องดำรงอัตราส่วนไม่ต่ำกว่า 6 %ของยอดเงินฝาก

- การจำกัดการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน
- การควบคุมการเปิดกิจการ
- การตรวจสอบสถาบันการเงิน⁸⁶

นอกจากนี้ เพื่อรักษาฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินและป้องกันการทับซ้อนทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ระหว่างผู้บริหาร/กรรมการกับสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินได้กำหนดอัตราส่วนจำนวนเงินที่สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Single Lending Requirement) กับเงินกองทุนเมื่อสิ้นวันหนึ่งต้องไม่เกิน ร้อยละ 25 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ของสถาบันการเงินนั้น⁸⁷ และกำหนดให้สถาบันการเงินระงับการให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการที่สถาบันการเงินหรือกรรมการ/ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง (เช่น ถือหุ้นรวมกันเกิน 10 % หรือมีอำนาจควบคุม หรือเป็นกรรมการ) ในปริมาณเกินสมควรหรือมีเงื่อนไขเกินสมควร⁸⁸

1.2 มาตรการคุ้มครอง (protective measures) โดยมาตรการดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับมาตรการป้องกัน มี 2 ลักษณะคือ

- ระบบการประกันเงินฝาก (deposit insurance) เพื่อให้ผู้ฝากเงินเกิดความมั่นใจในความปลอดภัยของเงินฝากของตน
- ระบบการให้กู้ยืมเงินเป็นแหล่งสุดท้าย (The lender of last resort facilities) เพื่อความปลอดภัยแก่ระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้ความช่วยเหลือทาง

⁸⁶ เป็นมาตรการในการกำหนดให้ต้องมีการเปิดเผยฐานะทางการเงินหรือความสามารถในการชำระหนี้ของสถาบันการเงิน โดยแสดงรายการย่อของสินทรัพย์ และหนี้สิน และประกาศไว้ ณ สำนักงาน และเมื่อปรากฏว่าสถาบันการเงินใดมีฐานะและการดำเนินงานในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ทางธนาคารอาจจะเข้าแทรกแซง โดยสั่งให้มีการเสนอแผนสั่งลดทุนและเพิ่มทุน และเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหาร รวมถึงสั่งเพิกถอนใบอนุญาต (license)

⁸⁷ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. สนส.(21) ว.177/2545 เรื่อง การกำหนดอัตราส่วนจำนวนเงินธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งกับเงินกองทุน ลงวันที่ 17 มกราคม 2545

⁸⁸ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่องการให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้น ลงวันที่ 4 กันยายน 2544

การเงินหรือให้กู้ยืมเพื่อเยียวยาสภาพคล่อง หรือความสามารถในการชำระหนี้แก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา ดังเช่นการดำเนินงานของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินในปัจจุบัน

สำหรับมาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินนั้น ในปัจจุบันนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรที่กำกับดูแลตามกฎหมายมีเป้าหมายในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินโดยการเน้นการบริหารความเสี่ยง (risk management) ของสถาบันการเงินมากขึ้น โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ ซึ่งการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินนั้นผู้ตรวจสอบจะพิจารณาถึงจุดอ่อนของแต่ละสถาบันการเงิน โดยทำการตรวจสอบ ณ ที่ทำการสถาบันการเงิน (on-site examination) และติดตามสถานะของสถาบันการเงินหลังจากที่ได้มีการตรวจสอบที่สถาบันการเงินนั้น (off-site examination) นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบจะประเมินฐานะความเสี่ยงของบริษัทย่อย/บริษัทร่วมและบริษัทที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินนั้น (consolidated supervision)

3.2.2.2 มาตรการในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

ก.นโยบายการตรวจสอบทางด้าน on-site examination

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดความถี่และระยะเวลาของการตรวจสอบ ดังนี้

- การกำหนดความถี่ของการตรวจสอบ

อันดับของสถาบันการเงิน	ความถี่ของการตรวจสอบ
1	ปีละครั้ง
2	ปีละครั้ง
3	ปีละครั้ง
4	ปีละครั้ง โดยยังคงมีการติดตามฐานะและการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด
5	เข้าแทรกแซงและตรวจสอบตลอดปี

- ระยะเวลาและจำนวนผู้ตรวจสอบที่ใช้ในการตรวจสอบแต่ละครั้ง

ประเภทของสถาบันการเงิน	จำนวนวันตรวจสอบ 1, 2			จำนวนผู้ตรวจสอบ
	เตรียมการตรวจสอบ	ตรวจสอบที่สถาบันการเงิน	จัดทำและนำเสนอรายงานเพื่อขออนุมัติ	
ธนาคารพาณิชย์ไทย				
ขนาดใหญ่(เกิน 400,000 ล้านบาท)	20	40	20	18
ขนาดกลาง(100,000-399,000ล้านบาท)	15	30	20	12
ขนาดเล็ก(น้อยกว่า 100,000 ล้านบาท)	10	20	20	10
สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ				
ธุรกิจซับซ้อน	15	25	20	10
ธุรกิจปกติ	10	15	20	7
BIBF	5	5	20	4
บริษัทเงินทุน/บริษัทเครดิตฟองซิเอร์				
ขนาดใหญ่(เกิน 30,000 ล้านบาท)	10	20	20	10
ขนาดกลาง(5,000-29,000 ล้านบาท)	10	15	20	7
ขนาดเล็ก(น้อยกว่า 5,000 ล้านบาท)	5	5	20	4

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย (www.bot.or.th)

การตรวจสอบสาขาของสถาบันการเงินให้พิจารณาจากผลการประเมินการปฏิบัติงานของสาขา เช่น การให้สินเชื่อและการควบคุมภายในของสาขา เป็นต้น ต่างจากการตรวจสอบสำนักงานใหญ่ของสถาบันการเงิน ซึ่งมีการประเมินความเพียงพอของเงินกองทุนและการดำรงสภาพคล่องด้วย ดังนั้น การตรวจสอบสาขาจึงเป็นส่วนที่เสริมการตรวจสอบสถาบันการเงินให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กรณีที่กำหนดให้มีการตรวจสอบสาขารวมกับแผนการตรวจสอบสำนักงานใหญ่ ให้พิจารณาตรวจสอบสาขาที่มีจุดอ่อนและความเสี่ยงที่อาจมีผลกระทบต่อฐานะและการดำเนินงานโดยรวมของสถาบันการเงินนั้น ๆ

นอกเหนือจากตรวจสอบตามปกติแล้ว การตรวจสอบเฉพาะเรื่องให้มีได้ในกรณีที่จำเป็น ทั้งนี้ โดยอาจพิจารณาจากผลการตรวจสอบแบบ Off-Site หรือข้อมูลจากแหล่งอื่น ในการกำหนดขอบเขตการตรวจสอบ⁸⁹

ข. นโยบายด้านการวิเคราะห์และติดตามด้าน off-site examination⁹⁰

การติดตามวิเคราะห์ฐานะและความเสี่ยงเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการตรวจสอบสถาบันการเงิน เพื่อทำหน้าที่ติดตามดูแลแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงฐานะการดำเนินงานของแต่ละสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เพื่อค้นหาปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินตั้งแต่ต้นอย่างรวดเร็ว กระบวนการวิเคราะห์ติดตามที่มีประสิทธิภาพต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการออกตรวจสอบที่สถาบันการเงิน (on-site examination) ในช่วงก่อนการออกตรวจสอบเพื่อกำหนดขอบเขตของการตรวจสอบด้วย (preliminary examination) ถ้าผู้ตรวจสอบที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ติดตามพบว่า สถาบันการเงินมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่มีนัยสำคัญต่อฐานะการดำเนินงาน ต้องยกประเด็นขึ้นหารือกับผู้บริหารของสถาบันการเงิน

ความถี่ในการจัดทำรายงานการติดตามฐานะการดำเนินงานและความเสี่ยงเป็น ดังนี้

ประเภทสถาบันการเงิน	ความถี่
ธนาคารพาณิชย์ไทย	ทุกไตรมาส
สาขาธนาคารต่างประเทศ	ทุก 6 เดือน
บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์	ทุกไตรมาส
กิจการวิเทศธุรกิจ	ทุก 6 เดือน

⁸⁹ ข้อมูลจากฝ่ายตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย (www.bot.or.th)

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน.

3.2.3 มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

3.2.3.1 ลักษณะทั่วไปของการจัดการสินทรัพย์หนี้สินสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดมาตรการหรืออำนาจต่างๆที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถใช้เพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินไว้ ดังนี้⁹¹

ก. การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน

เพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินหรือระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจสั่งให้ธนาคารพาณิชย์ระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด และในการนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้⁹²

ในกรณีบริษัทเงินทุน เมื่อบริษัทเงินทุนใดมีผลขาดทุนถึงจำนวนที่ทำให้เงินกองทุนลดลงเหลือสามในสี่ส่วนของทุนที่ชำระแล้ว ไม่ว่าโดยบริษัทเงินทุนนั้นตรวจพบเองหรือปรากฏจากการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีหรือธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนนั้นจะกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนซึ่งในการให้ความเห็นชอบนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงิน หรือการลงทุน หรือเงื่อนไขใดๆ ก็ได้⁹³

ถ้าผลขาดทุนดังกล่าวทำให้เงินกองทุนของบริษัทเงินทุนลดลงเหลือไม่เกินกึ่งหนึ่งของทุนที่ชำระแล้ว ให้บริษัทเงินทุนนั้นเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน ต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อขอความเห็นชอบภายใน 14 วัน นับแต่วันที่บริษัทเงินทุนหรือผู้สอบบัญชีตรวจ

⁹¹ ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI, การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก (กรุงเทพ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI), สิงหาคม 2534), หน้า 31-36.

⁹² มาตรา 17 ทวิ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

⁹³ มาตรา 26 ทวิ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522

พบ หรือวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งให้บริษัทเงินทุนนั้นทราบ ในการให้ความเห็นชอบนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้⁹⁴

ข. การเพิ่มทุน-ลดทุน

เมื่อปรากฏหลักฐานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยว่าธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ธนาคารพาณิชย์นั้น แก้ไขฐานะหรือการดำเนินการดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ในการนี้จะสั่งให้เพิ่มทุนหรือลดทุนด้วยก็ได้⁹⁵

ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดไม่เพิ่มทุนหรือลดทุนภายในกำหนด เวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งดังกล่าว ให้ถือว่าคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทย⁹⁶

นอกจากนี้กรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องให้ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดเพิ่มทุนหรือลดทุน เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์หรือเงินทุนนั้นสามารถพยุงฐานะหรือการดำเนินการต่อไปได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะสั่งให้ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนเพิ่มทุนหรือลดทุนทันทีก็ได้ โดยให้ถือว่าคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น⁹⁷

⁹⁴ มาตรา 26 ทวิ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

⁹⁵ มาตรา 24 ทวิ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และมาตรา 57 ทวิ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

⁹⁶ มาตรา 24 ทวิ วรรคสอง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และมาตรา 57 ตริ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

⁹⁷ มาตรา 24 ทวิ วรรคสาม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และมาตรา 57 ตริ วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

ค. การถอดถอนผู้บริหาร

เมื่อปรากฏหลักฐานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยว่า ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน หรือ เป็นกรณีที่กรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใด ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องของการเพิ่มทุน- ลดทุน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนนั้นถอดถอนกรรมการหรือบุคคล ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน ผู้เป็นต้นเหตุดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้⁹⁸

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งถอดถอนบุคคลดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนนั้นต้องแต่งตั้งบุคคลอื่น โดยความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทนภายในเวลา 30 วันนับแต่วันถอดถอน⁹⁹

ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดไม่ยอมถอดถอนบุคคลดังกล่าวข้างต้นหรือถอดถอนแล้วไม่แต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทนตามวรรคสอง ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งถอดถอนบุคคลดังกล่าวหรือแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหลายคนไปดำรงตำแหน่งแทนได้เป็นเวลาไม่เกิน 3 ปี¹⁰⁰

ทางฝ่ายบุคคลซึ่งถูกถอดถอนตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือดำเนินการใดๆ ในธนาคารพาณิชย์หรือ บริษัทเงินทุนนั้นไม่ได้ ไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อม

⁹⁸ มาตรา 24 ตี พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และมาตรา 57 ทวิ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

⁹⁹ มาตรา 24 ตี วรรคสอง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 , มาตรา 57 ทวิ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

¹⁰⁰ มาตรา 24 ตี วรรคสาม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 , มาตรา 57 ทวิ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

และต้องอำนวยความสะดวก และให้ข้อเท็จจริงแก่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งแทนหรือตามที่อยู่ตรวจการธนาคารพาณิชย์กำหนด¹⁰¹

ง. การควบคุมสถาบันการเงิน¹⁰²

ในกรณีของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งรับฝากเงินจากประชาชน หากธนาคารพาณิชย์ใดหยุดทำการจ่ายเงิน ธนาคารพาณิชย์นั้นต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบทันที และจะทำการกิจการใดไม่ได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี ในกรณีเช่นนี้ธนาคารพาณิชย์นั้นต้องทำรายงานโดยรายละเอียดแสดงเหตุที่ต้องหยุดทำการจ่ายเงินภายใน 7 วันนับแต่วันที่หยุดทำการ

เมื่อปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ใดหยุดทำการจ่ายเงิน รัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลที่รัฐมนตรีเห็นสมควรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนพฤติการณ์ และเมื่อได้รับรายงาน การสอบสวนจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจจะสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้นได้

ในการควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้น รัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมธนาคารพาณิชย์ขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 2 คน คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ จะดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์นั้นได้ทุกประการ และให้ถือว่าประธานกรรมการเป็นผู้แทนของธนาคารพาณิชย์นั้น

ภายหลังจากการควบคุมหากคณะกรรมการควบคุมธนาคารพาณิชย์เห็นว่าธนาคารพาณิชย์ที่ถูกควบคุมนั้นสมควรที่จะดำเนินกิจการของตนเองต่อไปได้แล้ว ก็จะรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรด้วย ก็จะสั่งให้ยกเลิกการควบคุม แต่ถ้าคณะกรรมการควบคุมธนาคารพาณิชย์เห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ที่ถูกควบคุมไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ก็จะรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ รัฐมนตรีอาจจะสั่งให้เลิกกิจการธนาคารพาณิชย์นั้นก็ได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับรายงานจากการตรวจสอบของผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์และเห็นว่า ฐานะการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ใดอยู่ในลักษณะอัน

¹⁰¹ มาตรา 24 ตรี วรรคหก พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และ มาตรา 57 ทวิ วรรคสี่ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522

¹⁰² มาตรา 26 – มาตรา 33 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และ มาตรา 57 – มาตรา 63 พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522

เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ให้ธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติเพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานก็ได้

ส่วนในกรณีของการควบคุมบริษัทเงินทุนนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าบริษัทเงินทุนใดมีฐานะ หรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งควบคุมบริษัท หรือเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทเงินทุน แต่ในกรณีที่บริษัทเงินทุนดำเนินการแก้ไขการบริหารงานให้ถูกต้อง หรือดำเนินการอื่นใดตามคำแนะนำของรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐมนตรีอาจยังไม่สั่งควบคุมบริษัทเงินทุนนั้นหรือยังไม่สั่งเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ ในการนี้รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของ บริษัทเงินทุนนั้นให้ปฏิบัติตามด้วยก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีสั่งควบคุมบริษัทเงินทุน รัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุนขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการและคณะกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 2 คน คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนนั้นได้ทุกประการ และประธานกรรมการถือเป็นผู้แทนของบริษัทเงินทุนนั้น

เมื่อรัฐมนตรีได้แจ้งคำสั่งควบคุมแก่บริษัทเงินทุนใด

1. ห้ามมิให้กรรมการ และพนักงานของบริษัทเงินทุนกระทำการของของบริษัทเงินทุนนั้นอีกต่อไป เว้นแต่จะได้รับการมอบหมายจากคณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุน
2. ให้กรรมการ พนักงาน และลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้นจัดการอันสมควรเพื่อปกป้องรักษาทรัพย์สินและประโยชน์ของบริษัทเงินทุนไว้ และรีบรายงานกิจการ และมอบทรัพย์สินพร้อมด้วยสมุดบัญชี เอกสาร ดวงตรา และหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของ บริษัทเงินทุนให้แก่คณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุนโดยมิชักช้า

เมื่อคณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุน เห็นว่าบริษัทเงินทุนที่ถูกควบคุมสามารถจะดำเนินกิจการของตนเองได้ ก็จะรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรก็จะสั่งเลิกการควบคุม

แต่ถ้าคณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุนเห็นว่า บริษัทเงินทุนที่ถูกควบคุมไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ก็จะรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรก็ให้สั่งเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุนนั้น

จ. การควบและการโอนกิจการ

การโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด หรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่น หรือสถาบันการเงินอื่น นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใด

มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควมรวมกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินอื่น หรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี และถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆก็ได้¹⁰³

สำหรับบริษัทเงินทุนนั้น การโอนกิจการของบริษัททั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเช่นกัน และนอกจากนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควมกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วน ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องควมกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าวโดยกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆก็ได้¹⁰⁴

มาตรการทั่วไปตาม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ที่กำหนดขึ้นทั้งหมดเป็นมาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรกำกับดูแลมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยมาตรการดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจรัฐผ่านกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมาย เพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการพิเศษที่กฎหมายการธนาคาร(banking law) กำหนดขึ้นโดยเฉพาะที่ใช้ในกรณีสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยมาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้นนั้น อาจมีความแตกต่างกับบางประเทศ เพราะได้กล่าวมาแล้วว่า ในบางประเทศเมื่อมีกรณีสถาบันการเงินเกิดปัญหาขึ้นมา มาตรการที่จะใช้ในการจัดการหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจจะถูกกำหนดขึ้นภายใต้กฎหมายล้มละลาย (insolvency law) ซึ่งภายใต้ของกฎหมายดังกล่าว อาจจะถูกกำหนดมาตรการพิเศษสำหรับกรณีสถาบันการเงินมีปัญหาหรือไม่ได้กำหนดเอาไว้

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 แล้วจะมีความแตกต่างกัน ดังนี้

¹⁰³ มาตรา 38 ตรี และมาตรา 38 จัตวา ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505

¹⁰⁴ มาตรา 67 ตรี และมาตรา 67 จัตวา ของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522

กฎหมายล้มละลายเกี่ยวข้องกับข้อการบังคับชำระหนี้ประการหนึ่ง ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ เพราะเมื่อลูกหนี้อยู่ในสถานะของหนี้สินล้มพันตัว (insolvency) ซึ่งแสดงชัดเจนว่าลูกหนี้มีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สินในการที่จะจัดสรรชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งหากมีเจ้าหนี้เพียงรายเดียวคงจะไม่เกิดปัญหามากนัก แต่หากมีเจ้าหนี้หลายรายแล้ว ก็อาจจะประสบปัญหาการแย่งทรัพย์สินดังกล่าวของลูกหนี้ ทำให้เจ้าหนี้ทั้งหลายอาจจะไม่ได้รับชำระหนี้ทุกราย หรือไม่ได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน กฎหมายล้มละลายจึงเข้ามามีบทบาทในการชำระสะสางหนี้สินทั้งหมดของลูกหนี้ โดยการนำทรัพย์สินเท่าที่มีอยู่มาเฉลี่ยแบ่งให้กับบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเป็นธรรม โดยกำหนดมาตรการที่จำเป็น เช่น มาตรการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ให้ได้มากที่สุด การวางมาตรการจำกัดอำนาจลูกหนี้ในการจัดการสินทรัพย์ เพื่อป้องกันการจำหน่าย จ่าย โอน อันจะทำให้กองทรัพย์สินลดน้อยถอยลงหรือการก่อหนี้เพิ่มขึ้น รวมถึงการวางระบบการแบ่งเฉลี่ยทรัพย์สิน เพื่อการชำระหนี้ให้เกิดความเป็นธรรม¹⁰⁵

ดังนั้นวัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายที่สำคัญ สรุปได้ 2 ประการ คือ ¹⁰⁶

1. เป็นการจัดให้มีกระบวนการจัดการให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม
2. จัดให้มีกลไกหรือกระบวนการในการทำให้เกิดมูลค่าสูงสุดในกองทรัพย์สิน (maximized the asset) เพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้ทั้งหลายและลูกหนี้เอง

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่ลูกหนี้เป็น นิติบุคคลหรือบริษัททั่วไป ประสบปัญหาภาวะหนี้สินล้มพันตัว (insolvency) และกิจการหรือบริษัทเหล่านั้นอยู่ในสภาพที่จะสามารถฟื้นฟูกลับมาได้เป็นปกติ แต่หากต้องเลิกกิจการหรือล้มละลายไปย่อมไม่เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และปัญหาทางสังคมที่ตามมาหลายประการ ¹⁰⁷ ดังนั้นตาม พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 จึงเลือกให้กิจการหรือบริษัทที่ประสบปัญหาภาวะหนี้สินล้มพันตัว แต่เป็นกิจการที่มีโอกาสที่จะฟื้นฟูกลับมาได้ สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการนอกเหนือไปจากมาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายล้มละลายโดยทั่วไป โดยมาตรการต่าง ๆ ในการฟื้นฟูกิจการนั้น ได้แก่ การขอให้ศาลมีคำสั่งดำเนินการฟื้นฟูกิจการ การจำกัดสิทธิของบรรดาเจ้าหนี้และบริษัทลูกหนี้ (หรือที่เรียกว่า stay) เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่กองทรัพย์สิน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการเพิ่มมูลค่าของกองทรัพย์สินด้วย (maximized the asset) การฟื้นฟูกิจการในระบบเปลี่ยนตัวผู้บริหารบริษัทเป็นการ

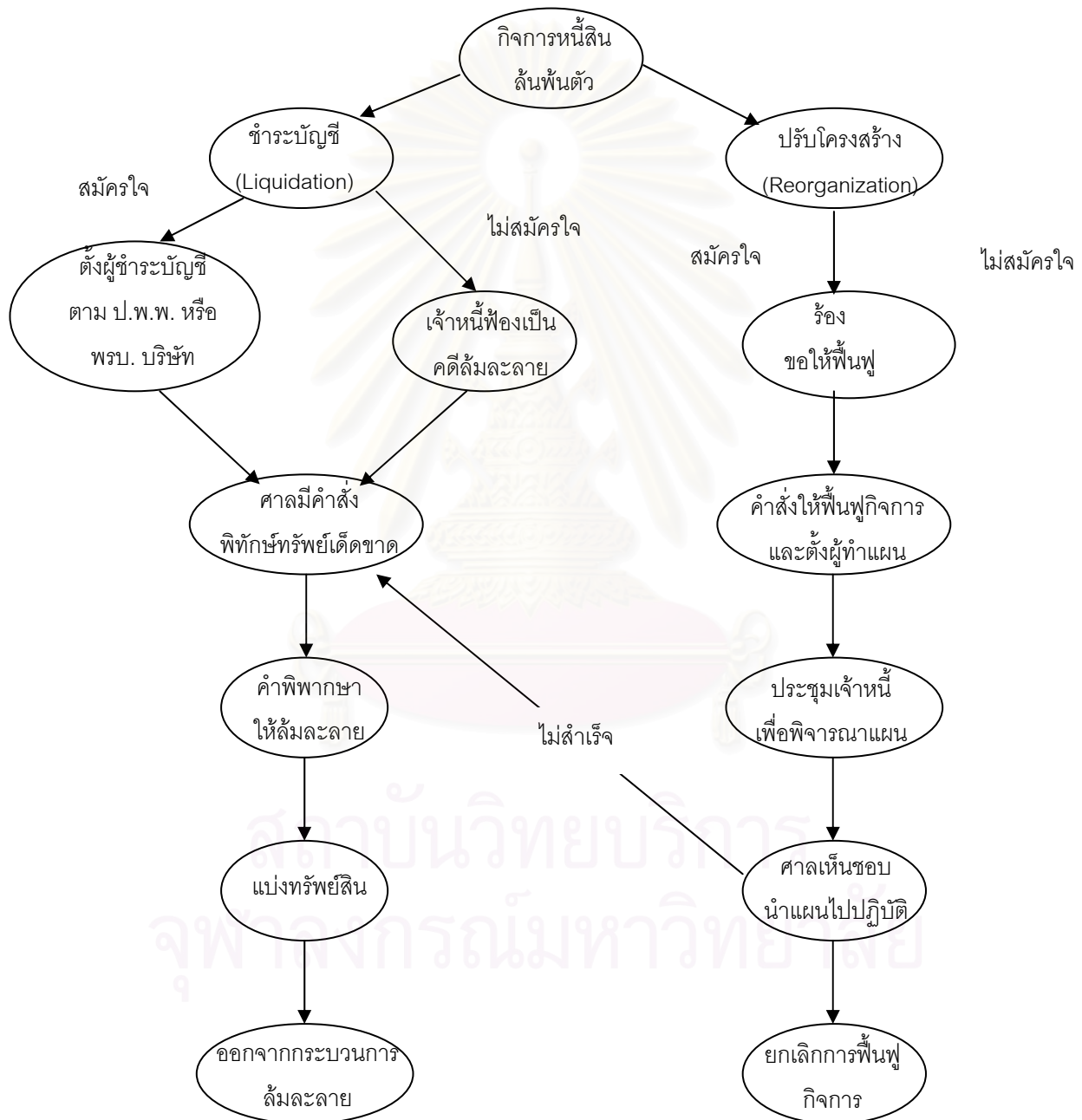
¹⁰⁵ สุธีร์ ศุภนิคย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , มกราคม 2543), หน้า 15-17.

¹⁰⁶ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, กฎหมายฟื้นฟูกิจการ (กรุงเทพฯ : กองทุนสวัสดิการกองวิชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2543), หน้า 5.

¹⁰⁷ สุธีร์ ศุภนิคย์, หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ, หน้า 206.

ชั่วคราว และระบบที่บริษัทลูกหนี้ยังคงมีอำนาจบริหารจัดการบริษัทอยู่หรือระบบที่เรียกว่า Debtor in Process และการจัดทำแผนฟื้นฟูในเรื่องการดำเนินการชำระหนี้ การปลดหนี้ ระยะเวลาการชำระหนี้และแผนการระดมทุน และกระบวนการในการบริหารแผนจนสิ้นสุดการฟื้นฟูกิจการ

กระบวนการคดีล้มละลายและคดีฟื้นฟูกิจการ¹⁰⁸



¹⁰⁸ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ กฎหมายฟื้นฟูกิจการ, หน้า 11

จากที่ได้กล่าวมานั้นเป็นหลักการและสาระสำคัญของกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากเปรียบเทียบกับกลไกหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 แล้ว มีลักษณะที่แตกต่างกันในหลักการ กล่าวคือ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ในการที่จะจัดสรรการชำระหนี้ จากกองทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเท่าเทียมกันมากที่สุด กฎหมายจึงกำหนดขึ้น เพื่อที่จะเป็นมาตรการที่จะทำให้เจ้าหนี้ที่ทั้งหลายได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงโอกาสที่ลูกหนี้จะมีโอกาสฟื้นกลับขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นกฎหมายล้มละลายจึงมีขึ้นเพื่อขจัดปัญหาข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการบังคับชำระหนี้ในคดีแพ่งปกติ ซึ่งมีความแตกต่างกับการใช้มาตรการในการจัดการหรือแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา เพราะเนื่องจากไม่ใช่เรื่องของเอกชนกับเอกชน ดังเช่นกรณีของการฟ้องคดีล้มละลาย แต่เรื่องดังกล่าวเป็นกิจการที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงินที่ระดมเงินฝากจากประชาชน และทำหน้าที่เป็น financial intermediary ของตลาดการเงิน มีธุรกรรมทางการเงินต่างๆ ที่สำคัญกับลูกค้าหรือลูกหนี้ การดำรงอยู่ในสถาบันการเงินจึงมีความสำคัญต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายกำกับดูแลโดยเฉพาะคือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ผ่านองค์กรกำกับดูแลคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ดังนั้นวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินฉบับนี้ (พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522) จึงไม่ใช่เป็นมาตรการที่จะให้เจ้าหนี้หรือผู้ฝากเงินได้รับจัดสรรการชำระหนี้อย่างเท่าเทียมกัน หรือคุ้มครองประโยชน์เจ้าหนี้หรือผู้ฝากเงินอย่างเต็มที่ ในกรณีที่ลูกหนี้ประสบภาวะหนี้สินล้นพ้นตัวแต่เพียงอย่างเดียว ดังเช่นกับกฎหมายล้มละลาย แต่มาตรการในการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น จะเป็นลักษณะของการให้อำนาจแก่องค์กรกำกับดูแลคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในการใช้มาตรการป้องกัน (preventive measures) มิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินและลูกถามเกิดความเสียหายต่อระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน โดยการใช้มาตรการหรือรูปแบบในการกำกับดูแลผ่านกลไกในการออกประกาศคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ และหากเกิดสัญญาณที่ไม่ดีถึงสถานะสินทรัพย์และหนี้สินกับสถาบันการเงินใด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้อำนาจตามกฎหมายในการแทรกแซงการดำเนินงาน เช่น สั่งให้แก้ไข หรือเพิ่มทุนหรือลดทุน รวมถึงหากมีเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็อาจจะเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการ

ควบคุม หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และหากมีการเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีการชำระบัญชีตามกระบวนการ ต่อไป

ดังนั้น จะเห็นภาพโดยรวมว่า มาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนดนั้น จึงมีลักษณะของ Precautionary Measures ของระบบการเงิน โดยที่มีอาชโรให้สถาบันการเงินนั้น ประสบปัญหาสถานะทาง การเงินหรือหนี้สินล้นพ้นตัวก่อน และนอกจากนี้เครื่องมือของธนาคารแห่งประเทศไทย อีกประการที่สำคัญ คือ ในกรณีที่สถาบันการเงินใดมีปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังไม่เลือกหรือแทรกแซงหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินนั้นแต่อย่างใด แต่จะใช้การฟื้นฟูสถาบันการเงินนั้น โดยผ่านกลไกของกองทุนฟื้นฟูตาม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2483 ในการเข้าไปซื้อหุ้นเพิ่มทุน หรือควบคุมการบริหารจัดการสถาบันการเงินนั้น หรือเป็นตัวกลางในการรวบรวมกิจการหรือโอนกิจการให้ผู้ลงทุนหรือสถาบันการเงินที่ดี รวมถึงการคุ้มครองหรือประกันเงินฝากของผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้น

มาตรการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน ตาม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และตาม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2483 มีความแตกต่างจากหลักการและสาระสำคัญของ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ดังนี้

<p>พระราชบัญญัติ ล้มละลาย พ.ศ. 2483</p>	<p>พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2483 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ 2522</p>
<p>1. หลักการและสาระสำคัญในกระบวนการล้มละลาย (Bankruptcy Process)</p> <ul style="list-style-type: none"> - การฟ้องคดีล้มละลาย (มาตรา 7-มาตรา 9) - วิธีการชั่วคราวก่อนพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด (มาตรา 16) - กระบวนการพิจารณาชั้นพิทักษ์ทรัพย์ - การยื่นคำขอรับชำระหนี้ (มาตรา 91-108) - การขอประนอมหนี้ (มาตรา 45-60) - การประชุมเจ้าหนี้ (มาตรา 31-36) - การพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย 	<p>1. มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา</p> <ul style="list-style-type: none"> - การสั่งให้แก้ไขฐานะและการดำเนินงาน (มาตรา 17 ทวิ พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และ มาตรา 26 ทวิ พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ 2522) - การสั่งให้เพิ่มทุน หรือลดทุน (มาตรา 24 ทวิ

<p>(มาตรา 61-62)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผลของการล้มละลายเกี่ยวกับการที่ได้กระทำไปแล้ว (มาตรา 111-115) - การแบ่งทรัพย์สิน (124-132) - การปิดคดี (มาตรา 133-134) - การสิ้นสุดการล้มละลาย (มาตรา 135-138) 	<p>พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และมาตรา 57 ทวิ พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุน หลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522)</p> <ul style="list-style-type: none"> - การถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหาร (มาตรา 24 ตี พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และมาตรา 57 ทวิ พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุน หลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522) - การควบคุมสถาบันการเงิน (มาตรา 26 ถึง มาตรา 33 พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และมาตรา 57 ถึง มาตรา 63 พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522) - การควบและการ โอนกิจการ (มาตรา 38 ตี และ มาตรา 38 จัตวา ของพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และมาตรา 67 ตี และมาตรา 67 จัตวา ของพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522)
<p>2. หลักการและสาระสำคัญในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ(Reorganization Process)</p> <ul style="list-style-type: none"> - การขอต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการ - เหตุในการขอฟื้นฟูกิจการ(มาตรา 90/3) ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ 	<p>2. มาตรการในการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน(Rehabilitation and Development Measure)</p> <p>กองทุนมีอำนาจในการกระทำกิจการต่างๆ เช่น</p> <p>ก. ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน โดยมี</p>

<p>(มาตรา 90/4) รายละเอียดในคำร้องขอ ฟื้นฟูกิจการ (มาตรา 90/6)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผลของการที่ศาลสั่งรับคำร้องขอ (มาตรา 90/12) - การตั้งผู้ทำแผน (มาตรา 90/16 – มาตรา 90/25) - การขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ (มาตรา 90/26-90/33) - คำชี้แจงเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของ ลูกหนี้ (มาตรา 90/34 – 90/39) - การเพิกถอนนิติกรรมที่ได้กระทำไปแล้ว (มาตรา 90/40-90/41 ทวิ) - การประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟู กิจการ (มาตรา 90/42 – 90/55) - การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟู กิจการ(มาตรา 90/56-90/59) - การดำเนินการภายหลังการมีคำสั่งเห็น ชอบแผนฟื้นฟู (มาตรา 90/60-90/71) - การยกคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ ยกเลิกคำ สั่งให้ฟื้นฟูกิจการและการยกเลิกการ ฟื้นฟูกิจการ (มาตรา 90/72 – 90/76) - การขอรับชำระหนี้ เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ ทรัพย์สินลูกหนี้เด็ดขาด (มาตรา 90/77-90/78) 	<p>ประกันหรือไม่มีประกัน</p> <ul style="list-style-type: none"> ข. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝาก เงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ต้อง เสียหาย ค. มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงิน ง. ชื้อหรือเข้าหุ้นในสถาบันการเงิน <p>(มาตรา 29 อัญญา พระราชบัญญัติ ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2483)</p>
---	--

3.2.3.2 มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ปัจจุบันนี้ แนวทางการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของไทยจะเลือกใช้วิธีใดขึ้นอยู่กับพิจารณาเป็นรายกรณีสถาบัน

การเงิน ไม่ได้มีการกำหนดเป็นรูปแบบหรือมี กฎเกณฑ์เป็นการเฉพาะ ทางกรจึงมีวิธีการที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แต่อย่างไรก็ตามที่เห็นได้ชัดเจนมากที่สุดคือ มาตรการในการแก้ไขปัญหาเมื่อสถาบันการเงินใดมีปัญหา เช่น การใช้มาตรการในการสั่งให้แก้ไขและฟื้นฟูฐานะการสั่งให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาทำการลดทุนหรือเพิ่มทุน การเข้าควบคุมสถาบันการเงินที่มีปัญหา ใช้วิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการและร่วมบริหารกับผู้บริหารเดิมโดยมีเงื่อนไขจะขายคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือผู้สนใจต่อไป ทางกรเข้าไป Take Over กิจการ การร่วมทุนกับสถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศ เข้าฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้ทางกรยังใช้กลไกอำนาจของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ใช้วิธีให้สถาบันการเงินที่ดีเข้ามารับโอนสินทรัพย์ที่ดีและเงินฝากของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาหรือที่เรียกว่า Purchase & Assumption, P&A¹⁰⁹ และวิธีให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินรับโอน

¹⁰⁹ วิธีการนี้ ในต่างประเทศอาจจะมีวิธีการอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “Bridge Bank” ซึ่งเป็นกรณีที่มีการตั้งสถาบันการเงินใหม่ขึ้นมาชั่วคราวเพื่อรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของสถาบันการเงินที่มีปัญหา แต่สำหรับในทางปฏิบัติของประเทศไทย ทางกรจะใช้วิธีการเข้าแทรกแซงหรือควบคุมการดำเนินงานสถาบันการเงินที่มีปัญหาก่อนที่จะโอนสินทรัพย์ที่ดีไปให้สถาบันการเงินที่ดีไปให้สถาบันการเงินที่ดี (โดยเฉพาะธนาคารของรัฐ) ส่วนสินทรัพย์ที่ไม่ดีหรือไม่มีคุณภาพจะ โอนไปยังบรรษัทบริหารสินทรัพย์หรือ Asset Management Corporation (AMC) โดยไม่มีการจัดตั้งสถาบันการเงินแห่งใหม่ขึ้นมาชั่วคราว แต่อย่างไรก็ดี เหตุผลสำคัญ 2 ประการ ที่ทำให้ประเทศไทยไม่ค่อยได้ใช้วิธีการ Bridge Bank เพราะว่าการที่จะจัดตั้งสถาบันการเงินแห่งใหม่ขึ้นมาชั่วคราวนี้เพื่อรับโอนสินทรัพย์ อาจจะมีข้อจำกัดในความสามารถในการบริหารจัดการสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นขององค์กรกำกับดูแล คือธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้นวิธีการแก้ไขปัญหา ทางกรหรือองค์กรกำกับดูแลจึงโอนสินทรัพย์ที่ดีทั้งหมดไปยังสถาบันการเงินที่ดีและมั่นคงที่เป็นผู้บริหารมืออาชีพในการบริหารจัดการ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับ Bridge Bank เหตุผลประการที่สอง คือ ตามกฎหมายไทย โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการแทรกแซงและควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหา แม้ว่าส่วนผู้ถือหุ้นจะยังไม่ตัดสินใจก็ตาม โดยการเปลี่ยนแปลง กรรมการหรือผู้บริหาร จากนั้นเพื่อรักษามูลค่าของสินทรัพย์ที่ดีเอาไว้ องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจในอย่างเต็มที่ในการ โอนหรือขายสินทรัพย์ทั้งหมดของสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยการแยกสินทรัพย์ที่ดีและไม่ดีออกจากกัน ชัดเจนและอาจโอนสินทรัพย์ที่ดีไปให้สถาบันการเงินอื่นหรือแยกสินทรัพย์ที่ดีไว้กับสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นเหมือนเดิม แต่สำหรับสินทรัพย์ที่ไม่ดีอาจจะแยกโอนไปยังบรรษัทบริหารสินทรัพย์ต่างๆ ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างกับจัดตั้ง The Bridge Bank ในต่างประเทศที่มีความ

สินทรัพย์ที่เป็นสิทธิเรียกร้องและอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสินทรัพย์ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan, NPL) ออกจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นปลดจากสินทรัพย์ที่เสียหาย อันเป็นการจูงใจให้ภาคเอกชนเข้าร่วมฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงิน



สถาบันวิทยบริการ

จำเป็นที่จะต้องตั้งสถาบันการเงินใหม่ขึ้นมาชั่วคราว โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กฎหมายห้ามมิให้ FDIC เข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหาจนกว่าส่วนของผู้ถือหุ้นจะติดลบ หากไม่เป็นเช่นนั้นแล้ว FDIC ก็ไม่สามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินงานสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นได้ FDIC มีอำนาจเพียงแต่จัดตั้งสถาบันการเงินแห่งใหม่ขึ้นมาชั่วคราวที่เรียกว่า Bridge Bank เพื่อรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดย FDIC มีอำนาจในการบริหารจัดการสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อมิให้เกิดปัญหาต่อธุรกรรมและระบบการชำระเงินต่างๆที่มีอยู่ (จากการสัมภาษณ์ท่านผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คุณเกริก วณิชกุล เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2547)

บทที่ 4

สถาบันประกันเงินฝาก การตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และ หนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในต่างประเทศ

4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1.1 สถาบันประกันเงินฝาก(Federal Deposit Insurance Corporations, FDIC)

4.1.1.1 ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC)

จุดมุ่งหมายสำคัญของการใช้อำนาจของรัฐหรืออำนาจในทางกฎหมายในการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินตามกฎหมายธนาคาร (banking law) คือ การป้องกันปัญหาวิกฤติที่จะเกิดขึ้นกับระบบการเงินของประเทศ เพราะวิกฤติดังกล่าวจะมีผลต่อปัญหาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินอันนำไปสู่การแห่ถอนเงิน (bank run) โดยนโยบายที่สำคัญที่จะสร้างความเชื่อมั่นดังกล่าว ความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การสร้างระบบการประกันเงินฝากของธนาคาร โดยการจัดตั้ง The Federal Deposit Insurance Corporations หรือ FDIC ระบบการประกันเงินฝากของสมาคมออมทรัพย์ (saving institutions) โดยการจัดตั้ง The Federal Saving and Loan Insurance Corporations (FSLIC) ระบบการประกันเงินฝากของ Credit Union โดยการจัดตั้ง The National Credit Union Saving Insurance Fund (NCUSIF) ซึ่งในปัจจุบันนี้ระบบการประกันเงินฝากที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินมากที่สุด คือ The Federal Deposit Insurance Corporations หรือ FDIC ¹

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 1829 – 1866 เกิดปัญหาความล้มเหลวของธนาคารพาณิชย์หลายแห่ง แผนการหรือโครงการในการที่จะแก้ไข

¹ William A. Lovett “Banking and Financial Institutions Law” Fourth Edition : West Publishing Co., 1997 p. 131-132

ปัญหาต่างๆถูกนำเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ระบบการประกันเงินฝากของแต่ละรัฐเกิดขึ้นโดยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยเริ่มที่รัฐ New York ต่อจากนั้นก็เป็นที่รัฐต่าง ๆ อีก 5 รัฐ คือ Vermont ,Indiana ,Michigan ,Ohio ,Iowa ต่อมาในปี 1908 – 1917 มีรัฐอีก 8 รัฐ ได้จัดตั้งกองทุนประกันเงินฝาก (deposit guarantee funds) แต่กองทุนดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเพราะเนื่องจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 (World War I) เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมาก รัฐบาลกลางเองก็หาวิธีการที่จะสร้างหลักประกันหรือหาวิธีการโดยผ่าน treasury of national bank notes และได้มีข้อเสนออีกหลายวิธีในการประกันเงินฝากในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 1886 เป็นต้นมา²

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 1930-1932 นั้น ระบบธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาโดยเฉลี่ยมากกว่า 600 ธนาคารต้องปิดตัวลง ธนาคารกลางก็ใช้ความพยายามในการรักษาสภาพคล่องของธนาคารเอาไว้แต่มาตรการต่างๆ ก็ไร้ผล โดยเฉพาะในปี 1933 เกิดวิกฤติระบบธนาคารพาณิชย์ (the banking crisis) อย่างรุนแรง และในที่สุดสภา Congress จึงได้ตัดสินใจออกกฎหมายประกันเงินฝากซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการยกร่างกันตั้งแต่ปี 1932 โดยจัดให้มีกฎหมายประกันเงินฝากโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ประกันเงินฝาก พร้อมกับจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากหรือ The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมาย Banking Act 1933 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบธนาคารพาณิชย์ และเป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงินในกรณีที่เงินฝากได้เสียไปจากการล้มละลายของธนาคาร

4.1.1.2 บทบาทและลักษณะทั่วไปของ FDIC

Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่รับประกันเงินฝากในจำนวนเงินที่แน่นอนต่อผู้ฝากเงินแต่ละคนที่ฝากอยู่ในธนาคารหรือสถาบันการเงินสมาชิก โดยเงินที่ FDIC จ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินนั้น ส่วนหนึ่งนั้นมาจากเงินเบี้ยประกันที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินสมาชิกจ่ายให้แก่ FDIC³

² The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), “A Brief History of Deposit Insurance in the United States” Prepared for the International Conference on Deposit Insurance , Washington DC, September 1998, p.18-19.

³ “Federal Deposit Insurance Corporation : An independent governmental agency that insures bank deposits up to a statutory amount per depositor at each participating bank ; the insurance fund is financed by a small fee paid by the participating bank” Black ‘s Law Dictionary (Bryan A. Garner ,editor –in- chief) : West Publishing Company , 1996

FDIC เป็นองค์กรอิสระของรัฐบาลกลางที่จัดตั้งขึ้นหลังจากเกิดภาวะความตกต่ำครั้งใหญ่ของประเทศในปี 1920 จนถึงต้น 1930 อันเป็นเหตุให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินและระบบสถาบันการเงิน มีผลทำให้ธนาคารและสถาบันการเงินหลายแห่งต้องปิดตัวลง ประชาชนที่ฝากเงินกับธนาคารต้องสูญเสียเงินที่ได้ฝากไว้กับธนาคาร จนในที่สุด ประธานาธิบดี แฟรงกลิน ดี รูสเวลท์ และสภา congress จึงได้ลงนามจัดตั้ง FDIC โดยมีหน้าที่หรือภารกิจที่สำคัญ คือสร้างหลักประกันแก่เงินฝากในธนาคารของประชาชนชาวอเมริกัน โดยเมื่อธนาคารใดได้รับการประกันเงินฝากจาก FDIC หมายความว่าหากธนาคารนั้นประสบปัญหาและมีเงินไม่พอจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงิน และถูกปิดลง FDIC จะเป็นหลักประกันในการที่ผู้ฝากเงินจะได้รับเงินคืนในวงเงิน \$ 100,000

ปัจจุบัน ธนาคารหรือสถาบันการเงินสมาชิกของ FDIC มีภาระหน้าที่จะต้องส่งเงินเบี้ยประกัน (premium) ให้แก่ FDIC โดยเงินดังกล่าวจะถูกแบ่งเข้าอยู่ใน 2 บัญชี⁴ คือ Bank Insurance Fund (BIF) โดยกองทุนนี้จะรับผิดชอบรับประกันเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ และ Saving Association Insurance Fund (SAIF) ซึ่งเป็นกองทุนที่รับประกันเงินฝากของสมาคมออมทรัพย์หรือ Saving Association และนอกจากนี้สิ่งที่ FDIC รับประกันนั้นมีหลายประเภท คือ checking account , บัญชีเงินฝาก, บัตรเงินฝาก (certificates of deposit) , retirement account แต่ FDIC จะไม่รับประกันถึงเงินฝากจากการลงทุนในกองทุนรวม (หุ้น , หุ้นกู้ ฯลฯ)

ในปัจจุบันนี้ FDIC ดำเนินงานหรือมีสำนักงานใหญ่อยู่ใน Washington DC และสำนักงานสาขาของ FDIC (regional office) ที่มีขอบเขตความรับผิดชอบตามเขตพื้นที่ ดังต่อไปนี้

- Atlanta Regional
- Boston Regional
- Chicago Regional
- Dallas Regional
- Kansas City Regional
- Memphis Regional
- New York Regional
- San Francisco Regional

⁴ 12 USCA § 1812(d)(1)(B) และ 12 USCA § 1821(a)(6)(A)

4.1.1.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ FDIC

กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับ FDIC มี 3 ฉบับ คือ The Banking Act 1933 ที่เป็นกฎหมายที่จัดตั้ง FDIC The Financial Institutions Reform , Recovery and Enforcement Act 1989 (FIRREA) เป็นกฎหมายสำหรับการปฏิรูปและฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินของระบบการประกันเงินฝาก ซึ่งกฎหมายนี้เองได้กำหนดให้มีกองทุน 3 กองทุนภายใน FDIC คือ Bank Insurance Fund (BIF) เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินในธนาคารพาณิชย์, Saving Association Insurance Fund (SAIF) เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินในสมาคมออมทรัพย์ (saving association) และ Federal Resolution Funds (FRF) ซึ่งสำหรับ FRF นั้นเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกองทุนสำหรับแก้ไขปัญหาของระบบสมาคมออมทรัพย์โดยสืบทอดงานต่อจากองค์กรประกันเงินฝากของสมาคมออมทรัพย์ หรือที่เรียกว่า Federal Saving and Loans Insurance Corporation (FSLIC) ที่ปิดลง⁵ อันเนื่องมาจากปัญหา Saving and Loans Crisis ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา และกฎหมายอีกฉบับ คือ The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act 1991 (FDICIA) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจ FDIC เช่น สามารถกู้ยืมเงินได้โดยตรงจากกระทรวงการคลัง และกำหนดการคิดเงินเบี้ยประกันส่งแก่ FDIC โดยอิงกับความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (risk-based premium)

การดำเนินงานของ FDIC นั้นผ่านทางคณะกรรมการ 5 คน โดย 3 คนมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยการรับรองของสภา Senate 1 คนคือหัวหน้าสำนักงานดูแลกิจการธนาคาร (The Comptroller of the Currency) อีก 1 คนคือหัวหน้าสำนักงานดูแลกิจการออมทรัพย์ (The Director of the Office of Thrift Supervision)⁶ โดยมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 6 ปี⁷ และทั้งนี้กฎหมายยังห้ามกรรมการดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าของหรือมีอำนาจจัดการในสถาบันการเงินและบริษัทในเครือของสถาบันการเงินสมาชิก

แหล่งเงินทุนของ FDIC

แหล่งเงินทุน ทั้ง 3 กองทุนใน FDIC นั้น มาจาก 4 แหล่ง คือ⁸

- ดอกเบี้ยอันเกิดจากการลงทุนในตั๋วเงินคลังของรัฐบาล

⁵ Francesco Pistelli “International Deposit Insurance System” Rome , November 1999. p.71

⁶ 12 USCA § 1812(a)(1)

⁷ 12 USCA § 1812(c)(1)

⁸ FIRREA section 203 (a) , 12 USC § 1812 (a)(e)

■ การเรียกเก็บเงินเบี้ยประกัน (premiums) จากสถาบันการเงินสมาชิก โดยสถาบันการเงินสมาชิกจะต้องจ่ายให้ FDIC ปีละ 2 ครั้ง กล่าวคือมี 2 อัตรา อัตราแรกสำหรับธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุน BIF โดยปรกติอัตราเบี้ยประกันดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับระดับของทุนและระดับ rating ของแต่ละธนาคาร⁹ โดยจะอยู่ในช่วงระหว่าง 0.04% ถึง 0.31%(FDICIA 1991) และอัตราที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาคมออมทรัพย์ซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุน SAIF อยู่ในช่วง 0 ถึง 0.27% โดย ทั้งนี้ การเรียกเก็บดังกล่าวทั้งสองจนกว่าทุนสำรองของเงินกองทุนของกองทุน BIF และกองทุน SAIF จะเท่ากับ 1.25 %ของยอดเงินฝากทั้งระบบ แต่อย่างไรก็ตาม FDIC อาจเรียกเก็บเบี้ยประกันมากขึ้น¹⁰ ทั้งนี้เพื่อให้ทุนสำรองของกองทุนทั้งสองสูงขึ้นถึง 1.5 %ของยอดเงินฝากทั้งระบบ หากเงินกองทุนดังกล่าวมีเงินทุนลดน้อยลงจนอาจทำให้ประสบภาวะขาดทุน¹¹

■ เงินรายได้ที่กองทุนได้รับจากการจัดการและการควบคุมธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหา

■ การกู้ยืมจากรัฐบาลกลาง (US Treasury) และ Federal Financing Bank (FFB) ในวงเงินไม่เกิน \$ 30 billion¹²

⁹ สูตรในการคำนวณเบี้ยประกันนั้นใช้สูตร $P = K \times D$ กล่าวคือ D จะเป็นจำนวนยอดเงินฝากของแต่ละสถาบันการเงินที่เป็นเงินฝากในประเทศ ส่วน K คือระดับของควมมีประสิทธิภาพของสถาบันการเงินจากการประเมินของ FDIC ตามระดับของเงินกองทุนและการประเมินขององค์กรกำกับดูแล จากนั้น FDIC จะแบ่งหรือจัดกลุ่มของสถาบันการเงินออกเป็น 3 กลุ่ม คือ well capitalized, adequacy capitalized, undercapitalized โดยแต่ละกลุ่มของสถาบันการเงินนั้นจะแบ่งออกเป็นประเภทย่อยอีก 3 ลักษณะ (healthy, supervisory concern, substantial concern) ตามระดับของ rating ที่อ้างอิงตามหลักการที่เรียกว่า CAMEL คือ Capital Adequacy , Asset Liability, Management Quality , Earning Potential , Liquidity และทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าวนี้เองที่จะกำหนดจำนวนเงินเบี้ยประกันที่สถาบันการเงินจะต้องจ่ายให้ FDIC (Francesco Pistelli “International Deposit Insurance System” Rome , November 1999. p.72.)

¹⁰ 12 USCA § 1815(d)(1)(A)

¹¹ Douglas Arner, “Recent Developments in International Standards to Manage Bank Risk : Background Working Papers for Presentation Bank Governance and Lending to Relating Persons Asian Banking Law Forum : 17 -18 August 2000 .at the United Nations Conference Center , Bangkok”. p.5-74.

¹² 12 USCA § 1824 (a)

สิ่งที่คุ้มครองและวงเงินที่คุ้มครอง (covered deposit and amount of compensation)

FDIC จะให้ความคุ้มครองถึงเงินฝากทุกประเภทที่อยู่ในระบบทั้ง บัญชีออมทรัพย์ บัญชีกระแสรายวัน หรือ Certificate Deposits ไม่ว่าจะ เป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศ(Foreign bank) หรือ American Bank ก็ตาม ทั้งนี้ในวงเงินสูงสุดไม่เกิน \$ 100 ,000 ¹³

Diagram แสดงวิวัฒนาการของวงเงินที่คุ้มครอง

1934 (Jan)	⇒	\$ 2,500
1934 (July)	⇒	\$5,000
1950	⇒	\$10,000
1966	⇒	\$15,000
1969	⇒	\$20,000
1974	⇒	\$40,000
1980	⇒	\$100,000

อย่างไรก็ตามFDIC จะไม่ให้ความคุ้มครองกับเงินฝากดังต่อไปนี้

- เงินที่อยู่ในรูปของพันธบัตรรัฐบาล (State Bond)
- เงินฝากของกองทุนรวม (Mutual Fund)
- เงินที่อยู่ในรูปของหุ้น(Share), หุ้นกู้(Bond), ตราสารลงทุน (Investment Instrument)
- เงินฝากของธนาคารในการรับจัดจำหน่ายและประกันการจำหน่าย (Underwriting)
- เงินฝากของสถาบันการเงิน
- เงินฝากของบริษัทประกันชีวิต
- เงินฝากของสถาบันสินเชื่อต่างๆ

¹³ 12 USCA § 1821(a)(1)(B)

บทบาทและภาระหน้าที่ของ FDIC

1) FDIC มีภาระหน้าที่ในการรับประกันเงินฝากของสถาบันการเงินสมาชิกทั้งหมด¹⁴ โดย FDIC นอกจากการรับประกันเงินฝากแล้ว ยังมีอำนาจโดยทั่วไปในการที่จะสามารถตรวจสอบ (examination)¹⁵ สถาบันการเงินสมาชิก (เฉพาะกับสถาบันการเงินที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ FED และ OCC) และ Foreign Bank แต่อย่างไรก็ตามอาจจะมีการณีเฉพาะหรือกรณีพิเศษที่อาจจะทำการตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FED และ OCC ได้เมื่อ FDIC เห็นมีความจำเป็นที่จะต้องทำการตรวจสอบเป็นกรณีพิเศษ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการประกันหรือการคุ้มครองเงินฝาก

FDIC มีอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน ดังนี้¹⁶

- การกำกับและตรวจสอบแบบ on – site
- การกำกับและตรวจสอบแบบ off – site ซึ่งเป็นการกำกับและตรวจสอบในลักษณะการกำหนดให้มีการรายงานการดำเนินงานของสถาบันการเงินสมาชิกแก่ FDIC ตามระยะเวลาที่กำหนด

2) FDIC มีบทบาทและอำนาจในการออกคำสั่ง หรือกฎ หรือใช้มาตรการ enforcement action¹⁷ โดยวิธีการต่างๆ เช่น สั่งให้หยุดการกระทำ หรือแก้ไข หรือปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ภายหลังจากที่ FDIC ได้ทำการตรวจสอบ (examination) สถาบันการเงินนั้น รวมถึงมาตรการยกเลิกการประกันหรือการคุ้มครองเงินฝาก

3) FDIC มีบทบาทและหน้าที่ทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

FDIC มีกระบวนการที่หลากหลายในการจัดการหรือแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินเมื่อสถาบันการเงินนั้นประสบปัญหา ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบธนาคารพาณิชย์ รักษาวิสัยของระบบกลไกตลาด โดยวิธีการหรือรูปแบบของ FDIC คือ¹⁸

¹⁴ ได้แก่ National Bank ที่เป็นสมาชิกของ OCC States Bank ที่เป็นสมาชิกหรือ member ของ FED รวมถึงธนาคารที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ OCC หรือ FED แต่มีความประสงค์ที่เข้าเป็นสมาชิกของ FDIC : (12 USCA § 1821(a)(1)(A)

¹⁵ 12 USCA § 1819(a), para. eighth

¹⁶ อุดม คำจันทร์ “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน,” หน้า 73-78.

¹⁷ 12 USCA § 1819 (a), para. tenth

¹⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 76.

- Straight Deposit Pay – Off (SPDO) และ Insurance Deposit Transfer (IDT)

มาตรการดังกล่าวคือการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน มาตรการนี้เป็นวิธีการแทรกแซงของ FDIC กระบวนการสุดท้ายที่ไม่สามารถใช้วิธีการใดๆแล้ว ในกรณีนี้ FDIC ก็จะปล่อยให้สถาบันการเงินนั้นถูกปิดกิจการลง วิธีการดังกล่าวมีอยู่ 2 วิธี คือ

■ จ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ฝากเงินโดยตรงซึ่งการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ฝากเงินนั้นเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดภาระแก่ FDIC มากที่สุด

■ โอนการประกันเงินฝากไปยังธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น หรือจัดตั้ง new bank ขึ้นมารับโอนเงินฝากของผู้ฝากเงินจากธนาคารที่ถูกปิดกิจการ

- Purchase and Assumption (P&A)

- Bridge Bank

- Direct Assistance/ Bail Out

4) FDIC มีบทบาทและภาระหน้าที่ในการเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver)¹⁹ เมื่อสถาบันการเงิน ทั้งที่เป็นสมาชิกของ OCC และ FED นั้นเกิดปัญหาจนถึงขั้นถูกพิทักษ์ทรัพย์ (receivership) เมื่อได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งบทบาทดังกล่าวรวมถึงการทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี (liquidator) สถาบันการเงินนั้นด้วย

4.1.2 มาตรการในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก

4.1.2.1 ลักษณะทั่วไปของการตรวจสอบสถาบันการเงิน

โดยทั่วไปแล้ว ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา มีองค์กรที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลหลายองค์กร เช่น The Office of Comptroller of Currency (OCC) The Federal Reserve System (FED) The Office of Thrift Supervision (OTS) และ FDIC ซึ่งแต่ละองค์กรนั้นจะแบ่งความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินแตกต่างกันออกไป โดย FDIC มีบทบาทหน้าที่หลักในการกำกับดูแลรวมถึงการตรวจสอบสถาบันการเงินที่ไม่เป็นสมาชิกของทั้ง FED และ OCC และสถาบันการเงินของต่างประเทศ (foreign bank) ให้ปฏิบัติตาม

¹⁹ 12 USCA § 1819 (a), para. ninth

กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบ ที่ FDIC ประกาศกำหนด ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

นอกจากนั้นแล้ว FDICIA 1991 ยังให้อำนาจ FDIC ในการตรวจสอบ (examine) ในกรณีพิเศษ สำหรับสถาบันการเงินสมาชิกที่เป็นสมาชิกของ FED หรือ OCC ก็ได้ เมื่อเห็นว่าผลของการตรวจสอบขององค์กรกำกับดูแลโดยตรงไม่เป็นที่พอใจ หรือมีความผิดปกติ หรือพฤติกรรมใดๆ ที่สถาบันการเงินดังกล่าวอาจมีความเสี่ยงต่อความเสียหายต่อไป โดยหลังจากที่มีการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของ On-Site หรือ Off-Site FDIC อาจจะใช้มาตรการในการบังคับหรือ enforcement action ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การสั่งให้กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำการยกเลิกการประกัน (termination of insurance) ดังนั้น ระบบการประกันเงินฝากของสหรัฐอเมริกา โดยสถาบันประกันเงินฝาก หรือ FDIC จึงมีกลไกที่สำคัญในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์หรือเหตุผลสำคัญของการตรวจสอบ (rational of bank examination)⁴ ประการ คือ²⁰

- รักษาความเชื่อมั่นของประชาชน (The maintenance of public confidence) โดยสร้างให้เกิดความเชื่อมั่นดังกล่าวกับผู้ฝากเงินที่นำเงินออมของตนมาฝากไว้กับสถาบันการเงิน
- ตรวจสอบสถาบันการเงินตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขององค์กรกำกับดูแล
- ค้ำครองความมั่นคงของกองทุนประกันเงินฝาก (deposit insurance fund) โดยการตรวจสอบจะช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาแก่สถาบันการเงิน อันมีผลกระทบต่อกองทุนดังกล่าวได้
- ช่วยให้องค์กรกำกับดูแล (supervisor) ตระหนักรู้และหาวิธีการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น โดยวิธีการที่มีลักษณะของ corrective measure

4.1.2.2 โครงสร้างและสาระสำคัญของการตรวจสอบ

ก. On -Site Examination

FDIC ใช้กลไกในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินโดยการมุ่งเน้นไปที่การประเมิน loan portfolio ของสถาบันการเงิน ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวนี้จะตรวจสอบใน Portfolio

²⁰ Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell, Banking Law and Regulation Third Edition (Aspen Law & Business, 2001), p. 661-678. และข้อมูลจาก www.fdic.gov

กลุ่มของลูกค้า แนวทางการให้สินเชื่อ เอกสารการให้สินเชื่อ ข้อจำกัดการให้สินเชื่อแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการตรวจสอบการทบทวน (review) สัญญาสินเชื่อของสถาบันการเงินที่เมื่อครบกำหนดชำระหรือเมื่อมีการปรับโครงสร้างหนี้ จากนั้น FDIC จะจัดระดับของสินเชื่อ (loan) ว่าอยู่ในระดับใดบ้าง ระดับปกติ (normal) กล่าวถึงเป็นพิเศษ (special mention) ต่ำกว่ามาตรฐาน (substandard) สงสัยจะสูญ (doubtful) และสูญ (loss) ซึ่งหลังจากที่ผ่านกระบวนการในการตรวจสอบสถาบันการเงินนั้นแล้ว FDIC จะมีการประเมินเพื่อจัดระดับของสถาบันการเงินตามหลักการของ CAMEL ²¹

ข. Off- Site Examination

การใช้กลไกในการตรวจสอบแบบ off – site examination ส่วนใหญ่แล้ว FDIC จะใช้ก่อนมีการตรวจสอบแบบ on –site โดย FDIC จะทบทวน (review) รายงานการตรวจสอบครั้งก่อน และข้อมูล (filing) ที่สถาบันการเงินส่งมาให้ (call report) เพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์และประเมิน ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วการตรวจสอบแบบ off – site examination จะเป็นข้อมูลที่ช่วยให้การตรวจสอบ แบบ on –site มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น²²

Call Report

Insured Bank is required to report

1.call report include balance sheet ,income statement supplement schedule

- Detail on loan
- Deposits
- Securities
- Off-balance –sheet activities

2.Extensive information on securitization ,asset sales

3.Release call report to the public

²¹ Allen N.Berger,Margaret K.Kyle,and Joseph M.Scalise, "Did U.S Bank Supervisors Get Tougher during the Credit Crunch? Did They Get Easier during the Banking Boom? Did It Matter to Bank Lending?" in Prudential Supervision What works and what doesn't edited by Frederic S. Mishkin (The University of Chicago Press ,2001) p.311.

²² Ibid, p.310

นอกจากนี้แล้ว การตรวจสอบ แบบ off – site examination ยังมีบทบาทที่สำคัญในการวิเคราะห์ความเพียงพอของกองทุน (analyze the adequacy of the insurance funds) ที่อาจจะเรียกเก็บเงินเบี้ยประกัน (premium) สูงขึ้น หากพบว่าสถาบันการเงินดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูง

ก. Evaluated Rating (CAMEL Based)

การตรวจสอบสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากหรือ FDIC ในสหรัฐอเมริกา มีกลไกในการตรวจสอบในลักษณะของการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น (precautionary measures) โดยหลังจากที่ได้ผ่านกระบวนการในการตรวจสอบสถาบันการเงินแล้ว จะมีการกำหนดหรือให้ระดับ (rating) ของสถาบันการเงินดังกล่าว โดยการอ้างอิงตามหลักการของ CAMEL เป็นฐาน (capital adequacy , asset quality, management , earning , liquidity and sensitive to market risk)

หลักในการจัดระดับของสถาบันการเงินโดยอ้างอิงกับ CAMEL นั้น มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) การจัดระดับหรือ rating ให้กับสถาบันการเงิน หรือเรียกอีกอย่างว่า The Uniform Financial Institution Rating System (UFIRS) เป็นระบบที่กำหนดขึ้นโดย The Federal Financial Institution Examination Council (FFIEC) , 1979 เพื่อเป็นแนวทางในการให้องค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินใช้จัดระดับ (rating) ของสถาบันการเงิน เพื่อให้มีผลในการสร้างความเข้มแข็งและความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน

2) ตาม UFIRS การจัดระดับ rating ของสถาบันการเงินจะมีฐานที่จะคิดจากกลุ่มที่สำคัญ คือ ความเพียงพอของเงินกองทุน (the adequacy of capital) คุณภาพของสินทรัพย์ (the quality of assets) คุณภาพของการจัดการ (quality of management) คุณภาพของการหารายได้ (quality and level of earnings) ความเพียงพอของสภาพคล่อง (the adequacy of liquidity) และ sensitive market risk จากนั้น FDIC จะให้ระดับของสถาบันการเงินจากระดับ 1 ถึง ระดับ 5 โดย level 1 จะแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่สูงที่สุดและมีความเข้มแข็งหรือมั่นคง ซึ่งจะมีผลทำให้การแทรกแซงการดำเนินงานหรือการใช้มาตรการบังคับ (enforcement action) ของ FDIC ค่อนข้างจะน้อยมาก level 2 จะแสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินนั้นมีความมั่นคงหรือความเข้มแข็งปานกลาง level 3 แสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินนั้นเริ่มจะมีปัญหา (problem bank)²³ มีความ

²³ สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นอาจจะเกิดขึ้นจากการให้สินเชื่อหรือปล่อยสินเชื่ออย่างไม่ใช้ความระมัดระวังหรือก่อให้เกิดความเสี่ยงมากเกินไป รวมถึงการขาดมาตรการที่จะบริหารจัดการสินเชื่อของฝ่ายจัดการอย่างดีพอ การมีนโยบายเร่งการทำกำไรหรือการเจริญเติบโตของ

อ่อนแอ สถานการณ์ของสถาบันการเงินนั้นมีความร้ายแรงปานกลาง level 4 แสดงให้เห็นว่า สถานการณ์ของสถาบันการเงินนั้นมีปัญหาร้ายแรง และมีความเป็นไปได้ที่สถาบันการเงินนั้น อาจจะประสบปัญหารุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ (serious problem) และระดับ level 5 ที่แสดงถึงการ บริหารการจัดการที่ต่ำที่สุด และแสดงถึงการแทรกแซงหรือมาตรการบังคับหรือ enforcement action ก็จะสูงขึ้น และมีความจำเป็นที่ทางการหรือองค์กรกำกับดูแลจะต้องเข้าจัดการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ที่สุดด้วย (likely failure)²⁴

ง. Enforcement Actions

เมื่อ FDIC ได้มีการจัดระดับของสถาบันการเงินแล้ว ประเภทของสถาบันการเงินที่ถูกจัด ระดับนั้นจะนำไปสู่กระบวนการหรือมาตรการ enforcement action ในรูปแบบต่างๆ โดย FDIC จะ แบ่งแยกให้เห็นถึงปัญหาของสถาบันการเงินที่มี 2 ลักษณะในเบื้องต้น คือ²⁵

- 1) ปัญหาในการจัดการ (management problem)
 - insufficient corporate planning
 - inadequate internal control
- 2) ปัญหาในทางการเงิน (financial problem)
 - inadequate capital
 - inadequate loan – loss reserve
 - poor liquidity

สถาบันการเงินที่เน้นความเสี่ยงมากจนเกินไป การดำเนินธุรกรรมใดๆหรือการให้สินเชื่อแก่บุคคล ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลวงในหรือมีการทุจริตเกิดขึ้นในสถาบันการเงินนั้น การลงทุนหรือการ ประกอบธุรกิจที่ผิดพลาดของสถาบันการเงิน (William A. Lovett “Banking and Financial Institutions Law” p. 143)

²⁴ William A. Lovett “Banking and Financial Institutions Law” p. 141-142

²⁵ Timothy J. Curry, John P. O’Kneefe, Jane Coburn and Lynne Montgomery “Financially Distressed Banks : How Effective Are Enforcement Actions in the Supervision Process?” FDIC Banking Review (Volume 12, No 2, 1999), p.1 – 5 .

FDIC จะมีกระบวนการในการบังคับหรือใช้มาตรการในการ enforcement ที่แตกต่างกัน ตั้งแต่ไม่เป็นทางการจนถึงระดับเป็นทางการ หรือเปิดเผยและไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน โดยรูปแบบของการ enforcement มีลักษณะดังต่อไปนี้²⁶

1) Bank Board Resolution

เป็นกระบวนการแก้ปัญหาภายในสถาบันการเงินนั่นเอง โดยการให้คณะกรรมการของสถาบันการเงินนั้นวางแผนว่าจะแก้ปัญหาหรือจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างไร กระบวนการในขั้นนี้เป็นกระบวนการที่ยังถือว่าเป็นไม่เป็นทางการ (informal action)

2) Memorandum of Understanding (MOU)

เป็นกระบวนการ enforcement หรือมาตรการในการบังคับ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาโดยการร่วมกันตกลงกันระหว่าง FDIC และคณะกรรมการของสถาบันการเงินนั้น โดยทำเป็นข้อตกลงหรือลายลักษณ์อักษร (MOU) และกำหนดแนวทางภายใต้กรอบของระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน โดย MOU นี้จะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน

3) Cease –and – Desist Order²⁷

เป็นมาตรการที่ FDIC จะใช้อำนาจในการมีคำสั่งให้หยุดกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ หรือสั่งให้กระทำการใดๆ เมื่อ

- สถาบันการเงินดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ปลอดภัยหรือไม่มั่นคง (unsafe and unsound banking practice)
- มีการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่ออกโดยขององค์กรกำกับดูแล

²⁶ Ibid. p.1 – 5.

²⁷ 12 USCA § 1818(b)(1)

4) Civil Money Penalties (CMPs)²⁸

FDIC อาจจะใช้มาตรการนี้ในการลงโทษทางแพ่ง โดยการปรับเป็นเงิน เมื่อสถาบันการเงินนั้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โดยมีระดับระหว่าง \$ 1,000 ต่อวันสำหรับความผิดไม่ร้ายแรง จนถึง \$ 25,000 ต่อวันสำหรับความผิดที่เกิดจากการละเมิดหน้าที่ตามหลักการที่ดีของ Fiduciary Duty และอาจได้ถึง \$ 1 million ต่อวัน หาก FDIC ทราบว่ากระทำการดังกล่าวโดยเจตนา (Knowing) และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

5) Suspension or Termination of Deposit Insurance²⁹

FDIC จะใช้มาตรการระงับหรือยกเลิกการประกันเงินฝาก มาตรการนี้เป็นมาตรการที่หนักที่สุด ที่บังคับให้สถาบันการเงินจะต้องเปลี่ยนแปลง / ปรับปรุง การดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้นอย่างทันที

4.1.2.3 ขั้นตอนกระบวนการในการตรวจสอบสถาบันการเงิน

ตาม FDIC Improvement Act of 1991 (FDICIA) กำหนดให้สถาบันการเงินจะต้องถูกตรวจสอบอย่างน้อย ทุกๆ 12 เดือน และ 18 เดือน สำหรับธนาคารขนาดเล็ก และความถี่ของการตรวจสอบจะสูงขึ้นหากสถาบันการเงินนั้นอาจจะเกิดปัญหาขึ้นมา

สถาบันการเงินจะได้รับการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเพื่อจะได้จัดเตรียมเอกสารและข้อมูลให้ครบถ้วน ซึ่งหลังจากมีการตรวจสอบแบบ on – site examination แล้ว FDIC ก็จะวิเคราะห์และประเมินโดยการให้ระดับหรือ rating ตามหลักการของ CAMEL จากนั้นข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ในการประเมินก็จะถูกนำมาตรวจสอบแบบ off – site examination ต่อไป³⁰

หลังจากที่มีการจัดระดับหรือ rating ของสถาบันการเงินแล้ว หาก FDIC มีความเห็นและประเมินว่า สถาบันการเงินนั้นเริ่มจะมีปัญหาหรือมีการปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย ระเบียบ กฎ ข้อบังคับต่างๆ โดยเฉพาะเมื่อมีสถาบันการเงินใดที่จากการจัดระดับแล้วอยู่ในระดับ 4 หรือระดับ 5 แสดงได้ว่าสถาบันการเงินนั้นเริ่มมีปัญหา (problem bank) ขั้นตอนนี้ FDIC จะแจ้งเป็นทางการ

²⁸ 12 USCA § 1818(i)(2)(A), 12 USCA § 1818(i)(2)(B), 12 USCA § 1818(i)(2)(C)

²⁹ 12 USCA § 1818(a)(2)

³⁰ Frederic S. Mishkin, Prudential Supervision What works and what doesn't, p.305.

(official) ถึงกระบวนการในการ enforcements action แก่องค์กรที่กำลังดูแลก่อน จากนั้น FDIC จึงจะเริ่มใช้กระบวนการดังกล่าว โดยปกติมักจะประมาณ 3 เดือน นับตั้งแต่มีการตรวจสอบ อย่างไรก็ตามหากสถาบันการเงินใดถูกจัดอยู่ในระดับ 3 สถาบันการเงินนั้นก็จะมีโอกาสที่จะมีปัญหาขึ้นได้ หากไม่มีการป้องกันที่ดีพอ กระบวนการ enforcement action ก็อาจจะเป็นรูปแบบ informal ในรูปแบบของ Bank Board Resolution หรือ MOU³¹

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว FDIC จะใช้มาตรการบังคับ หรือ enforcement action ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยการกำหนดกรอบของระยะเวลาที่ชัดเจน หากมีการตรวจสอบพบว่าสถาบันการเงินกำลังประสบปัญหา หรือละเมิดหรือปฏิบัติผิดกฎหมาย กฎ ระเบียบ โดยลักษณะและรูปแบบนั้นก็พิจารณาจากความเหมาะสมและสถานการณ์ต่างๆประกอบ

4.1.3 มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

4.1.3.1 หลักการและลักษณะทั่วไปของการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น ในทางทฤษฎีนั้นมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

- 1) เพื่อจะรักษาเสถียรภาพและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบการเงิน
- 2) ลดต้นทุนหรือ Cost ของการแก้ไขปัญหา โดยไม่ทำให้ระบบการเงินอ่อนแอลง
- 3) ดำเนินการชำระบัญชีผ่านกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์ (receiver) เพื่อให้เกิดมูลค่าสูงสุด

วัตถุประสงค์ประการแรก คือ เพื่อรักษาเสถียรภาพความเชื่อมั่นของประชาชน เนื่องมาจากมาตรการจัดการกับสินทรัพย์หรือ Resolution Measure นั้นจะเป็นมาตรการที่มีความโปร่งใส (transparency) และมีความชัดเจน (clearly) กล่าวคือมีความโปร่งใสในกฎ ระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินงานกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งจะทำให้ประชาชนในฐานะผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจนในสถานการณ์ที่สถาบันการเงินมีปัญหา และหากรู้ว่าได้รับความคุ้มครองหรือได้รับเงินคืนตามที่กฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนและรวดเร็ว ก็จะไม่เกิดภาวะแตกตื่น

³¹Timothy J.Curry ,John P. O’Kneefe ,Jane Coburn and Lynne Montgomery “Financially Distressed Banks : How Effective Are Enforcement Actions in the Supervision Process?” p. 6-7

หรือพากันแห่ถอนเงิน (bank run) อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน³²

วัตถุประสงค์ประการที่สอง คือ การใช้วิธีการหรือมาตรการใดในการแก้ไขปัญหา นั้นจะต้องเป็นวิธีการหรือมาตรการที่มีต้นทุนหรือ Cost ที่น้อยที่สุด (The least cost) แก่เงินกองทุนประกันเงินฝากของ FDIC กล่าวคือ ประเมินต้นทุนหรือ Cost ของมาตรการหรือวิธีการต่างๆ และเลือกใช้วิธีการที่ทำให้ FDIC มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด³³ และสุดท้ายคือ วัตถุประสงค์ในการที่จะมีการชำระบัญชีโดยกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์สำหรับสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างรวดเร็ว เพื่อมิให้ทำให้สินทรัพย์ที่มีอยู่ของสถาบันการเงินที่ปัญหามีมูลค่าต่ำลงอันเนื่องมาจากการใช้ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหา อันมีผลเสียหายต่อผู้ฝากเงิน บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย และ FDIC³⁴

ในทางทฤษฎีกฎหมายนั้น มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เป็นอำนาจ ทางกฎหมายหรือเครื่องมือประเภทหนึ่งของ FDIC และเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนหรือ 3 ลักษณะ³⁵ คือ ส่วนแรกจำเป็นจะต้องมีการแต่งตั้ง FDIC เพื่อที่จะทำหน้าที่ในฐานะของ Conservator หรือ Receiver³⁶ (ในทางกฎหมายอาจจะเรียกรวมกันได้ว่า “fiduciary”) จากองค์กรที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นโดยตรงก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ FDIC มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเต็มที่ในการจัดการและการแก้ไขปัญหา ส่วนที่สองคือ FDIC อาจจะต้องมีการโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไปให้กับสถาบันการเงินที่ดีและมั่นคงเพื่อที่จะรักษามูลค่าของสินทรัพย์ดังกล่าวไว้ รวมถึงรักษาธุรกิจและชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ผ่านมาตรการหรือวิธีการต่างๆ และส่วนสุดท้ายคือภายหลังจากการปิดกิจการสถาบันการเงินนั้นแล้ว FDIC จะต้องดำเนินการจัดสรรชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายจากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการไปตามคำเรียกร้องสิทธิ (claims)

³²Rosalind L. Bennett “Failure Resolution and Asset Liquidation: Results of an International Survey of Deposit Insurers” FDIC Banking Review, 2002 p.1-2

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell Banking Law and Regulation Third Edition, Aspen Law & Business, 2001 p. 724

³⁶ 12 U.S.C § 1821 (d)

ดังนั้น บทบาทของ FDIC ในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น มี 2 ลักษณะดังนี้³⁷

■ บทบาทในกระบวนการจัดการหนี้สินและสินทรัพย์สถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือ resolution process ซึ่งเป็นกระบวนการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา รวมถึงการโอนขายกิจการ การควบกิจการ หรือการขายสินทรัพย์และหนี้สิน (P&A) ทั้งหมดให้แก่สถาบันการเงินอื่น เนื่องจากไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นได้แล้ว การเข้าช่วยเหลือทางการเงินจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน ทั้งนี้ บนหลักการที่ว่า การดำเนินการหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลดีคือ ลดต้นทุนหรือ Cost ที่จะเกิดกับ FDIC หรือ Deposit Insurance Fund และเป็นผลดีกว่าการปิดสถาบันการเงินนั้น โดย FDIC จะทำหน้าที่เป็น ผู้ดูแลหรือผู้รักษา (conservator) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา³⁸

■ บทบาทในกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์ หรือ receivership process ซึ่งเป็นกระบวนการในการปิดสถาบันการเงินที่มีปัญหา และชำระบัญชีสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน โดย FDIC จะทำหน้าที่ทั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์(receiver)และผู้ชำระบัญชี (liquidator)ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา³⁹

ในช่วงปี 1930-1933 หรือในช่วงของ Great Depression นั้น เป็นช่วงที่สถาบันการเงินเกิดปัญหามากที่สุด สถาบันการเงิน 9,096 แห่ง ต้องปิดกิจการลง และเมื่อมีการจัดตั้ง FDIC แล้ว ปริมาณของสถาบันการเงินที่จะถูกปิดมีปริมาณน้อยลง เหตุผลหนึ่งคือ FDIC มีบทบาทสำคัญในการเข้าดำเนินการแก้ไข (resolve) สถาบันการเงินที่มีปัญหาได้อย่างทันท่วงที และ

³⁷ Resolution Handbook : Federal Deposit Insurance Corporation , 2003 (www.fdic.gov)

³⁸ ในบทบาท Conservator ของ FDIC นั้น เนื่องจาก สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นยังมีโอกาสกลับคืนมาดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการไม่ได้ก็แต่มีความจำเป็นที่จะต้องรักษากิจการนั้นไว้ เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และเสถียรภาพของระบบการเงิน ดังนั้น FDIC จึงมีอำนาจในการดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นในการทำให้สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นกลับมามีความมั่นคงอีกครั้ง โดยรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินดังกล่าว รวมถึง มีอำนาจในการโอนขายกิจการ หรือขายสินทรัพย์และหนี้สิน (P&A)ทั้งหมด ให้แก่สถาบันการเงินอื่นที่ปรกติ

³⁹ ในบทบาท receiver ของ FDIC เนื่องจากสถาบันการเงินที่มีปัญหามีโอกาสน้อยที่จะกลับคืนมาดำเนินการได้ ดังนั้น เมื่อมีการปิดกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหา FDIC มีอำนาจในการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน และชำระบัญชีเพื่อสะสางสินทรัพย์และภาระหนี้สินทั้งหมดให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งหลายของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

รวดเร็ว (quickly) ทั้งนี้เพราะบทบาทดังกล่าวมาแล้ว คือ บทบาทในกระบวนการ Resolution Process ซึ่งเป็นบทบาทในการคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยวิธีการต่าง ๆ และบทบาทในกระบวนการ Receiver Process ซึ่งเป็นบทบาทของการเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาและคุ้มครองประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย

กระบวนการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของ FDIC จึงเริ่มต้นเมื่อองค์กรที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นโดยตรงได้แจ้งให้ FDIC ทราบถึงสภาพของปัญหาของสถาบันการเงินใด พร้อมทั้งแต่งตั้งให้ FDIC ในบทบาทฐานะ 2 ลักษณะ คือ Conservator หรือ Receiver ซึ่งเมื่อ FDIC ได้รับทราบก็จะขอข้อมูล (data) และรายละเอียดต่างๆ ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์และภาระหนี้สินต่างๆ ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการ จากนั้น FDIC ก็จะตีราคาหรือมูลค่าของสินทรัพย์ (asset valuation) เพื่อกำหนดบทบาทฐานะในลักษณะของ Conservator หรือ Receiver และวางแผนในการเลือกใช้วิธีการในการแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา และเพื่อประโยชน์ในการประมาณมูลค่าของสินทรัพย์ โดยมีปัจจัยการเลือกใช้วิธีการดังกล่าว ดังนี้คือ⁴⁰

- 1) สินทรัพย์และความรับผิดชอบ (asset and liability) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา
- 2) ภาวะและเงื่อนไขของระบบตลาดและการแข่งขันของของสถาบันการเงินนั้นในระบบสถาบันการเงิน

โดยหลักการแล้ว มาตรการที่ FDIC นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เรียกว่า “Corrective Measures” ซึ่งเป็นมาตรการที่จะเป็นการให้อำนาจทางกฎหมายแก่ FDIC ในการจัดการหรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีหลักการ ดังนี้ คือ⁴¹

- 1) เพิ่มความเข้มแข็งหรือความมั่นคงของเงินกองทุน โดยอาจจะมาจากผู้ถือหุ้น หรือนักลงทุน หรือจากการให้ความช่วยเหลือของ FDIC หรือ FED
- 2) เปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการของสถาบันการเงินให้มีระบบการบริหารจัดการสินเชื่อที่มีมาตรฐานและหลีกเลี่ยงการดำเนินธุรกิจ การลงทุนหรือการให้สินเชื่อในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูง รวมถึงการตัดลดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนต่างๆของสถาบันการเงินที่มีปัญหา
- 3) เปลี่ยนแปลงบุคลากรในระดับกรรมการ หรือผู้บริหาร รวมถึงเจ้าหน้าที่ในระดับบริหารงาน ซึ่งอาจจะรวมถึงผู้ถือหุ้นรายใหญ่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหา

⁴⁰ Resolution Handbook : Federal Deposit Insurance Corporation , 2002 (www.fdic.gov)

⁴¹ William A. Lovett “Banking and Financial Institutions Law” p. 144

ในทางปฏิบัติ โดยทั่วไปเมื่อมีสถาบันการเงินใดที่ประสบปัญหาขึ้นมา FDIC ย่อมจะมีทางเลือกหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับปัญหาและให้การคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยขึ้นอยู่กับต้นทุนหรือ Cost ของแต่ละมาตรการ โดยมาตรการปรกติที่ FDIC ใช้คือ การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน (Purchase and Assumption, P&A) ซึ่งเป็นวิธีการที่ FDIC จะนำสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหามาประมูลขายในราคาที่สูงที่สุด และหากสถาบันการเงินใดที่ชนะการประมูลก็จะรับโอนหรือรับซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วน รวมถึงรับโอนความรับผิดชอบ (liabilities) โดยเฉพาะเงินฝากของสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นภายหลังจากที่ได้โอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้สถาบันการเงินอื่นแล้ว สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นก็จะดำเนินงานต่อไปในฐานะของสาขาของสถาบันการเงินที่รับโอนไป ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องในธุรกรรมการเงินของลูกค้าและประชาชนหรือชุมชน ดังนั้นจะทำให้ผู้ฝากเงินได้รับความคุ้มครองเป็นอย่างดี แต่สำหรับผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง (uninsured depositor) ก็อาจจะได้รับการชดเชยบางส่วนหรือทั้งหมดตามมูลค่าของสินทรัพย์ที่มีอยู่ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งหากไม่ได้รับเงินเต็มจำนวนแล้ว FDIC ก็อาจจะจ่ายเงินให้จากมูลค่าของสินทรัพย์ภายหลังจากที่มีการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นแล้ว⁴² หรือ FDIC อาจจะใช้มาตรการอื่นๆ ที่จำเป็น ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสม เช่น FDIC อาจจะทำให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดกับขึ้นกับธุรกรรมทางการเงินหรือชุมชนนั้น หรือการจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาชั่วคราวที่เรียกว่า “The Bridge Bank” โดย FDIC อาจจะทำให้ความช่วยเหลือโดยการให้กู้ยืมเงิน การซื้อหุ้นของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ที่เรียกว่า “Open Bank Assistance” และมาตรการสุดท้ายคือการปิดกิจการสถาบันการเงินและการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น⁴³

4.1.3.2 ลักษณะสาระสำคัญและรูปแบบของการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

หลังจากที่ผ่านกระบวนการตรวจสอบขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นโดยตรง และแต่งตั้งให้ FDIC ในบทบาทฐานะ 2 ลักษณะดังกล่าว หรืออาจจะผ่านกระบวนการตรวจสอบสถาบันการเงินของ FDIC โดยตรงหรือในกรณีพิเศษ และผ่านกระบวนการในการบังคับหรือ

⁴²George G.Kaufman “The U.S Financial System Money, Markets and Institutions” Sixth Edition: Prentice Hall, 1995 p. 353

⁴³ Ibid.

Enforcement Action และแสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินนั้นเริ่มมีปัญหาขึ้นมา หรือมีแนวโน้มที่อาจจะเกิดความเสียหายได้ FDIC จะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบสถาบันการเงิน รักษาตลาดและรักษาการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกัน (non-insured depositors) และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน

บทบาทของ FDIC ในกระบวนการจัดการและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution process)

เมื่อสถาบันการเงินใดมีปัญหา FDIC จะใช้มาตรการหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างรวดเร็ว โดยผ่านมาตรการต่าง ๆ เช่น การโอนขายสินทรัพย์ (purchase and assumption) การให้ความช่วยเหลือของ FDIC (Open Bank Assistance)⁴⁴ ซึ่งบทบาทของ FDIC ในกระบวนการ Resolution Process นี้ในทางปฏิบัติ องค์กรกำกับดูแลนั้นจะแจ้งให้ FDIC ทราบถึงการแทรกแซงการดำเนินกิจการสถาบันการเงินที่ปัญหานั้น (เรียกว่า “failure bank letter”) และบทบาทหน้าที่ของ FDIC ในการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาดังกล่าวก็จะเริ่มต้น โดย FDIC จะแจ้งให้สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นทราบถึงการดำเนินการหรือการจัดการ พร้อมทั้งขอข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นเกี่ยวกับสินทรัพย์จากสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น เพื่อที่ FDIC จะนำมาวิเคราะห์หรือประเมินมูลค่าของสินทรัพย์และเลือกใช้วิธีการหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหา⁴⁵ ซึ่งการวิเคราะห์และประเมินสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหานี้จะมีประโยชน์ในการที่จะคำนวณต้นทุนหรือ Cost ของการใช้มาตรการหรือวิธีการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาด้วย แต่เนื่องจากภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด FDIC จึงใช้วิธีการจัดกลุ่มของสินทรัพย์ต่างๆ ออกเป็นกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มสินเชื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มสินเชื่อเพื่อการพาณิชย์ โดยแต่ละกลุ่มจะมีการแยกสินเชื่อออกเป็นสินเชื่อที่ดีและสินเชื่อที่ไม่ดีหรือไม่มีคุณภาพ⁴⁶ และหลังจากที่ FDIC ทำการประกาศอย่างเปิดเผยถึงการจัดให้มีการประมูลขายสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินนั้นแล้ว FDIC จะเชิญชวนสถาบันการเงินที่สนใจทั้งหมดมาตกลงหรือประชุมกัน เพื่อให้ได้รับข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็น เช่น ข้อมูลทางการเงิน เอกสารต่างๆ ขั้นตอนและวิธีการในการประมูลขายสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าว

⁴⁴Resolution Handbook : Federal Deposit Insurance Corporation , p. 5

⁴⁵Ibid., p. 6-7

⁴⁶Ibid., p. 7

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ FDIC ใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาโดยการโอนขายสินทรัพย์ และหนี้สินไปให้กับสถาบันการเงินอื่น ราคาที่สถาบันการเงินที่จะรับโอนหรือรับซื้อนั้นจะต้องสูงกว่าราคาของสินทรัพย์ที่ FDIC ประเมินไว้หากมีการชำระบัญชี เนื่องจากว่า หากมีราคาต่ำกว่า หรือเท่ากับราคาที่ FDIC ประเมินไว้แล้ว แสดงว่าราคาดังกล่าวต่ำกว่าต้นทุนหรือ Cost ของการที่ FDIC จะจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (Payoff) และการชำระบัญชี ดังนั้น FDIC อาจจะตัดสินใจที่จะไม่โอนหรือขายสินทรัพย์ให้กับสถาบันการเงินที่เสนอราคา และอาจจะเลือกใช้การปิดกิจการและการชำระบัญชี และภายหลังจากที่มีสถาบันการเงินใดที่สนใจและชนะการประมูลแล้วจะทำสัญญากับ FDIC จากนั้น สถาบันการเงินดังกล่าวจะเข้าไปทำการประเมินสินทรัพย์และหนี้สิน (due diligence) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งมูลค่าหรือราคาของการซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สิน จะมี 2 ส่วน คือ ส่วนแรกจะเป็นราคาของการซื้อธุรกิจรวมถึงความนิยมหรือหรือชื่อเสียงต่างๆ ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา และส่วนที่สอง คือ ส่วนที่เป็นการซื้อสินทรัพย์ต่างๆ ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการ Resolution Process เกิดขึ้นเมื่อสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นถูกปิดกิจการ และสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวได้ถูกโอนไปยังสถาบันการเงินอื่น องค์กรกำกับดูแลโดยตรงจะปิดกิจการนั้นและแต่งตั้งให้ FDIC มีบทบาทในฐานะของผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) โดยทั้งนี้ ลูกค้าของสถาบันการเงินที่ปิดลงก็จะกลายมาเป็นลูกค้าของสถาบันการเงินที่รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปโดยอัตโนมัติ จากนั้น FDIC ในฐานะของผู้พิทักษ์ทรัพย์จะรับผิดชอบในการจัดการกับสถาบันการเงินที่ปิดลง โดยมีบทบาทหน้าที่ในการรวบรวมสินทรัพย์ที่มีอยู่ของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการนั้น และจัดสรรชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย⁴⁷

1) การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน (Purchase and Assumption (P&A))

เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือ Pay-Off FDIC อาจจะใช้วิธีการรวบรวมกิจการของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นกับสถาบันการเงินที่ดีโดยวิธีการขายหรือการโอนสินทรัพย์และหนี้สิน (asset and liabilities) ซึ่งจะเป็นวิธีการที่ดีกว่ามาตรการ Pay-Off เพราะสามารถลดต้นทุนหรือ cost ของ FDIC ให้น้อยลงไปด้วย

มาตรการ P&A เป็นวิธีการที่สำคัญที่จะช่วยรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาให้มีลักษณะของ going concern ต่อไป สามารถสานต่อให้ธุรกรรมของสถาบันการเงินดำเนินได้อย่างต่อเนื่อง และช่วยสร้างภาพลักษณ์หรือค่านิยม (goodwill) หรือความเชื่อมั่นที่ดีต่อ

⁴⁷ Ibid., p. 16

ลูกค้าของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งแน่นอนว่าเป็นผลดีกว่าการที่จะปิดกิจการหรือชำระบัญชีสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น นอกจากนี้ การที่ทำให้สินทรัพย์ต่างๆ ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไปเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีนั้นย่อมจะมีผลทำให้มูลค่าของสินทรัพย์ดังกล่าวต่ำลงอย่างมาก และการที่จะให้ FDIC เข้าไปจัดการหรือแก้ไขปัญหาแทนกรรมการหรือผู้บริหารเดิมของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นย่อมจะไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากปริมาณสินเชื่อหรือสินทรัพย์ที่มีอยู่มากและมีปัญหา ทำให้เกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการรวบรวมและรักษามูลค่าของสินทรัพย์ ดังนั้น P&A จึงเป็นวิธีการที่เมื่อสถาบันการเงินใดประสบปัญหา FDIC ก็จะเป็นตัวกลางในการหาผู้ร่วมลงทุนหรือสถาบันการเงินที่ดีที่จะเข้ามาเสนอซื้อสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา⁴⁸

มาตรการ P&A นั้น มีรูปแบบหลายประเภท ดังนี้⁴⁹

1) การโอนสินทรัพย์และหนี้สินโดยทั่วไป⁵⁰

การโอนสินทรัพย์หรือมาตรการ P&A โดยทั่วไปนั้นจะเป็นการโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไปให้กับสถาบันการเงินที่ดี โดยทั้งนี้ ราคาที่รับโอนนั้นจะเป็นราคาที่ทั้ง FDIC และสถาบันการเงินที่รับโอนยอมรับได้ ซึ่งข้อดีของการโอนสินทรัพย์ในลักษณะนี้คือผู้ฝากเงินที่ได้รับการประกันจะไม่ได้ได้รับความเสียหายใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินต้นรวมถึงดอกเบี้ยและเป็นการลดต้นทุนหรือ Cost ของ FDIC ได้ดีกว่าการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน

2) การซื้อหรือรับโอนสินเชื่อ (Loan Purchase P&A)⁵¹

วิธีการซื้อหรือรับโอนสินเชื่อรูปแบบนี้ สถาบันการเงินที่ชนะการประมูลได้จะรับโอนเฉพาะสินเชื่อบางส่วนเท่านั้น และโดยส่วนใหญ่จะจำกัดเฉพาะสินเชื่อที่ดีหรือสินเชื่อที่ยังมีการชำระหนี้เป็นปกติ โดยในทางปฏิบัติแล้ว การรับโอนสินเชื่อดังกล่าวจะมีถึง 10 – 24 % ของสินทรัพย์ทั้งหมด

⁴⁸ Paul M. Horvitz and Richard A. Ward “Monetary Policy and The Financial System” p. 255-256

⁴⁹ Resolution Handbook : Federal Deposit Insurance Corporation , p.23

⁵⁰ Ibid., p. 23-24

⁵¹ Ibid., p. 24-25

3) การซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินพร้อมกับมีข้อเสนออื่น (P&A with Put Option)⁵²

วิธีการนี้เป็นการซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินที่ FDIC จะเสนอสิทธิบางประการ (option) โดยมีลักษณะ 2 ประการ คือ option ที่ 1 จะเป็นการโอนสินทรัพย์ทั้งหมดไปให้แก่สถาบันการเงินที่ดีโดยให้สิทธิประมาณ 30 วัน หรือ 60 วัน ในการที่จะคืนสินทรัพย์หรือหนี้สินที่โอนดังกล่าวแก่ FDIC ได้ และ option ที่ 2 จะเป็นการให้สิทธิแก่สถาบันการเงินที่รับโอนหรือรับซื้อสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าว 30 วัน หรือ 60 วัน ในการเลือกซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์บางประเภทจาก FDIC ได้

4) การซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ในลักษณะของ Pool Asset⁵³

วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ FDIC ใช้เพื่อที่จะทำให้มูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นประโยชน์แก่สถาบันการเงินที่สนใจจะรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ไป โดย FDIC จะแบ่งประเภทของสินทรัพย์ออกเป็นกลุ่มๆ โดยพิจารณาจากประเภทและลักษณะ หลักประกัน ข้อกำหนดเงื่อนไขของสินเชื่อ รวมถึงสถานที่ เพื่อจัดแยกเป็นกลุ่ม (pool) รวมถึงแยกระยะหรือกลุ่มของสินทรัพย์หรือสินเชื่อที่ไม่มีคุณภาพออกมาให้ชัดเจน แยกเป็นกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ (single pool) ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันการเงินที่สนใจสามารถคัดเลือกสินทรัพย์ที่จะได้รับประโยชน์สูงสุด

5) การซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด (Whole Bank P&A)⁵⁴

วิธีการนี้จะเป็นการซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดในราคาส่วนลด (discount price) ซึ่งวิธีการนี้มีผลดีต่อ FDIC เช่น ลูกค้าหรือผู้ที่เป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาจะสามารถเป็นลูกค้าหรือลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่รับซื้อหรือรับโอนได้ต่อไปทันที โดยไม่ทำให้เกิดการหยุดชะงักในธุรกรรมทางการเงินต่างๆ และการที่สถาบันการเงินที่รับโอนหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวจะทำให้สินทรัพย์และหนี้สินที่เหลืออยู่ในความรับผิดชอบของ FDIC มีจำนวนน้อยลงหรือไม่มีเลย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีแก่ FDIC ในการลดต้นทุนหรือ Cost ต่างๆ ได้

⁵² Ibid., p. 25-26

⁵³ Ibid., p. 26-24

⁵⁴ Ibid., p. 27-28

6) การซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินในลักษณะที่มีการทำสัญญาแบ่งรับความเสียหาย (Loss Sharing)⁵⁵

วิธีการนี้เป็นวิธีการซื้อหรือรับโอนที่มีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งก็เหมือนกับการซื้อหรือการรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินโดยทั่วไป แต่กรณีนี้ FDIC จะทำสัญญาแบ่งรับความเสียหาย (Loss Sharing) กับสถาบันการเงินที่รับโอนหรือรับซื้อโดยการตกลงแบ่งรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจากสินทรัพย์ดังกล่าว

วิธีการแบ่งรับความเสียหายนั้น เป็นวิธีการที่จะสามารถจูงใจให้แก่สถาบันการเงินที่สนใจในการรับซื้อหรือรับโอนมีความมั่นใจมากขึ้นในการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินจากสถาบันการเงินที่มีปัญหา เนื่องจากว่าสถาบันการเงินนั้นมักจะลังเลในการเข้ามาซื้อหรือรับโอนด้วยเหตุผลที่มีเวลาค่อนข้างจำกัดอย่างมากในการตรวจสอบสถานะสินทรัพย์และหนี้สิน (due diligence) ประกอบกับความไม่มั่นใจในสินทรัพย์ที่รับโอนมาว่าจะมีคุณภาพหรือจะก่อให้เกิดปัญหาหรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว FDIC มักจะรับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นถึง 80 % ของสินทรัพย์ทั้งหมดที่เสียหาย ในขณะที่อีก 20 % นั้น สถาบันการเงินที่รับโอนจะรับความเสียหายไป เพราะ FDIC มีความเชื่อว่า การที่สามารถทำให้สินทรัพย์และหนี้สินโดยส่วนใหญ่ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาโอนไปยังสถาบันการเงินอื่นต่อไปนั้นจะทำให้มูลค่าของสินทรัพย์สูงขึ้นและสินทรัพย์ดังกล่าวจะไม่เกิดปัญหาตามมา และที่สำคัญก็เพื่อให้สถาบันการเงินที่รับโอนไปใช้ความระมัดระวังในการบริหารจัดการสินเชื่อหรือสินทรัพย์บ้างจึงจำเป็นที่จะต้องให้สถาบันการเงินนั้นแบ่งรับความเสียหายไปบางส่วน

ดังนั้น สรุปได้ว่า การใช้มาตรการซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (P&A) นั้นจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ โดยประการแรก มาตรการ P&A จะเป็นการเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้สูงขึ้น (going concern value) ในงบดุลของทั้งสถาบันการเงินที่มีปัญหาและสถาบันการเงินที่รับโอนหรือรับซื้อสินทรัพย์และหนี้สิน เนื่องจากการรับโอนสินทรัพย์มาโดยเฉพาะเงินฝากที่รับประกัน จะมีผลทำให้สถาบันการเงินที่รับโอนดังกล่าวมีมูลค่าของสินทรัพย์สูงขึ้น ประการที่สองคือการใช้มาตรการ P&A จะช่วยสามารถลดต้นทุนหรือ Cost ของการจัดการหรือแก้ไขสถาบันการเงินที่มีปัญหาให้น้อยลง ประการที่สามคือ มาตรการ P&A จะทำให้สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือหากไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปเพราะปิดกิจการไปก็ตาม ก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อธุรกรรมทางการเงิน ระบบการชำระเงินต่างๆ ในสังคมหรือชุมชน ประการที่สี่ คือ มาตรการ P&A จะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของ FDIC

⁵⁵ Ibid., p.29-33

ในการจัดการกับปัญหา เช่น การรวบรวมทรัพย์สินและชำระบัญชี และการสุดท้าย คือ มาตรการ P&A จะเป็นผลดีเพราะสามารถคุ้มครองผู้ฝากเงินได้ทั้งหมด ทั้งผู้ฝากเงินที่รับประกัน และไม่ได้รับประกัน⁵⁶

2) Bridge Bank

ตามกฎหมายให้อำนาจแก่ FDIC ในการใช้มาตรการหรือวิธีการในการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยการจัดตั้ง National Bank ที่เรียกว่า “the bridge bank”⁵⁷ โดย “the bridge bank” จะทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้น โดยได้รับความเห็นชอบจาก The Office Comptroller of Currency (OCC)⁵⁸ และถูกกำกับดูแลโดย FDIC⁵⁹ โดยสถาบันการเงินที่มีปัญหาจะถูกปิดลงโดยองค์การกำกับดูแลและเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี FDIC จะจัดการให้มี “the bridge bank” ขึ้นมาชั่วคราวในระหว่างที่รอการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหา⁶⁰ หรืออาจจะให้เวลาแก่สถาบันการเงินที่สนใจจะรับโอนที่จะสามารถทำการประเมินหรือวิเคราะห์ถึงสถานะสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาก่อนที่จะเข้ามาประมูล (bid) โดย “the bridge bank” อาจจะดำเนินการประมาณ 2 ปี หรืออาจจะขยายได้ถึง 3 ปี⁶¹

เหตุผลสำคัญของการจัดตั้ง “the bridge bank” นั้นเพราะว่าจะเป็นประโยชน์ในสถานการณ์ที่สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นมีขนาดใหญ่หรือมีความยุ่งยากหรือมีความสลับซับซ้อนไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างขององค์กรหรือโครงสร้างการดำเนินงานหรือธุรกรรมต่างๆ และเป็นสถาบันการเงินที่มีความสำคัญต่อชุมชนนั้น แต่อย่างไรก็ตาม FDIC จะใช้เกณฑ์ในการจัดตั้ง “the bridge bank” ว่าจะต้องแสดงให้เห็นชัดเจนว่าจะต้องมีต้นทุนหรือ Cost ในการดำเนินงานที่ต่ำกว่าการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (payoff) และการที่จะสามารถลดต้นทุนหรือ Cost ให้ต่ำที่สุดนั้น การบริหารจัดการ “the bridge bank” จึงมีความสำคัญมาก โดยการจัดการดังกล่าว นอกจากทำหน้าที่ในการเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในธุรกรรมต่างๆ ในชุมชนไม่ให้หยุดชะงัก และรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไม่ให้ต่ำลงแล้ว จะต้องดำเนินธุรกรรมหรือ

⁵⁶ Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell Banking Law and Regulation p. 741

⁵⁷ 12 USC § 1821(m)

⁵⁸ 12 USC § 1821(n)(1)(A)

⁵⁹ 12 USC § 1821(n)(1)(C)

⁶⁰ 12 USC § 1821(n)

⁶¹ Resolution Handbook : Federal Deposit Insurance Corporation , p.35

ธุรกิจโดยปรกติที่ไม่ให้ก่อให้เกิดความเสี่ยงมากนัก และพยายามรักษาหรือให้การฟื้นฟูและแก้ไข ปัญหาหนี้ที่ไม่มีคุณภาพเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

บทบาทและหน้าที่ที่สำคัญของ “the bridge bank” นั้นจะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยหลังจากที่ “the bridge bank” รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินจากสถาบันการเงินที่มีปัญหาแล้ว ในส่วนของสินทรัพย์นั้น “the bridge bank” จะพยายามรักษามูลค่าของสินทรัพย์ที่ดีหรือมีคุณภาพไว้อย่างดี และแยกเอาสินทรัพย์ที่ไม่ดี หรือไม่มีคุณภาพออกมาให้ชัดเจน เพื่อจัดเตรียมไว้สำหรับการประมูลขายหรือเมื่อเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี และในส่วนของภาระหนี้สินหรือ Liabilities นั้น ก่อนที่องค์กรกำกับดูแลจะปิดกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหา FDIC อาจจะพิจารณาว่าจะตัดสินใจโอนเงินฝากทั้งหมด หรือจำกัดเฉพาะเงินฝากที่ได้รับการประกัน (insured deposit) ไปให้ “the bridge bank” แต่อย่างไรก็ตาม FDIC จะแจ้งให้ผู้ฝากเงินทั้งหมดทราบว่าเงินฝากประเภทใดจะถูกโอนไปยัง “the bridge bank” และผู้ฝากเงินจะต้องมาดำเนินการติดต่อกับ “the bridge bank” ภายใน 18 เดือน เพื่อที่จะเรียกร้องหรืออ้างสิทธิของตน⁶²

ในส่วนของการบริหารจัดการสภาพคล่อง (liquidity) ของ “the bridge bank” นั้น ในระหว่างที่ “the bridge bank” ดำเนินการอยู่นั้น “the bridge bank” จะสามารถที่จะระดมเงินทุนได้ด้วยตนเองประกอบกับได้รับเงินทุนจากการให้ความช่วยเหลือของ FDIC ทำให้ “the bridge bank” จะสามารถทำให้ธุรกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อหรือการดำเนินงานต่อไปได้ โดยไม่หยุดชะงักหรือขาดตอนจากสถาบันการเงินที่มีปัญหา และเมื่อ “the bridge bank” ดำเนินงานมาในระยะเวลาหนึ่งและมีความจำเป็นที่จะต้องปิดลง การดำเนินการกับ “the bridge bank” ดังกล่าวจะกระทำโดยวิธีการประมูลเพื่อรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของ “the bridge bank” ต่อไป⁶³

ดังนั้น ข้อดีของ “the bridge bank” จึงสรุปได้ว่าจะสามารถเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาชั่วคราวระหว่างที่รอการแก้ไขปัญหาย่างถาวร รวมถึงมีช่วงระยะเวลาที่สถาบันการเงินที่สนใจจะรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินจะตรวจสอบสถานะหรือ การทำ due diligence และเป็นที่ยอมรับว่า “the bridge bank” จะเป็นผลดีกว่าการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน แต่อย่างไรก็ตาม “the bridge bank” ในทางปฏิบัติอาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมา โดยเฉพาะภาระความรับผิดชอบของ FDIC มากจนเกินไป ทั้งสถาบันการเงินที่มีปัญหาและ “the bridge bank”

⁶² Ibid., p. 36-37

⁶³ Ibid., p. 37-38

3) **Deposit Payoff**

เมื่อองค์กรกำกับดูแลได้สั่งให้มีการปิดกิจการสถาบันการเงินใดแล้ว และไม่มีสถาบันการเงินใดที่ดีที่จะมารับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น FDIC ในฐานะที่บทบาทหน้าที่ของ Conservator อาจจะไม่เลือกใช้วิธีการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับการประกัน (insured depositor) ส่วนผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกัน (uninsured depositor) รวมถึงบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย ก็จะต้องไปเรียกร้องเอากับกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาและเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี

การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินนั้น โดยทั่วไปมี 2 รูปแบบ คือ

- 1) การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินโดยตรง (Straight Deposit Pay-Off (SDPO))
- 2) การโอนเงินฝากที่รับประกันไปยังสถาบันการเงินอื่น (Insured Deposit Transfer (IDT))

โดยการจ่ายเงินคืนโดยตรงหรือ SDPO นั้น FDIC จะกำหนดเงินที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินแต่ละรายและเตรียมเช็คส่งจ่ายไว้ให้ โดยผู้ฝากเงินอาจจะมารับเช็คด้วยตนเองที่สถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือ อาจจะรอรับเช็คทางไปรษณีย์ก็ได้ ส่วนการโอนเงินฝากไปให้สถาบันการเงินอื่นหรือ IDT นั้น จะเป็นหน้าที่ของ FDIC จะกำหนดเงินที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินแต่ละรายเช่นกัน และจัดหาสถาบันการเงินใดที่ประสงค์จะกระทำหน้าที่แทน FDIC ในการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน โดย FDIC จะทำการโอนบัญชีเงินฝากที่รับประกันทั้งหมดไปให้กับสถาบันการเงินดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อจะเป็นประโยชน์ในการที่จะไม่ทำให้การทำธุรกรรมทางการเงินต่างๆ ของลูกค้าหรือผู้ฝากเงินไม่ขาดตอนหรือไม่ได้รับผลกระทบในเงินฝากของตน

การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินโดยตรง (SDPO)⁶⁴

วิธีการนี้เป็นวิธีการไขปัญหาสถาบันการเงินที่ก่อให้เกิดต้นทุนหรือ Cost แก่ FDIC มากที่สุด เนื่องจากจะต้องรองรับภาระในการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับการประกันทั้งหมด ซึ่งโดยในทางปฏิบัติแล้ว วิธีการนี้จึงมักจำกัดในกรณีที่ไม่สามารถหาสถาบันการเงินใดที่จะรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

⁶⁴ Ibid., p. 41-42

ในทางปฏิบัติ FDIC จะจ่ายเงินเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินทางไปรษณีย์ในจำนวนของยอดเงินต้นและดอกเบี้ยที่คำนวณแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ยอดเงินทั้งหมดที่ผู้ฝากเงินได้รับจะไม่เกิน 100,000 US

การโอนเงินฝากไปที่สถาบันการเงินอื่น (IDT)⁶⁵

วิธีการนี้ เงินฝากที่ได้รับการประกัน (insured deposit) จะถูกโอนไปยังสถาบันการเงินอื่นที่ดีและมีความมั่นคง โดยสถาบันการเงินนั้นจะกระทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน โดยทั้งนี้ หากผู้ฝากเงินไม่ดำเนินการใดๆ ในการมาเรียกร้องสิทธิของตนภายในระยะเวลา 18 เดือน หลังจากที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาได้ปิดลง สถาบันการเงินที่รับโอนเงินฝากอาจจะโอนเงินฝากดังกล่าวคืนให้แก่ FDIC

ข้อดีของการ โอนเงินฝากไปที่สถาบันการเงินอื่นนั้น จะทำให้ธุรกรรมทางการเงินต่างๆ กับลูกค้าหรือผู้ฝากเงินไม่ขาดตอนหรือไม่หยุดชะงักลง ได้ดีกว่าวิธีการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินโดยตรง (SDPO) นอกจากนั้นแล้ว วิธีการโอนเงินฝากไปที่สถาบันการเงินอื่น (IDT) ยังมีส่วนช่วยลดต้นทุนหรือ Cost ของ FDIC ในการจัดการกับปัญหา เนื่องมาจากสถาบันการเงินนั้นจะรับทำหน้าที่ในการจ่ายเงินคืนผู้ฝากเงินแทน FDIC รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ฝากเงินอย่างมาก เนื่องจากจะได้รับเงินของตนคืนทันทีหาก FDIC ตัดสินใจที่จะจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน⁶⁶

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ปี 1983 ถึง 1985) FDIC ได้ใช้รูปแบบของการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินวิธีใหม่ หรือที่เรียกว่า “Modified Deposit Payoff” ซึ่งวิธีการนี้ FDIC จะจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับการประกันทั้งหมด (insured depositor) จากนั้นจ่ายเงินคืนบางส่วนแก่ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกัน (uninsured depositor) ตามจำนวนเงินที่ FDIC ประเมินไว้เมื่อ FDIC ได้รับคืนจากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินนั้นที่ปิดกิจการ ไปในฐานะผู้รับช่วงสิทธิ (subrogation) แต่วิธีการนี้ก็ไม่ใช่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นต่อมา FDIC จึงได้ยกเลิกวิธีการจ่ายเงินคืนรูปแบบนี้ไป⁶⁷

⁶⁵ Ibid., p. 45-46

⁶⁶ Mathias Dewatripont and Jean Tirole “The Prudential Regulation of Banks” The MIT Press, 1994 p. 67.

⁶⁷ Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell Banking Law and Regulation p. 740

4) Open Bank Assistance (OBA)

หากมีการปิดสถาบันการเงินนั้นจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินอย่างมาก โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญต่อชุมชนหรือระบบการเงิน ดังนั้น FDIC จึงอาจจัดหาความช่วยเหลือโดยตรง (direct financial assistance) ไม่ว่าจะในรูปแบบของการให้กู้ยืมเงิน (loan) หรือการรับซื้อสินทรัพย์ (asset) บางส่วนของสถาบันการเงินที่มีปัญหา⁶⁸ หรือเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จะทำให้เงินกองทุนหรือทุนของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นเป็นบวก (เรียกวิธีการนี้ว่า “filling the hole”) โดยกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่ FDIC ในการใช้วิธีการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยตรงในเงื่อนไข ดังต่อไปนี้⁶⁹

- 1) เงินกองทุนของสถาบันการเงินจะประสบปัญหาไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานหากไม่ได้รับความช่วยเหลือจาก FDIC
- 2) การบริหารจัดการของสถาบันการเงินนั้นยังคงมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการหรือปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้
- 3) การที่สถาบันการเงินประสบปัญหานั้นไม่ได้เกิดจากการทุจริตหรือการบริหารจัดการของสถาบันการเงินที่ผิดพลาด

อย่างไรก็ตามวิธีการนี้เป็นวิธีการที่มีต้นทุนหรือเกิด cost แก่ FDIC ค่อนข้างจะสูง ดังนั้นการที่จะใช้วิธีการนี้จึงต้องพิจารณาว่าสถาบันการเงินนั้นมีขนาดใหญ่ และเป็นหลักในการให้บริการหรือธุรกรรมต่างๆ ซึ่งหากปล่อยให้ต้องล้มลงหรือปิดกิจการลงย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินได้⁷⁰ และ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า วิธีการให้ความช่วยเหลือโดยตรงนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากจะมีผลทำให้เกิดต้นทุนหรือ Cost ที่สูงมาก ดังนั้นในทางปฏิบัติ FDIC จึงมีนโยบายหรือหลักการในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของเงินกองทุน รวมถึงการจัดหาความช่วยเหลือทางด้านเงินทุนจากแหล่งอื่นๆ เช่น จากผู้ถือหุ้นเดิม หรือจากนักลงทุนทั่วไป และที่สำคัญกฎหมายกำหนดให้เลือกใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดต้นทุนหรือ Cost แก่ FDIC น้อยที่สุด (least costly to the deposit insurance fund)⁷¹ ซึ่งข้อดีหรือข้อได้เปรียบของวิธีการนี้ คือวิธีการนี้อาจจะเป็นวิธีการที่มี

⁶⁸ 12 USCA § 1823 (c)

⁶⁹ 12 USCA § 1823 (c)(8)

⁷⁰ Mathias Dewatripont and Jean Tirole “The Prudential Regulation of Banks” p. 256

⁷¹ 12 U.S.C. § 1823(c) (4)(b)

ประสิทธิภาพสูงที่สุดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินก็ได้ เพราะสินทรัพย์ที่มีปัญหายังคงอยู่กับสถาบันการเงินนั้นและทำให้มูลค่าของสินทรัพย์ดังกล่าวไม่ลดต่ำลง รวมถึงทำให้ธุรกรรมทางการเงินต่างๆของสถาบันการเงินที่มีปัญหากับลูกค้าและชุมชนไม่ขาดตอน แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้ FDIC จะต้องใช้้อย่างจำกัดอย่างมากหรือในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น เนื่องจากเหตุผล ดังนี้⁷²

- 1) วิธีการดังกล่าวจะทำให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาความอ่อนแออยู่แล้วเนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหรือเหตุผลใดก็ตาม สามารถดำเนินกิจการต่อไป ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างใหญ่หลวง
- 2) การให้ความช่วยเหลือของ FDIC เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจมีส่วนทำให้ผู้ถือหุ้นได้รับประโยชน์จากการให้ความช่วยเหลือของ FDIC⁷³ รวมถึง ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกัน และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาก็จะได้รับประโยชน์โดยไม่ได้รับความเสียหายใดๆหรือมีส่วนแบ่งรับความเสียหายเลย อันมีส่วน ทำบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมที่เรียกว่า Moral Hazard และเสียวินัยของระบบตลาด (market discipline)
- 3) การที่ FDIC ให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ท้ายสุดแล้วจะตกเป็นภาระแก่ประชาชนผู้เสียภาษีในอนาคต

บทบาทของ FDIC ในกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์สถาบันการเงินที่มีปัญหา (Receivership Process)

บทบาทในลักษณะที่สองของ FDIC คือ บทบาทในการเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์หรือ receiver ซึ่งบทบาทของ FDIC ในการเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์นี้มีลักษณะพิเศษและเป็นอำนาจเฉพาะของ FDIC เท่านั้น โดยบทบาทนี้กระทำให้ขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ดังนั้น FDIC จึงมีหน้าที่ในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน ชำระบัญชี และกระทำการใดๆ แทนเจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยการรวบรวมทรัพย์สินและสินทรัพย์ที่มีอยู่รักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไว้

⁷² Resolution Handbook : Federal Deposit Insurance Corporation , p. 54-55

⁷³ การใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือ OBA ที่สำคัญที่สุดคือ กรณีของ Continental Illinois National Bank and Trust Co.ในปี 1984 (Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell Banking Law and Regulation p. 738)

กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจแก่ FDIC ในกระบวนการชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งกระบวนการชำระบัญชีดังกล่าวนี้อาจจะกล่าวได้ว่า หากเปรียบเทียบกับกระบวนการชำระบัญชีตามกฎหมายล้มละลายแล้วจะมีลักษณะที่คล้ายกัน กล่าวคือ FDIC จะมีบทบาทคล้ายกับผู้ดูแลผลประโยชน์ (trustee) โดยกำหนดไว้ใน The Federal Deposit Insurance Act of 1950 ให้อำนาจแก่ FDIC ทั้งในกระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่มีปัญหา และให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาเพื่อความมั่นคงของกองทุนประกันเงินฝาก ดังนั้น ในเบื้องต้นแล้ว บทบาทหน้าที่แรกของ FDIC จึงมีบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) โดยไม่อยู่ในการกำกับดูแลของศาลตามกฎหมายล้มละลายแต่อย่างใด⁷⁴

อย่างไรก็ตาม บทบาทของ FDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์และบทบาทของผู้พิทักษ์ทรัพย์ตามกฎหมายล้มละลาย (Bankruptcy Trustee) ก็มีลักษณะที่แตกต่างกันที่สำคัญ เช่น

1) กระบวนการเรียกร้องสิทธิ (Claims Process)⁷⁵

ในกระบวนการนี้ FDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจที่จะยอมรับหรือปฏิเสธการเรียกร้องสิทธิหรือ Claims ของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายได้ โดยผู้ที่ถูกปฏิเสธก็มีสิทธิที่จะร้องขอต่อศาลได้เพื่อพิสูจน์คำเรียกร้องสิทธิได้ แต่สำหรับผู้ดูแลผลประโยชน์ (Bankruptcy Trustee) นั้นไม่มีอำนาจตัดสินใจว่าจะยอมรับหรือไม่ยอมรับคำเรียกร้องสิทธิหรือ Claims ได้ เพราะจะต้องขึ้นอยู่กับศาลเท่านั้น

2) การหยุด (Stay) หรือการห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี (Stay of Litigation)⁷⁶

FDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์สามารถที่จะร้องขอให้ระงับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลที่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายฟ้องร้องสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้ถึง 90 วัน แต่อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการตามกฎหมายล้มละลายนั้น กระบวนการพิจารณาคดีใดๆ ในศาลจะหยุดทันทีที่มีการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์

องค์กรที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยตรงจะทำการแต่งตั้งให้ FDIC มีบทบาทและฐานะหน้าที่ของ Receiver ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยบทบาทหน้าที่ของ FDIC ในส่วนนี้

⁷⁴ Resolution Handbook : Federal Deposit Insurance Corporation , p. 67

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid., p.68

กฎหมายกำหนดให้ FDIC มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา เพื่อที่จะทำให้มูลค่าของสินทรัพย์ที่เหลืออยู่ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือที่ปิดกิจการ ไปสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันทำให้ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนประกันเงินฝากลดน้อยลงมากที่สุด ดังนั้น FDIC ในฐานะของผู้พิทักษ์ทรัพย์ จึงมีสิทธิ อำนาจและเอกสิทธิ์เหนือผู้ถือหุ้น กรรมการ หรือผู้บริหารของสถาบันการเงินที่มีปัญหา มีอำนาจในการรวบรวมสินทรัพย์และทรัพย์สินต่างๆ และชำระบัญชี และจัดสรรให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย ⁷⁷

ภายหลังจากที่ องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยตรงได้สั่งให้ปิดกิจการสถาบันการเงิน ใดแล้ว แต่งตั้งให้ FDIC มีบทบาทหน้าที่ในฐานะของผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver) งานแรกของ FDIC คือการเข้าไปจัดการดูแลและครอบครองกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหา รวมถึงรวบรวมสินทรัพย์ และหนี้สินต่างๆ หลังจากที่ดำเนินการดังกล่าวแล้ว FDIC จะประกาศขั้นตอนการดำเนินงานให้ สาธารณชนทราบ และแจ้งให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย (รวมถึงผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกันและ เจ้าหนี้ที่ฟ้องร้องสถาบันการเงินที่มีปัญหาในศาล) ทราบเพื่อยื่นคำเรียกร้องสิทธิหรือ Claims ต่อ FDIC เพื่อขอให้ FDIC จัดสรรชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินแก่ตน

FDIC มีอำนาจจะตรวจคำเรียกร้องสิทธิดังกล่าว (แต่ในระหว่างนั้น FDIC อาจจะร้องขอต่อ ศาลให้ระงับการดำเนินคดีในศาลไว้ชั่วคราวก่อนได้) โดยคำเรียกร้องสิทธินั้น FDIC มีอำนาจที่จะ ยอมรับ หรือไม่ยอมรับก็ได้ ซึ่งหากคำเรียกร้องสิทธิใด FDIC ปฏิเสธ เจ้าหนี้ก็มีสิทธิที่จะร้องขอต่อ ศาลเพื่อขอให้ศาลพิสูจน์คำเรียกร้องสิทธิของตนหรืออาจจะขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี กับสถาบันการเงินที่มีปัญหาต่อไป สำหรับคำเรียกร้องสิทธิใดที่ FDIC ยอมรับ บรรดาเจ้าหนี้ ทั้งหลายก็จะได้รับเงินตามสัดส่วนภาระหนี้ของตนที่มีอยู่กับสถาบันการเงินที่มีปัญหา ทั้งนี้ ตามลำดับชั้นที่กฎหมายกำหนด

การรวบรวมทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือที่ปิดกิจการไป

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของ FDIC คือการรวบรวมทรัพย์สินและสินทรัพย์ของสถาบัน การเงินที่ปิดกิจการไปเพื่อจัดสรรชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย หรือ อาจจะเรียกว่า “The Marshaling of Asset” เป็นมาตรการเพื่อที่จะเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้สูงขึ้น (maximized the asset) ทั้งนี้เพื่อจะประโยชน์แก่บรรดาเจ้าหนี้ ⁷⁸

⁷⁷ Ibid., p.70

⁷⁸ 12 USC § 1821 (d)(3), 1821(d)(13)

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ดังกล่าวของ FDIC ก็อาจจะมีปัญหาในทางกฎหมาย เช่นเดียวกัน โดยปัญหาต่างๆ เช่น ⁷⁹

1) ปัญหาการร่วมประกันความรับผิดชอบ (cross guarantee) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาที่เป็นบริษัทในเครือ (cross guarantee) กล่าวคือ ในกรณีที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือที่ปิดกิจการนั้นเป็นบริษัทในเครือของอีกบริษัทหนึ่งที่เป็นบริษัทแม่ ซึ่งปัญหาที่ตามมาคือ ในกรณีนี้ในฐานะของเจ้าหนี้ซึ่งรวมถึง FDIC จะสามารถฟ้องร้องหรือเรียกร้องให้บริษัทแม่จะต้องรับผิดชอบกับบริษัทในเครือที่เป็นสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้หรือไม่

หากเปรียบเทียบตามกฎหมายบริษัทโดยทั่วไป (corporate law) กำหนดไว้ว่าบริษัทแม่ไม่มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายในการที่จะให้การประกันหรือร่วมรับผิดชอบกับบริษัทในเครือหรือบริษัทลูก เพราะเหตุผลที่ว่า การให้การประกันหรือการช่วยเหลือดังกล่าวนั้น บริษัทแม่ โดยเฉพาะกรรมการหรือผู้บริหาร หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่อาจจะละเมิดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความซื่อสัตย์ของกรรมการหรือ “fiduciary duty” โดยให้ความช่วยเหลือต่างๆ อันมีพฤติกรรมที่ผิดปรกติแก่บริษัทลูกและบริษัทในเครือ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อบริษัทแม่ได้

ในทางปฏิบัติ เจ้าหนี้ก็มักจะฟ้องร้องหรือเรียกให้รับผิดชอบทั้งบริษัทแม่และบริษัทในเครือ โดยอ้างว่าทั้งสองบริษัท ตามกฎหมายถือได้ว่าเป็นบริษัทเดียวกัน แต่สำหรับกรณีที่เป็นสถาบันการเงินที่มีปัญหา ตามกฎหมายการธนาคารนั้น FDIC ในฐานะเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ภายหลังจากรับช่วงสิทธิจากผู้ฝากเงิน ก็ได้ใช้สิทธิเรียกร้องตาม Claims กับบริษัทแม่เช่นเดียวกัน โดย FDIC อ้างว่าสามารถกระทำได้และการใช้สิทธิดังกล่าว FDIC จะอยู่ในฐานะที่ดีกว่าเจ้าหนี้ทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาให้เหตุผลว่าไม่สามารถอ้างได้ และปฏิเสธสิทธิของ FDIC (ดูคดี MBank New Braunfels v. FDIC , 721 F.Supp.120 (N.D. Tex. 1989) และคดี Texas American Bancshares v. Clarke, 740 F. Supp. 1243 (N.D. Tex. 1990))

2) ปัญหาที่เกิดขึ้นทางปฏิบัติ คือ เมื่อสถาบันการเงินใดประสบปัญหาขึ้นมาแล้วจำเป็นต้องมีการชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้น บรรดาผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินอาจจะดำเนินการถือสิทธิในฐานะผู้ถือหุ้นในการที่จะเรียกร้องหรือดำเนินการฟ้องร้องลูกหนี้ของสถาบันการเงินนั้นเอง โดยถือว่าเป็นการกระทำในนามของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (เรียกว่า “private litigation”) เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน แต่อย่างไรก็ตามปัญหา คือ การดำเนินการดังกล่าวนั้น FDIC ในฐานะของ Receiver อาจจะไม่เห็นด้วย เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการทำให้กระบวนการในการชำระบัญชีเน้นช้อออกไปอีก เช่นการ โอนสินทรัพย์และหนี้สินไปอยู่ในความดูแลของ FDIC เพื่อจัดสรรชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งในทางกฎหมายมีข้อที่ควรพิจารณาว่า การที่ผู้ถือหุ้น

⁷⁹ Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell Banking Law and Regulation p. 752-754

ดำเนินการฟ้องร้องเองนั้นมีลักษณะของเฉพาะตัว (individual right) หรือถือว่าเป็นกรณีที่เป็นสิทธิส่วนบุคคลแล้ว FDIC อาจจะไม่สามารถเข้าไปจำกัดสิทธินี้ได้ แต่หากเป็นสิทธิที่มีลักษณะของ Collective Right แล้ว โดยส่วนใหญ่ FDIC จะอ้างว่าเมื่อผู้ถือหุ้นที่ดำเนินการฟ้องร้องคดีกับลูกหนี้ของสถาบันการเงินและได้รับทรัพย์สินใดๆ จะต้องนำเข้ามาในกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาที่อยู่ในความดูแลของ FDIC เพื่อจัดสรรชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย⁸⁰

(ตัวอย่างในคดี Leach v. FDIC 860 F.2d 1266 (5th Cir. 1988), cert. denied, 491 U.S. 905 (1989) โดยศาลชั้นต้น (District Court) ได้ตัดสินว่าผู้ถือหุ้นของ The Seminole State National Bank ไม่สามารถที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีใดๆ เพื่อประโยชน์ของธนาคารได้ในลักษณะส่วนตัว (individual right) ซึ่งต่อมาศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) ก็ได้พิพากษายืนตามคำตัดสินดังกล่าว)

คำเรียกร้องสิทธิ (Claims) และการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้⁸¹

กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานเกี่ยวกับคำเรียกร้องสิทธิ (Claims) ของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายรวมถึงผู้ฝากเงิน (ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกัน) โดยกำหนดเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก FDIC ในฐานะของ Receiver จะทำการประกาศให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายทราบและให้บรรดาเจ้าหนี้เหล่านั้นทำการยื่นคำเรียกร้องสิทธิหรือ Claims ส่วนขั้นตอนที่สองคือ FDIC จะกำหนดและพิจารณาถึงคำเรียกร้องสิทธิทั้งหมดว่าคำเรียกร้องสิทธิใดจะยอมรับหรือไม่ยอมรับ โดยกฎหมายกำหนดให้ FDIC ในฐานะของ Receiver จะต้องพิจารณาคำเรียกร้องสิทธิหรือ Claims ภายใน 180 วัน⁸² และ FDIC สามารถให้คำวินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่ยอมรับคำเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีการทำ Hearing แต่อย่างไร แต่ในกรณีที่เป็นการปฏิเสธหรือไม่ยอมรับคำเรียกร้องสิทธินั้น FDIC จะต้องแสดงเหตุผลถึงการไม่ยอมรับพร้อมทั้งเปิดเผยถึงเหตุผลดังกล่าว

ขั้นตอนต่อมา คือ เมื่อ FDIC ในฐานะของ Receiver ได้มีคำวินิจฉัยออกมาเกี่ยวกับคำเรียกร้องสิทธิหรือ Claims กระบวนการที่สำคัญ คือ การทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ FDIC โดยศาลหรือ FDIC เพราะถือว่า FDIC มีบทบาทในสถานะขององค์กรทางปกครอง ดังนั้นกระบวนการนี้อาจจะเรียกว่า “administrative or judicial review” กล่าวคือ ในเบื้องต้นบรรดาเจ้าหนี้ที่ได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยของ FDIC เกี่ยวกับคำเรียกร้องสิทธิหรือ Claims อาจจะได้แย้ง

⁸⁰ Ibid., 767-768

⁸¹ Resolution Handbook : Federal Deposit Insurance Corporation , p.72

⁸² 12 USC § 1821 (d)(5)(A)(i)

คำวินิจฉัยคำวินิจฉัยดังกล่าวได้โดยตรงต่อ FDIC โดย FDIC อาจจะเปิดเผยให้มีการ Hearing เกิดขึ้นในขั้นนี้⁸³ ซึ่งวิธีการนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการตกลงกันหรือเจรจากันระหว่าง FDIC ในฐานะของ Receiver และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความเสียหาย⁸⁴ หรืออีกวิธีการหนึ่งคือ อาจจะโต้แย้งคำวินิจฉัยของ FDIC ต่อศาล เพื่อให้ศาลใช้อำนาจทบทวน (review) คำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำเรียกร้องสิทธิดังกล่าวอีกครั้งก็ได้ โดยสิ่งที่สำคัญคือ FDIC จะต้องมีการคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ยื่นคำเรียกร้องสิทธิ ซึ่งหากว่าเจ้าหน้าที่ได้รับความเสียหายนั้นไม่ยื่นคำเรียกร้องสิทธิต่อ FDIC เพื่อให้มีคำวินิจฉัยเบื้องต้นของ FDIC ก่อนและไปดำเนินการฟ้องร้องหรือเรียกร้องต่อศาลหรือ The Federal District Court โดยตรง ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องกลับไปยื่นคำเรียกร้องสิทธิและได้รับคำวินิจฉัยจาก FDIC เบื้องต้นก่อน จึงสามารถจะฟ้องศาลได้

ดังตัวอย่างในคดี Coit Independence Joint Venture v. FSLIC U.S. 561 (1989) ซึ่งในคดีดังกล่าวนี้ ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินไว้ว่าเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิเสธหรือไม่ยอมรับคำเรียกร้องสิทธิ (Claims) ของ FSLIC หรือ The Federal Saving and Loan Insurance Corporation มีสิทธิที่จะยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้พิจารณาถึงคำเรียกร้องสิทธิดังกล่าวอีกครั้ง โดยผู้ที่ เป็นเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องแสดงเนื้อหาใดๆ เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ FSLIC⁸⁵ ซึ่งต่อมา กฎหมาย FIRREA ได้กำหนดในประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจนอีกว่า โดยคำเรียกร้องสิทธิหรือ Claims ใดๆ ที่ถูกปฏิเสธนั้น ก่อนที่จะยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้พิจารณานั้น มีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่จะต้องมีการยื่นคำเรียกร้องสิทธิและได้รับคำวินิจฉัยเบื้องต้นขององค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในฐานะของ Receiver เป็นเบื้องต้นก่อน⁸⁶

สำหรับในเรื่องการจ่ายเงินคืนแก่บรรดาเจ้าหน้าที่เป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก เพราะถือว่าเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของ FDIC โดยประเด็นที่มีความสำคัญคือ ลำดับชั้นในการจัดสรรชำระหนี้ ซึ่งการจัดลำดับชั้นดังกล่าวจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในการได้รับชำระหนี้คืน แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ปัญหาอาจจะเกิดขึ้นได้เนื่องจาก เมื่อมีสถาบันการเงินใดที่ประสบปัญหาขึ้นมา โดยไม่มีการโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปยังสถาบันการเงินอื่นที่สนใจ บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายก็อาจจะไม่เชื่อมั่นในกระบวนการแก้ไขปัญหาของ FDIC และดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเอง

⁸³ 12 USC § 1821 (d)(7)(A)

⁸⁴ Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell Banking Law and Regulation p. 760

⁸⁵ Ibid., p. 758

⁸⁶ 12 USC § 1821 (d)(6)(A)

ตามกฎหมายกำหนดให้จ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกันหรือ uninsured depositor) รวมถึงจ่ายให้แก่ FDIC ในฐานะที่รับช่วงสิทธิ (subrogation) ของผู้ฝากเงินภายหลังจากที่ FDIC ได้จ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับประกัน (insured depositor) ไปเป็นลำดับแรกก่อนที่จะจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ทั่วไป โดยกฎหมายได้กำหนดลำดับของการจัดสรรชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ดังนี้

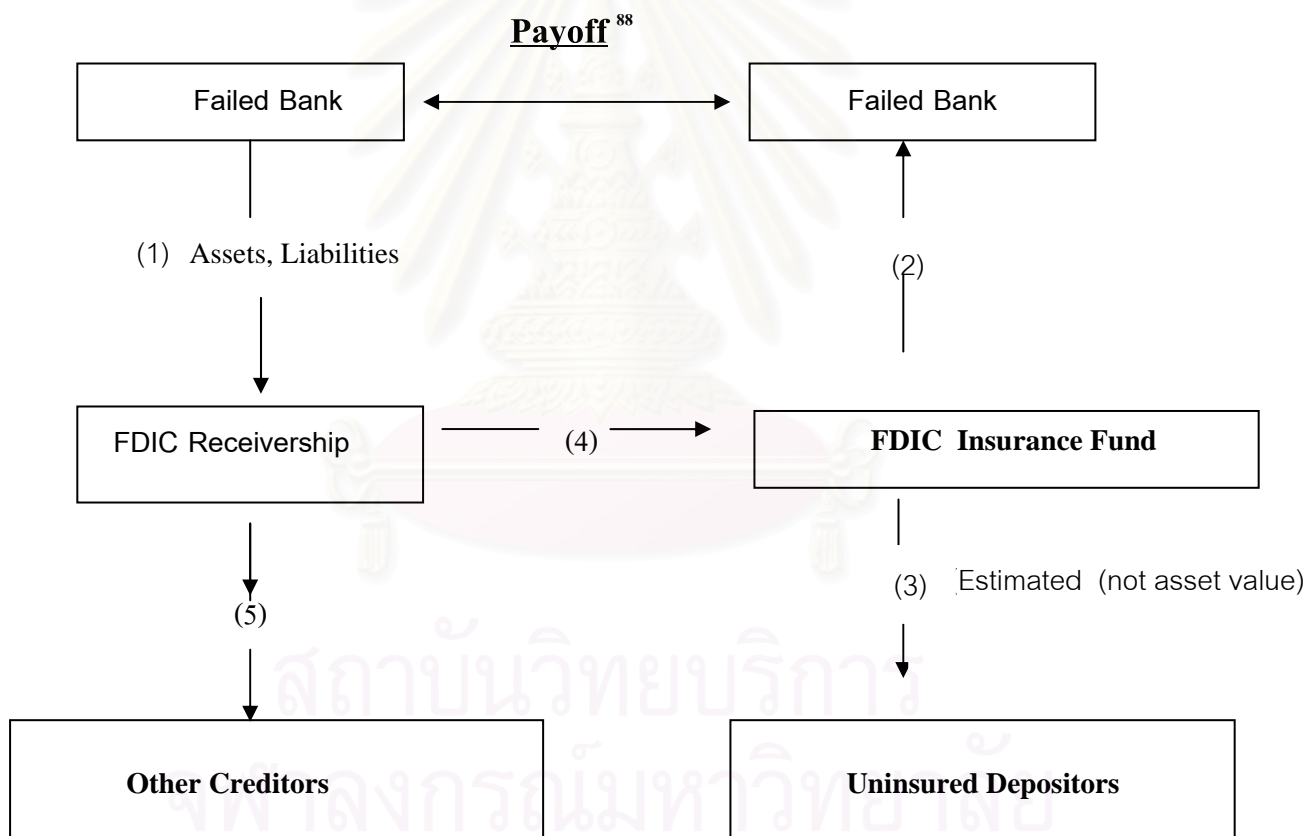
- 1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ FDIC (administrative expenses of the receiver)
- 2) ภาระหนี้เงินฝากต่อผู้ฝากเงิน (deposit liabilities claims)
- 3) ภาระหนี้ต่อเจ้าหนี้ทั่วไปและเจ้าหนี้ที่มีสิทธิดีกว่าเจ้าหนี้ทั่วไป (other general or senior liabilities of the institution)
- 4) ภาระหนี้ต่อเจ้าหนี้ค้อยสิทธิ (subordinated obligations)
- 5) ภาระหนี้ต่อผู้ถือหุ้น (shareholder claims)

อย่างไรก็ตามในการจัดสรรชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายนั้น อาจจะมีการหักกลบหนี้ (Set Off) ตัวอย่างเช่น มีสองสถาบันการเงิน คือ สถาบันการเงิน A และสถาบันการเงิน B โดยสถาบันการเงิน B มีบัญชีเงินฝากอยู่ในสถาบันการเงิน A อยู่ 100,000 \$ ต่อมาสถาบันการเงิน A ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน B จำนวน 100,000 \$ หากสถาบันการเงิน B ประสบปัญหา และเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีของ FDIC แล้วในกรณีนี้สถาบันการเงิน A สามารถที่จะหักกลบชำระหนี้ที่มีต่อสถาบันการเงิน B ได้ทันที ซึ่งในกรณีเป็นการหักกลบหนี้ที่สามารถทำได้ โดยไม่ต้องรอให้ให้มีการจัดสรรชำระหนี้ และถือได้ว่าได้สิทธิก่อนเจ้าหนี้โดยทั่วไป (คดี Scott v. Armstrong 146 U.S. 499 (1892))⁸⁷

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า บทบาทหน้าที่ของ FDIC ในกระบวนการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นมีสองลักษณะหรือสองบทบาท คือ บทบาทในฐานะของ Conservator ในกระบวนการ Resolution Process และบทบาทในฐานะของ Receiver ในกระบวนการ Receivership Process หรือ Liquidation Process ซึ่งบทบาทหน้าที่ทั้งสองประการดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ต่างกัน กล่าวคือ ในบทบาทของ Conservator นั้น เนื่องจากสถาบันการเงินที่มีปัญหาหากมีโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะกลับคืนมาดำเนินงานได้เป็นปกติ FDIC จะใช้มาตรการหรือวิธีการที่จำเป็นในการที่จะรักษาหรือฟื้นฟูสถาบันการเงินนั้น หรือหากไม่มีโอกาสกลับคืนมาดำเนินงานโดยปกติ ก็จะทำให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน เช่น วิธีการโอนหรือขายสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มี

⁸⁷ Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell Banking Law and Regulation p. 772

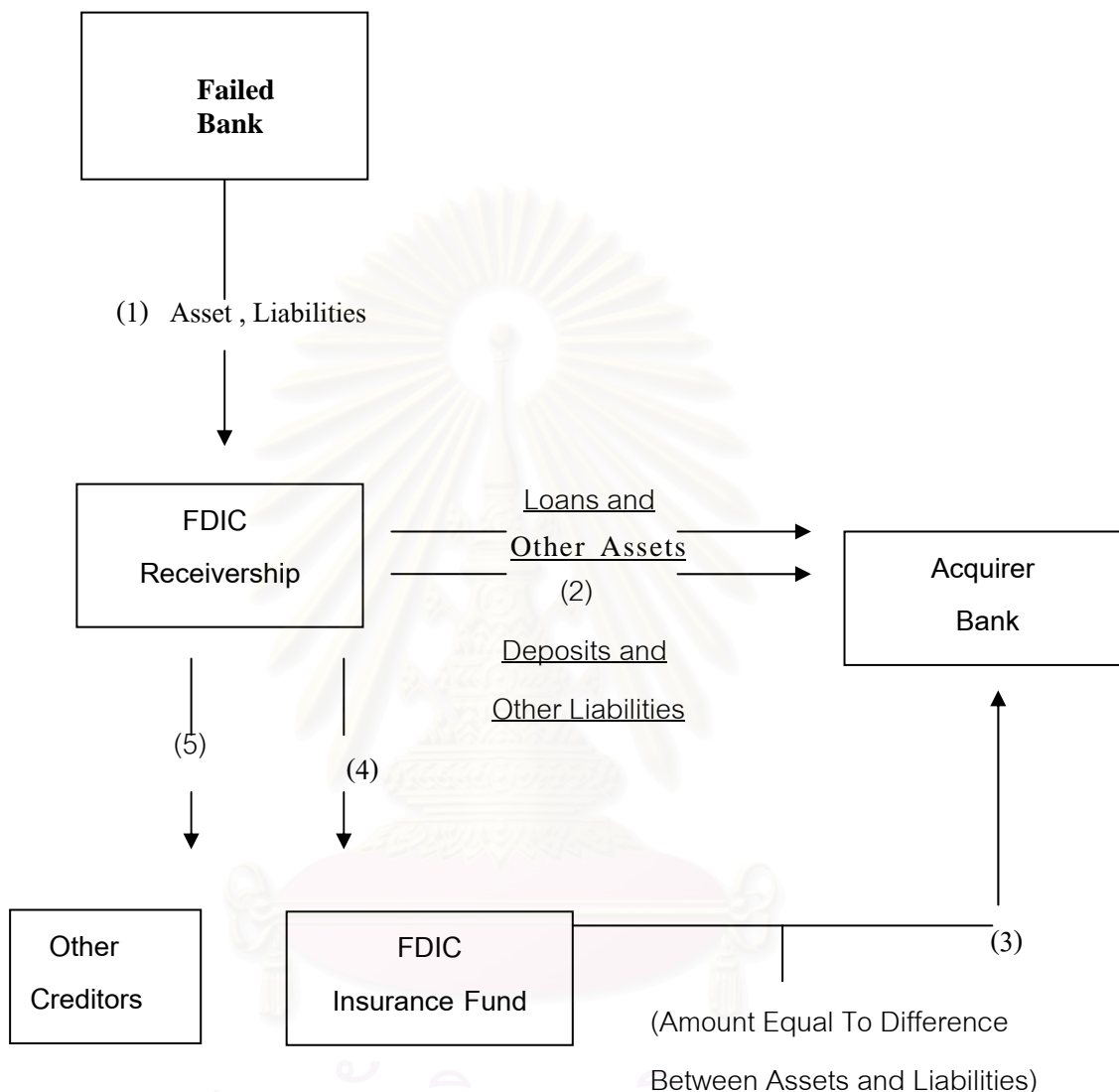
ปัญหาไปยังสถาบันการเงินที่ดี (P&A) การให้ความช่วยเหลือโดยตรงของ FDIC (OBA) หรือการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (Payoff) แต่อย่างไรก็ตามในบทบาทของ FDIC ในฐานะของผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver) นั้น เป็นกรณีที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาที่มีโอกาสที่จะกลับคืนมาน้อยมากจึงให้ความสำคัญกับการปิดกิจการและทำการชำระบัญชี รวบรวมสินทรัพย์และหนี้สิน เข้ามาในกองทรัพย์สินเพื่อจัดการจัดสรรหรือแบ่งชำระให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย ดังนั้น FDIC ในฐานะที่เป็นองค์กรตามกฎหมายที่มีอำนาจเต็มในการจัดการหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินใด FDIC จึงใช้บทบาทหน้าที่ทั้งสองลักษณะดังกล่าวควบคู่กันไปโดยผ่านมาตรการหรือวิธีการต่างๆ ที่ FDIC เห็นว่ามีความเหมาะสม ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ามีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาสถาบันการเงิน ให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินหรือวัตถุประสงค์ที่จะชำระบัญชีสถาบันการเงิน ดังรายละเอียด ต่อไปนี้



- (1) Failed bank placed in receivership
- (2) Insured deposits paid off by FDIC
- (3) Uninsured deposited paid out of estimated net assets value
- (4) Fund reimburses out of liquidated assets
- (5) Other obligations

⁸⁸ Michael P. Malloy “Bank Regulation” Hornbook Series: West Group, 1999, p. 245

Purchase and Assumption, P&A⁸⁹



(1) Failed bank placed in receivership

(2) Assets and liabilities transferred to acquirer

(3) Sweetener paid to acquirer

(4) Fund repaid out of liquidated net assets

(5) Other creditors repaid out of liquidated net assets

⁸⁹ Ibid., p. 246

อย่างไรก็ตาม นอกจากมาตรการหรือวิธีการต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้ว หลักการที่สำคัญที่สมควรจะกล่าวถึงเพราะเป็นกรอบของกฎหมายหรือแนวทางที่ FDIC จะต้องปฏิบัติ คือ การเลือกใช้มาตรการหรือวิธีการในการจัดการหรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นที่เป็นไปตามหลัก “The Cost Test” ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ กฎหมายกำหนดไว้ว่า “เป็นภาระหน้าที่ของ FDIC ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการใดๆ ที่จำเป็นในการจัดการหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา และการใช้มาตรการดังกล่าวนี้ FDIC จะต้องใช้มาตรการใดๆ ที่มีต้นทุนหรือ Cost ที่ต่ำที่สุดต่อเงินกองทุนประกันเงินฝาก”⁹⁰ โดยหลักการหรือวิธีการที่ FDIC นำมาใช้ในทางเศรษฐศาสตร์ FDIC จะใช้การประเมินหรือกำหนดต้นทุนหรือ Cost ของมาตรการหรือวิธีการต่างๆ โดยการประเมินวิธีการต่างๆ และประเมินสินทรัพย์จากฐานมูลค่าของสินทรัพย์สุทธิ (NAV) เปรียบเทียบกัน ซึ่งต้นทุนหรือ Cost ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจะรวมไปถึงปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ด้วย เช่น⁹¹

- ความแตกต่างระหว่างราคาตามบัญชี (book value) ของสินทรัพย์ (asset) และหนี้สิน (liability) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา
- อัตราเบี้ยประกันที่จ่ายให้ FDIC
- ความเสียหายจากการถูกเรียกร้องตามภาระผูกพัน (contingent) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา
- มูลค่าของสินทรัพย์ที่หากมีการชำระบัญชีเกิดขึ้น
- ระดับของความรับผิดชอบหรือหนี้สิน (liability) ทั้งที่ได้รับการประกัน (insured) และไม่ได้รับการประกัน (uninsured)

นอกจากนี้แล้ว ในทางปฏิบัติ การชำระบัญชีและการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินจะมีต้นทุนหรือ Cost ที่เกิดขึ้นกับ FDIC ตามสูตร ดังนี้

$$\text{FDIC's Cost} = (\text{Loss to Depositor}) \times (\text{The Loss Factor})$$

กล่าวคือ เป็นวิธีการคำนวณต้นทุนหรือ Cost ของการชำระบัญชีและการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งสามารถคำนวณได้จาก การนำเอาส่วนของความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับ FDIC อัน

⁹⁰ 12 U.S.C. § 1823(c)(4)

⁹¹ Ibid., p. 13-14

เกิดจากการคาดการณ์ในความเสียหายจากสินทรัพย์ทั้งหมดที่ถูกชำระบัญชีที่อาจจะมีปัญหาและไม่สามารถจัดสรรชำระหนี้คืนแก่ FDIC ไปได้ในฐานะของผู้รับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงินที่รับประกัน (insured depositor) ซึ่งรวมถึงภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการชำระบัญชี ของ FDIC (ส่วนนี้เรียกว่า “Loss to Depositor”) และนำมาคูณกับส่วนของความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับ FDIC กล่าวคือ เมื่อภายหลังจากที่จ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินที่รับประกัน (insured depositor) สินทรัพย์ทั้งหมดของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการจะอยู่ในกองทรัพย์สินที่ถูกชำระบัญชีและนำมาแบ่งคืนชำระแก่บรรดาเจ้าหนี้รวมถึงผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกัน (uninsured depositor) และ FDIC ในฐานะของผู้รับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงินที่รับประกัน (insured depositor) และสินทรัพย์ทั้งหมดดังกล่าวจะถูกแบ่งตามหลักของ pro rata basis ซึ่งหากสินทรัพย์ดังกล่าวไม่พอชำระหนี้คืนแก่ FDIC ทั้งหมด FDIC ก็จะต้องรับส่วนของความเสียหายนั้นไป (ส่วนนี้เรียกว่า “The Loss Factor”)⁹²

หลักของ “The Cost Test” นั้น หากพิจารณาในทางกฎหมายได้มีคำพิพากษาของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางแนวทางไว้ ดังนี้

Federal Deposit Insurance Corporation v. The Bank of Boulder
(865 F.2d 1134; 1988 U.S)

ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา

30 มิถุนายน 1982 The Bank of Boulder ได้ออก L/C ในจำนวน \$ 27,000 ให้แก่ The Dominion Bank of Denver ต่อมาในวันที่ 30 กันยายน 1983 The Dominion Bank ประสบภาวะล้มละลายและถูกปิดกิจการ FDIC จึงเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในฐานะของ Receiver หลังจากนั้น FDIC ได้โอนสินทรัพย์และหนี้สิน (Purchasing and Assumption) ของ The Dominion Bank of Denver ไปให้กับสถาบันการเงินอื่นที่รับโอน โดยสถาบันการเงินดังกล่าวรับโอนเฉพาะสินทรัพย์ที่ดี (ในที่นี้จะเรียกว่า “acceptable asset”) ส่วนที่เหลือเป็นสินทรัพย์ที่ไม่ดี (ในที่นี้จะเรียกว่า “unacceptable asset”) FCIC จะรับซื้อเอาไว้เอง

⁹² Ibid., p. 14-15

ต่อมา FDIC ได้นำ L/C ซึ่งเป็นสินทรัพย์หนึ่งของ The Dominion Bank of Denver ที่ FDIC รับซื้อไว้ไปเรียกร้องเอาจาก The Bank of Boulder และให้รับรอง L/C ดังกล่าว แต่ The Bank of Boulder ปฏิเสธ FDIC จึงดำเนินการฟ้องต่อศาล The Bank of Boulder อ้างว่าการโอน L/C จาก The Dominion Bank of Denver ไปให้กับ FDIC นั้นใช้บังคับมิได้ และ FDIC ไม่สามารถนำมาฟ้องหรือเรียกร้องใด ๆ ได้ โดยอ้างเหตุผลว่า L/C ดังกล่าวมิได้แสดงให้เห็นชัดเจนหรือแจ้งชัดว่าสามารถโอนกันได้ตามกฎหมายที่ใช้บังคับที่กำหนดว่า “สิทธิที่จะได้รับเงินภายใต้สัญญาสินเชื่อนั้นสามารถโอนกันได้” ในกรณีที่สัญญานั้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสามารถโอนเปลี่ยนมือได้” และตามมาตรฐานของ UCP Article 46 ที่กำหนดให้ L/C จะสามารถโอนได้ เมื่อแสดงให้เห็นชัดเจนว่าสามารถโอนได้ (Transferable or assignable) ดังนั้น ศาลชั้นต้นจึงตัดสินว่า FDIC ไม่มีสิทธิในการเรียกร้องสิทธิตามสัญญา L/C

ต่อมา FDIC ได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลอุทธรณ์ โดยศาลอุทธรณ์มีมติเสียงข้างมากพิพากษากลับให้ FDIC มีสิทธิที่จะเรียกร้องเงินตามสัญญา L/C ดังกล่าวกับ The Bank of Boulder ได้

สรุปเหตุผลของคำพิพากษา

FDIC ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและรักษาความเชื่อมั่นของระบบการเงินของประเทศ (คดี FDIC v. Philadelphia Gear Corp., 476 U.S. 426, 432-35, 90 L. Ed. 2d 428, 106 S. Ct. 1931 (1986) ดังนั้น เพื่อจะให้บรรลุดังกล่าว บทบาทหน้าที่สำคัญประการแรก คือ การประกันเงินฝากโดยการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (คดี Gunter v. Hutcheson, 674 F. 2d 862, 865 (11th Cir.), Cert denied, 459 U.S. 826, 74 L. Ed. 2d 63, 103 S. Ct. 60 (1982) และบทบาทสำคัญประการที่สอง คือ การเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะเป็นการปิดกิจการ และชำระบัญชีสินทรัพย์ และหนี้สิน แต่อย่างไรก็ตามการชำระบัญชีและการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินกองทุนประกันเงินฝากของ FDIC ได้ และในส่วนผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกันหรือเจ้าหน้าที่อาจจะได้รับความเสียหายที่จะต้องใช้เวลาที่นานเพื่อรอที่จะได้รับการชำระเงินจากกองทุนสินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ดังนั้น เพื่อจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว การโอนสินทรัพย์และหนี้สินจึงต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะรักษามูลค่าของสินทรัพย์ดังกล่าวมิให้ต่ำลง และเพื่อเป็นการดึงดูดความสนใจแก่สถาบันการเงินให้เข้ามารับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา FDIC จึงให้สิทธิแก่สถาบันการเงินดังกล่าวในการเลือกซื้อหรือรับโอนเฉพาะสินทรัพย์ที่มี

คุณภาพ โดย FDIC จะรับซื้อหรือรับโอนในส่วนสินทรัพย์ที่ไม่มีคุณภาพเอาไว้เอง และนอกจากนี้ FDIC ยังให้ประโยชน์แก่สถาบันการเงินดังกล่าวในการรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสินทรัพย์ที่สถาบันการเงินดังกล่าวรับโอนไป

ตามกฎหมายใน 12 U.S.C. & 1823 (c) (2) (A) กำหนดให้ FDIC สามารถกระทำเช่นนั้นได้ โดยกำหนดว่า “เพื่อที่จะทำให้การโอนหรือขายสินทรัพย์ หรือ P & S ประสบความสำเร็จ องค์กรกำกับดูแล (FDIC) มีอำนาจที่จะซื้อสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาบางประเภทได้” ซึ่งกรณีนี้รวมไปถึงซื้อสินทรัพย์ที่ไม่มีคุณภาพด้วย (ดูคดี Rectenwall v. FDIC 651 F.2d 355, 358 (5th Cir. 1981) cert denied, 456 U.S. 972, 72 L. Ed. 2d 845, 102 S. Ct. 2234 (1982)) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า FDIC สามารถซื้อสินทรัพย์ดังกล่าวได้ และสินทรัพย์ดังกล่าวก็โอนไปให้กับ FDIC อย่งไรก็ตามภายหลังจากการโอนเกิดขึ้นแล้ว FDIC ก็ใช้ความพยายามในการบังคับตามสิทธิเรียกร้องใน L/C ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับเงินคืนอันมีผลถึงเงินกองทุนประกันเงินฝาก ดังนั้น FDIC จึงมีความจำเป็น และอาจจะนำวิธีการฟ้องร้องหรือเรียกร้องเงินดังกล่าวตามสิทธิของตนต่อศาล ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของเงินกองทุนประกันเงินฝาก โดยหากการดำเนินการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ FDIC ก็จะต้องรับภาวะความเสียหายกับเงินกองทุนประกันเงินฝากนี้ไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการที่ FDIC เข้าไปรับซื้อสินทรัพย์ที่ไม่มีคุณภาพและชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินที่รับโอนสินทรัพย์ไป ในขณะที่บรรดาเจ้าหนี้ผู้ถือหุ้น และผู้ฝากเงินไม่ได้รับความเสียหายใดๆ เลย (ดู Godshall, 558 F. 28 at 223 & n.7)

ซึ่งการที่ FDIC ดำเนินการรับซื้อสินทรัพย์ที่ไม่มีคุณภาพ รวมถึงรับภาระความเสียหายจากสินทรัพย์ที่มีการโอนไปสถาบันการเงินอื่นนั้น จะเป็นวิธีการที่มีต้นทุนหรือ Cost ที่น้อยกว่าการชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้นอย่างแน่นอน โดย FDIC คาดการณ์ล่วงหน้าแล้วว่าการดำเนินงานดังกล่าวอย่างรวดเร็ว จะมีผลทำให้ต่อมา FDIC สามารถที่จะเรียกเก็บหรือเรียกร้องสิทธิตามสัญญา L/C ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น FDIC จึงเปรียบเทียบต้นทุนหรือ Cost ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ดังกล่าวเปรียบเทียบกับต้นทุนหรือ Cost ของการชำระบัญชีโดยคำนึงถึงผลประโยชน์หรือเงินที่ FDIC จะได้รับ ซึ่งหากว่า FDIC ไม่สามารถที่จะเรียกร้องหรือบังคับตามสิทธิในสินทรัพย์ดังกล่าว (L/C) ได้ ย่อมเกิดความเสียหายอย่างมากหรือก่อให้เกิดต้นทุนหรือ Cost ที่สูงขึ้นต่อ FDIC เพราะเหตุที่ว่า L/C ดังกล่าวไม่สามารถโอนเปลี่ยนมือและไม่สามารถบังคับได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การที่กำหนดสัญญา L/C ดังกล่าว สามารถโอนเปลี่ยนมือได้หรือไม่ นั้น สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับ FDIC เป็นอย่างมาก เนื่องจากในกฎหมายของหลายรัฐ กลับมีความแตกต่างกันอย่างมากถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดว่า ตราสารใด

สามารถโอนเปลี่ยนมือได้ ซึ่งสร้างภาระแก่ FDIC ในการจะต้องพิสูจน์ถึงความสามารถในการโอนเปลี่ยนมือได้ของแต่ละสินทรัพย์ ด้วยเหตุผลนี้ FDIC จะไม่อาจสามารถประเมินหรือคาดการณ์ได้อย่างรวดเร็ว ถึงมูลค่าของสินทรัพย์หรือจำนวนเงินที่จะเข้าไปสู่กองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ดังนั้นการประเมินต้นทุนหรือ Cost ของ FDIC โดยการเปรียบเทียบระหว่าง P & A และการชำระบัญชี ถึงมูลค่าของสินทรัพย์หรือจำนวนเงินที่จะเข้าไปสู่กองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาจึงไม่อาจกระทำได้ หรือหากกระทำได้ก็จะใช้ระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป และนำมาซึ่งความเสี่ยงมหาศาลต่อ FDIC และกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้หากมีการพิจารณา cost-effective ของ P & A แล้วจะยิ่งเห็นชัดเจนว่า หากมีการจำกัดการโอน L/C ดังกล่าวและไม่สามารถบังคับเรียกชำระได้แล้ว กลับจะมีส่วนทำให้ต้นทุนของมาตรการ P & A สูงขึ้นมาก และมีส่วนทำให้การใช้มาตรการ P & A ไม่ประสบความสำเร็จ กระทบกับเงินกองทุนประกันเงินฝาก เนื่องจากต้องนำเงินที่ได้จากการเรียกเก็บตาม L/C มาไว้ในกองทุนประกันเงินฝากของ FDIC เพื่อเป็นทุนที่เพียงพอในการใช้มาตรการ P&A เพื่อให้สถาบันการเงินที่รับโอนเกิดความมั่นใจในการให้ความช่วยเหลือของ FDIC ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาเร็วยิ่งขึ้น และสุดท้ายคือ หากพิจารณาให้การโอน L/C ไม่สามารถกระทำได้ และไม่สามารถบังคับได้แล้วจะไม่เป็นธรรมต่อ FDIC เนื่องจากได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (to finance) โดยการรับซื้อสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา แต่ไม่สามารถเรียกเก็บหรือได้รับคืนจากสินทรัพย์ดังกล่าวได้ ทำให้กองทุนประกันเงินฝากของ FDIC ได้รับความเสียหายและทำให้ระบบประกันเงินฝากของประเทศไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้

ดังนั้นจึงเห็นโดยมติเสียงข้างมากกว่า การโอน L/C ไปให้แก่ FDIC จึงสามารถกระทำได้ และ FDIC มีสิทธิที่จะฟ้องหรือเรียกฟ้องสิทธิตามสัญญา L/C ได้กับ The Bank of Boulder พิพากษากลับ

บทวิเคราะห์คำพิพากษา

จากคำพิพากษาของศาลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของ FDIC ในการเลือกใช้วิธีการหรือมาตรการที่มีต้นทุนหรือ Cost น้อยที่สุดแก่กองทุนประกันเงินฝาก หรือหลัก “Cost Test” กล่าวคือ จากเหตุผลของคำพิพากษาทำให้เห็นว่าวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้ง FDIC คือ รักษาความเชื่อมั่นและเสถียรภาพของระบบการเงิน ซึ่งการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์จำเป็นที่ FDIC จะต้องมียกเลิกหรือเครื่องมือที่ FDIC สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเครื่องมือหรือวิธีการที่จะใช้นั้น สิ่งที่ศาลชี้ให้เห็นคือจะต้องเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดต้นทุนหรือ Cost น้อยที่สุด

ต่อเงินกองทุนประกันเงินฝากเพราะกองทุนประกันเงินฝากจะเป็นสิ่งที่จะถึงความประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยการเปรียบเทียบถึงต้นทุนหรือ Cost ของวิธีการต่างๆ ว่าวิธีการใดมีต้นทุนน้อยที่สุด ซึ่งศาลชี้ให้เห็นว่า การที่เลือกใช้วิธีการ P&A และ FDIC ให้ความช่วยเหลือโดยการรับซื้อสินทรัพย์บางส่วนนั้น มากกว่าการจ่ายเงินคืนหรือการชำระบัญชี เพราะ FDIC ประเมินหรือคาดการณ์ได้ว่าจะสามารถเรียกเก็บเงินจากสินทรัพย์ที่ซื้อมา เพื่อนำมาคืนกองทุนประกันเงินฝากอย่างรวดเร็วและครบถ้วนเพื่อมิให้กองทุนประกันเงินฝากได้รับความเสียหายหรือให้เสียหายน้อยที่สุด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมจะมีต้นทุนหรือ Cost ที่ต่ำกว่าการชำระบัญชีและการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน การดำเนินงานนั้น FDIC จึงกระทำในฐานะบทบาทขององค์กรประกันเงินฝากที่จะไม่ให้เกิดผลกระทบต่อกองทุนประกันเงินฝากได้ โดยหากการล้มกลับปรากฏว่า สินทรัพย์ดังกล่าว (คือ L/C) นั้นไม่สามารถเรียกเก็บได้หรือเก็บได้แต่ใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการเรียกร้องก็ย่อมส่งผลกระทบต่อมูลค่าของสินทรัพย์ให้ต่ำลง และทำให้ต้นทุนความเสียหายอันเกิดจากการใช้มาตรการ P & A มีต้นทุนที่สูงขึ้น ทำให้เป็นเครื่องมือดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ศาลจึงวินิจฉัยให้เป็นประโยชน์แก่ FDIC เพราะเห็นด้วยกับการเลือกใช้วิธีการหรือมาตรการและเครื่องมือที่มีต้นทุนที่ต่ำที่สุดแก่กองทุนประกันเงินฝากตามหลักการของ “The Cost Test”

(ดูคดีเพิ่มเติม Super X Drugs Corporation v The Federal Deposit Insurance Corporation, 862 F. 2d 1252 ; 1988 และคดี The Fidelity Saving and Loan Association v. Home Loan Bank Board, 689 F. 2d ; 1982)

อย่างไรก็ตามแล้ว หลักการของ “The Cost Test” นั้นในทางปฏิบัติแล้วอาจจะมีข้อยกเว้นในบางสถานการณ์เช่นเดียวกันเพราะในกรณีที่สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นมีขนาดใหญ่และมีความสำคัญต่อชุมชนหรือระบบการเงิน ซึ่งหากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบปัญหาไปย่อมเป็นการทำลายความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเสถียรภาพของระบบการเงินเป็นอย่างมาก FDIC อาจจะต้องใช้นโยบายให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อสถาบันการเงินนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาให้ลุกลามไปมากกว่านี้ หรือ นโยบาย “Too Big Too Fail”⁹³ ดังนั้น การใช้หลักการ “The Cost Test” จึงอาจจะไม่ได้รับการพิจารณามากนัก ถึงกระนั้นก็ตาม ภายหลังเกิดปัญหาวิกฤติระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา ช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ปี 1990 เป็นต้นมา การใช้นโยบาย “Too Big Too Fail” ดังกล่าว กฎหมาย FDICIA 1991 ได้กำหนดขอบเขตของการใช้นโยบายดังกล่าวให้มี

⁹³ Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller and Richard Scott Carnell Banking Law and Regulation p. 745-746

ความชัดเจนและใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นและภายในระยะเวลาชั่วคราวเท่านั้น โดยเฉพาะเพื่อที่จะป้องกันปัญหาที่เรียกว่า “Systematic Risk” หรือผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ⁹⁴

4.1.4 ความสัมพันธ์เกี่ยวกับการตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาระหว่าง FDIC และองค์กรกำกับดูแลอื่น

ระบบของการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาค่อนข้างจะสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก โครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลและตรวจสอบจึงมีความลักลั่นกันอยู่มาก (overlap) รวมถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ใช้ในบังคับกับสถาบันการเงินด้วย อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินใดจะอยู่ภายใต้บังคับหรือกำกับดูแลขององค์กรใดก็แล้วแต่ว่าสถาบันการเงินนั้นจัดตั้งหรือได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจ (charter) จากองค์กรใด

คำอธิบาย⁹⁵

FED (Federal Reserve System) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล states –chartered bank สถาบันการเงินสมาชิกของ FDIC และ financial holding companies

FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ FED และสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ดำเนินการอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

OCC (The Office Comptroller of the Currency) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล national banks

OTS (The Office of Thrift Supervision) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล saving and loan associations

⁹⁴ 12 U.S.C. § 1823(c)(4)(G)

⁹⁵ Maureen Burton, Reynold Nesiba and Ray Lombra, An Introduction to Financial Markets and Institutions (Thomson South – Western Publishing , 2003), p. 343.

FED หรือ Federal Reserve System จัดตั้งและดำเนินงานภายใต้ Banking Act 1913 โดยบทบาทและหน้าที่ของ FED นั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงิน ตลาดการเงินและระบบสถาบันการเงิน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ Board of Governor หรือสำนักผู้ว่าการ Twelve Federal Reserve Bank เป็นธนาคารกลางของ 12 เขตที่กระจายอยู่ตามมลรัฐต่างๆ ทั่วประเทศ Federal Open Market Committee (FOMC) ที่รับผิดชอบสำคัญในการกำหนดนโยบายทางการเงิน (monetary policy) และ 5,000 States Member Commercial Bank ที่เป็นสมาชิกของ FED นอกจากนี้แล้วบทบาทหรือวัตถุประสงค์ของ FED ยังรวมถึงการทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินสุดท้าย (lender of last resort) ให้แก่ระบบสถาบันการเงิน มีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการซื้อขายหลักทรัพย์ของรัฐบาล และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบการชำระเงิน (payment system)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยหลักแล้ว ตาม United States Codes (USC) Title 12 กำหนดให้ FED, OCC, OTS เป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน (national bank, state bank, saving associations) พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบของการกำกับดูแล (Prudential Measures) และมาตรการในการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures)⁹⁶ แต่อย่างไรก็ตาม ก็สามารถจะแบ่งความรับผิดชอบในการกำกับดูแลดังกล่าวไปให้ FDIC ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน (non – member national bank and state bank และ foreign bank) โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้มาตรการในการตรวจสอบ (examination) ระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองเงินกองทุนของ FDIC และเพื่อประสิทธิภาพของระบบการประกันเงินฝาก นอกจากนั้นแล้วก็ให้ความร่วมมือ (coordination) กับองค์กรกำกับดูแลอื่นๆ ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน และมีบทบาทในการเป็น Conservator หรือ Receiver ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

โดยทั้งนี้้องค์กรกำกับดูแลต่างๆ ได้มีการจัดตั้ง The Federal Financial Institution Examination Council (FFIEC) ที่ก่อตั้งขึ้นในปี 1978 อันประกอบไปด้วยผู้บริหารระดับสูงของ FDIC, The National Credit Union Administration, The Comptroller of the Currency, Governor of the Federal Reserve Board โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการตรวจสอบสถาบันการเงินและสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรกำกับดูแลต่างๆ โดยมีลักษณะสำคัญคือการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่จำเป็น (data exchange) โดยทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับ FFIEC จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลต่างๆ อย่างไร แต่ในส่วนใหญ่แล้ว FDIC จะตรวจสอบสถาบันการเงินใดเป็นกรณีพิเศษ ในกรณีที่มีการดำเนินงานของสถาบันการเงินมี

⁹⁶ See. “American Jurisprudence A Modern Comprehensive Text Statement of American Law (State and Federal)” Second Edition, Vol.10-11 Banking and Financial Institution § 1-887.

เหตุผลอันเชื่อได้ว่าสถาบันการเงินนั้นดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูงมากจนเกินไป หรือผลของการตรวจสอบขององค์กรกำกับดูแลไม่เป็นที่พอใจหรือมีเหตุผลอันสมควรที่จะตรวจสอบ หรือตรวจสอบว่าสถาบันการเงินดังกล่าวปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่องค์กรกำกับดูแลต่างๆ กำหนดขึ้น หรือไม่

4.1.5 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของ FDIC

ในยุคต้นปี 1930 ซึ่งเป็นช่วงที่เรียกว่า The Great Depression สถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาหลายพันแห่ง แต่หลังจากที่มีการจัดตั้ง FDIC ในวันที่ 1 January ปี 1934 เป็นต้นมา จำนวนของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่มีปัญหาลดน้อยลง สร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและเป็นการป้องกันปัญหา bank panic ได้เป็นอย่างดี

ต่อมาในช่วงตั้งแต่ปี 1943 ถึงปี 1972 จำนวนสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาน้อยกว่า 10 แห่งในแต่ละปี และสินทรัพย์ของสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหามีไม่ถึง \$ 200 million ในช่วงปี 1973 ถึง 1980 ธนาคารขนาดใหญ่ คือ US National, Franklin National และ First Pennsylvania ประสบปัญหาอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากการลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์⁹⁷

ในช่วงระหว่างปี 1981 ถึง ปี 1992 จำนวนสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหากลับสูงขึ้นอีกครั้ง ซึ่งสาเหตุสำคัญนั้นมาจากสภาพปัญหาสถานะในทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เช่น ปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศ ส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินที่เป็น Saving and Loan Association ที่เน้นการทำธุรกิจโดยการให้สินเชื่อแก่ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เกิดปัญหา S&L Crisis และส่งผลกระทบต่อสถาบันประกันเงินฝากของ Saving and Loan Association หรือ FSLIC เป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกัน ในปี 1984 ผลของปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ยังได้ส่งผลกระทบต่อระบบธนาคารพาณิชย์ ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ คือ Continental Illinois Bank ซึ่งเป็นธนาคารที่ประสบปัญหาจากการเน้นการให้สินเชื่อแก่กลุ่มอุตสาหกรรมพลังงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่เป็นผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกันจาก FDIC (uninsured depositor) ต่างพากันถอนเงิน หรือเรียกเงินฝากของตน

⁹⁷ Richard E. Randall, Safeguarding the Banking System from Financial Cycles proceeding of a symposium held at the Federal Reserve Bank of Boston (November ,1993), p. 20-21.

คิน (bank run) ทางการหรือรัฐบาลกลางเกรงว่าปัญหาจะลุกลามไปเป็นผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น FDIC จึงเข้าช่วยเหลือหรือBail out โดยการประกาศว่าจะให้ความช่วยเหลือหรือคุ้มครองผู้ฝากเงินทุกราย และเต็มจำนวน 100 % ปัญหาของธนาคารดังกล่าวจึงยุติลงไปได้⁹⁸ ซึ่งการใช้นโยบายดังกล่าวของ FDIC นั้น แน่ใจว่าสามารถแก้ไขปัญหา bank run หรือ bank panic ได้เป็นอย่างดี แต่ผลกระทบที่ตามมา คือ ส่งผลให้สถาบันการเงินต่างๆ ไม่ระมัดระวังในการดำเนินงานหรือที่เรียกว่า Moral Hazard โดยการมุ่งหวังที่จะได้รับผลกำไรที่สูงขึ้นจากความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ (profit-maximized)⁹⁹ และก่อให้เกิดปัญหาต่อสถาบันการเงินตามมาอย่างมาก ส่งผลให้วิกฤติลุกลามไปทั่ว ดังนั้น ทางการหรือรัฐบาลกลางจึงออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ FIRREA 1989 เพื่อปิดกิจการ FSLIC และให้ไปรวมอยู่กับ FDIC และ FDICIA 1991 ที่กำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนที่เพียงพอ ต่อสินทรัพย์เสี่ยง (capital requirement to risk asset) และยังใช้หลักการที่เรียกว่า Early Intervention หรืออีกอย่างหนึ่งว่า prompt corrective action (PCA) โดยมีลักษณะให้จัดระดับของสถาบันการเงินตามหลักเกณฑ์ของเงินกองทุน และหากสถาบันการเงินใดมีปัญหาในเงินกองทุน FDIC ก็จะใช้วิธีการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา (resolution measures for bank failure)

⁹⁸ เรียกนโยบายนี้ว่า *Too Big Too Fail* (Arthur J.Rolnick “ Market Discipline as a Regulator of Bank Risk” in Safeguarding the Banking System from Financial Cycles proceeding of a symposium held at the Federal Reserve Bank of Boston (November ,1993)

⁹⁹ Boyd และ Rolnick ได้ให้คำอธิบายพฤติกรรม moral hazard ไว้ว่า “ *People who are insured against a particular risk have an incentive to change their behavior. Consider the owners of a factory who purchase fire insurance. Prior to this purchase, they would have to bear the entire cost of a conflagration. Ones insured, through, a grate part of the cost will be borne by the insurance company. For a fixed annual fee the owners’ concern about such a loss is significantly alleviated, which is the obvious benefit of insurance. Consequently. The insurance company should expect the insured to take more risks than they would have without the insurance. The insured can now afford to be a little less cautious about the disposing of flammable materials such as old paint cans or chemical containers. If the insurance company hopes to remain in business, it must take account of such behavioral changes when pricing and administering policies.*” (Arthur J.Rolnick “ Market Discipline as a Regulator of Bank Risk” in Safeguarding the Banking System from Financial Cycles proceeding of a symposium held at the Federal Reserve Bank of Boston (November ,1993)

และหากสถาบันการเงินใดประสบปัญหาร้ายแรง ทางกรมหรือ FDIC จะใช้มาตรการในการจัดการหรือแก้ไขปัญหา (resolution measures) หรืออาจจะใช้นโยบาย Early Closure กล่าวคือจะปิดสถาบันการเงินทันทีก่อนที่ส่วนของผู้ถือหุ้น หรือ net worth จะติดลบ (negative) ด้วยเหตุผลว่าหากการปิดสถาบันการเงินเร็วขึ้นจะทำให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงน้อยลง¹⁰⁰ นอกจากนี้แล้ว FDICIA 1991 ยังได้กำหนดเพิ่มเติมข้อกำหนดต่างๆเพื่อแก้ไขปัญหาเช่น การกำหนดเงินเบี้ยประกันหรือ premium โดยอ้างอิงกับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน (risk-based premiums)¹⁰¹ จากเกณฑ์ในการจัดระดับของสถาบันการเงินสมาชิกตามหลักการของ prompt corrective action (PCA) และผลจากการตรวจสอบ (examination measures) ของ FDIC รวมถึงการเน้นให้สถาบันการเงินมีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น (disclosure based)

ดังนั้น จึงสรุปได้จากการที่ FDIC 1991 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจสอบ (examination) โดยเฉพาะการ Early Intervention ในเรื่องของ Prompt Corrective Correction (PCA) และ risk based premiums ที่จะช่วยเสริมการตรวจสอบสถาบันการเงินและสามารถเป็นมาตรการในการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Measures) รวมถึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินหรือมาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้ ผ่านรูปแบบและวิธีการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาต่างๆ กลไกในการ Early Closure ซึ่งมีผลต่อความเข้มแข็งและเสถียรภาพของระบบการเงิน ดังแผนภูมิ ต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁰ Arthur J. Rolnick “ Market Discipline as a Regulator of Bank Risk” p. 106

¹⁰¹ 12 USCA § 1817(b)(1)(A)

จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนว่าหลังช่วงระยะเวลาที่จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในปี 1933 ในช่วงปี 1934- 1937 สถาบันการเงินที่มีปัญหาที่มีจำนวนที่สูงขึ้นเนื่องจากเป็นระยะเวลาของการปรับตัว ประกอบกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจซบเซาเป็นระยะเวลายาวนาน (Great Depression) แต่หลังจากนั้นตั้งแต่ปี 1938 เป็นต้นมาแนวโน้มของสถาบันการเงินที่มีปัญหาเริ่มลดน้อยลงเป็นลำดับ อันแสดงว่า FDIC มีส่วนช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และในช่วงที่เกิดวิกฤติอีกครั้งในช่วงปี 1980 -1990 ปริมาณของสถาบันการเงินที่มีปัญหาเริ่มมากขึ้น แต่หลังจากที่มีการออกกฎหมาย FDICIA 1991 โดยให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบ(examination) และ enforcement action ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้าของ FDIC และระบบการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาลดน้อยลงและมีส่วนเสริมสร้างความมั่นคงของระบบการเงินมากขึ้น

4.2 ประเทศฟิลิปปินส์

4.2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ Philippine Deposit Insurance Corporation, (PDIC)

Philippine Deposit Insurance Corporation หรือ PDIC ก่อตั้งขึ้นภายใต้รัฐบัญญัติ (Republic Act 3591) ในปี 1963 เพื่อให้การคุ้มครองและประกันเงินฝากของผู้ฝากเงิน(Deposit Insurance) ตามแบบอย่างของ FDIC ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในเบื้องต้นได้รับเงินทุนจากธนาคารกลางของประเทศฟิลิปปินส์ (The Central Bank of Philippines) จากนั้นเป็นเงินที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินสมาชิก โดยระบบการประกันเงินฝากของ PDIC นั้นมีวัตถุประสงค์หลักหรือเหตุผลในทางสังคมเพื่อให้การคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินรายย่อย ซึ่งเป็นผู้ที่รายได้น้อย (lower income) และไม่มีความรู้หรือไม่มีความรู้หรือข้อมูลที่เพียงพอ (asymmetric information) นอกจากนี้ ระบบการประกันเงินฝากจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเมื่อมีการจัดตั้ง PDIC ในปี 1963 ในขณะนั้น PDIC มีโครงสร้างโดยทั่วไปคือ ให้การคุ้มครองในวงเงิน 10,000 เปโซ ต่อผู้ฝากเงินแต่ละราย การบริหารการจัดการผ่านทางคณะกรรมการ 3 คน ระบบการเข้าเป็นสมาชิกของ PDIC นั้นมีลักษณะของการสมัครใจ (voluntary membership) ซึ่งนอกจาก PDIC จะให้การคุ้มครองหรือประกันเงินฝากแล้ว PDICยังมีบทบาทและ

อำนาจในการให้ความช่วยเหลือโดยตรง (direct assistance) แก่สถาบันการเงินสมาชิกที่มีความสำคัญต่อชุมชนและประสบปัญหา ¹⁰²

4.2.2 ลักษณะทั่วไปของระบบการประกันเงินฝากของ PDIC

PDIC มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐแยกออกจาก ธนาคารกลางของประเทศฟิลิปปินส์ (The Central Bank of Philippines) มีอำนาจในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินในระดับหนึ่ง โดยการบริหารและการจัดการผ่านทางคณะกรรมการ 5 คน อันประกอบไปด้วย The secretary of the finance ที่จะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งประเทศฟิลิปปินส์ (The Governor of Central Bank) เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ประธานสถาบันประกันเงินฝากของฟิลิปปินส์ (PDIC) ที่อยู่ในวาระ 6 ปี และกรรมการอีก 2 คน ที่มาจากภาคเอกชน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้าน เศรษฐศาสตร์ การเงินและการธนาคาร และกฎหมาย โดยคณะกรรมการของ PDIC มีอำนาจในการ กำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ PDIC รวมถึงออกกฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานดังกล่าว ¹⁰³

PDIC มีกองทุนประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Fund) ที่จะคุ้มครองและประกันเงินฝากของประชาชน โดยได้รับเงินทุนจากรัฐบาลในรูปแบบที่เรียกว่า Permanent Insurance Fund (PIF) และเงินที่ได้รับจากการเรียกเก็บเงินเบี้ยประกัน (premiums) จากสถาบันการเงินสมาชิก และเงินที่ได้จากการกู้ยืมธนาคารกลางของประเทศฟิลิปปินส์ (Central Bank of the Philippines (CBP) ¹⁰⁴ และในกรณีที่ประเทศเกิดสภาวะวิกฤติ หรือเหตุผลใดก็ตาม ทำให้เงินกองทุน อาจจะไม่พอต่อการที่จะคุ้มครองเงินฝากของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อคุ้มครองเงินกองทุน คณะกรรมการของ PDIC มีอำนาจที่จะกู้เงินจากสถาบันการเงินใด หรือจากหน่วยงานทางด้านการ

¹⁰² ข้อมูลจาก www.pdic.gov.ph

¹⁰³ Section 2 of Republic Act 3591

¹⁰⁴ ปัจจุบัน PDIC กองทุนประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Fund) ประกอบไปด้วย เงินกองทุนที่รัฐบาลจัดให้ (Permanent Insurance Fund (PIF) (ที่มีประมาณ 5 ล้านเปโซ และหากมีความจำเป็นอาจเพิ่มถึง 3 พันล้านเปโซ (section 10 of Republic Act 3591) เงินกำไรเงินสะสม เงินเรียกเก็บเบี้ยประกัน (premiums) โดยจำนวนเงินกองทุนทั้งหมด ณ ปี 1998 มีประมาณ 16 พันล้านเปโซ (ข้อมูลจาก www.pdic.go.ph และ Jang – Bong Choi “Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective,” The Korea Deposit insurance Corporations. p.83)

คลังของรัฐบาลฟิลิปปินส์ หรืออาจจะออกพันธบัตร หุ้นกู้ หรือตราสารหนี้ใดๆ โดยได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีฟิลิปปินส์

สถาบันการเงินสมาชิกของPDIC นั้นเป็นระบบบังคับ (compulsory membership) สถาบันการเงินทั้งหมดของประเทศจะต้องเป็นสมาชิก (member) ของ PDIC และมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเงินเบี้ยประกันหรือ premium แก่ PDIC ตามอัตราที่ทางคณะกรรมการของ PDIC จะกำหนดโดยอัตราเงินเบี้ยประกันจะอยู่ระหว่าง 0.1 -0.5 % ของยอดเงินฝาก หากสถาบันการเงินสมาชิกไม่ส่งเงินเบี้ยประกันตามที่กำหนดและหลังจากพ้นกำหนด 30 วัน นับจากที่ได้รับจดหมายเตือนจาก PDIC แล้ว PDIC อาจจะออกคำสั่งยกเลิกการประกันหรือการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินนั้นได้¹⁰⁵

PDIC จะให้การคุ้มครองและประกันเงินฝากที่อยู่ในสถาบันการเงินที่ระดมเงินฝากจากประชาชน (deposit taking bank)¹⁰⁶ เช่น ธนาคารพาณิชย์ ,thrift bank (สถาบันการเงินที่ระดมเงินฝากจากประชาชนและนำไปให้สินเชื่อที่มีหลักประกันจำนอง (mortgage loan) หรือ stock saving and loan associations , ธนาคารชุมชน (rural bank) และธนาคารพิเศษของรัฐ โดยคุ้มครองเงินฝากทุกประเภทของสถาบันการเงิน รวมถึงเงินฝากในรูปของเงินตราต่างประเทศ (foreign –currency deposits) แต่จะไม่ครอบคลุมถึงเงินฝากของสถาบันการเงินสมาชิกที่ดำเนินงานในต่างประเทศ เพราะโดยหลัก PDIC จะให้ความคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินสมาชิกที่ดำเนินงานอยู่ในประเทศฟิลิปปินส์เท่านั้น¹⁰⁷ โดย PDIC จะให้ความคุ้มครองหรือประกันเงินฝากจำกัดวงเงินไว้ไม่เกิน 100,000 เปโซ ต่อผู้ฝากเงินและต่อสถาบันการเงิน (per depositor per bank)

4.2.3 บทบาทและอำนาจทั่วไปของ PDIC

1) โดยทั้งนี้เมื่อ PDIC เห็นว่ามีความจำเป็น (deemed necessary) PDIC มีอำนาจในการตรวจสอบ (examine) ระบบสถาบันการเงิน โดย PDIC จะส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของ PDIC เข้าไป

¹⁰⁵ Section 6 of Republic Act 3591 และ Jang – Bong Choi “Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective” The Korea Deposit insurance Corporations. p.94.

¹⁰⁶ Section 4 of Republic Act 3591 (ปัจจุบันนี้สถาบันการเงินสมาชิกของ PDIC มีสมาชิกที่เป็นธนาคารพาณิชย์ 52 แห่ง สถาบันการเงินที่เป็น thrift bank 116 แห่ง สถาบันการเงินที่เป็น rural bank 799 แห่ง)

¹⁰⁷ Jang – Bong Choi “Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective” p.80-85.

ตรวจสอบ ณ สถาบันการเงินนั้น และให้อำนาจแก่พนักงานตรวจสอบในการตรวจสอบกิจการ เอกสารต่างๆ การบริหารการจัดการของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ PDIC มีอำนาจขอให้สถาบันการเงินสมาชิก จัดส่งข้อมูลหรือ Reports (call report) ที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือสถานะทางการเงินให้แก่ PDIC หรืออาจจะขอข้อมูลในการตรวจสอบ รายงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง กับสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นจากธนาคารกลางของฟิลิปปินส์ในฐานะองค์กรกำกับดูแลโดยตรง¹⁰⁸

2) เมื่อ Monetary Board หรือคณะกรรมการนโยบายการเงินของธนาคารกลางฟิลิปปินส์มีความเห็นว่าสถาบันการเงินสมาชิกใดประสบปัญหา (troubled bank) จะแต่งตั้งให้ PDIC มีบทบาทฐานะของผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) ของสถาบันการเงินสมาชิกที่มีปัญหา โดยบทบาทของ PDIC จะมี 2 ลักษณะ ดังนี้

■ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา(financial assistance to distress banks)

กฎหมายกำหนดให้ PDIC ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (financial assistance) แก่สถาบันการเงินที่อาจจะสามารถแก้ไขปัญหาหรือสามารถแก้ไขฟื้นฟูและเป็นสถาบันการเงินที่มีความจำเป็นต่อชุมชนและเพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน โดยรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือนั้นมีตั้งแต่การให้กู้ยืมเงิน(loan) การฝากเงิน(deposit placement) การซื้อสินทรัพย์และหนี้สิน (purchase & assumption) การควบรวมกิจการ (merger and acquisition) หรือรูปแบบอื่นๆที่แสดงว่าการให้ความช่วยเหลือทางการเงินจะมีต้นทุนหรือ cost ที่ต่ำกว่าการปิดสถาบันการเงินนั้น¹⁰⁹

■ การชำระบัญชีและการพิทักษ์ทรัพย์ (receivership and liquidation)

เมื่อ Monetary Board ของธนาคารกลางฟิลิปปินส์ได้เห็นชอบกับการแก้ไขปัญหสถาบันการเงินใดแล้วก็จะแจ้งให้ PDIC ทราบและแต่งตั้งให้ PDIC ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver)¹¹⁰ โดย PDIC จะทำหน้าที่ในการชำระบัญชี (liquidate) และการทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์

¹⁰⁸ Section 8 (eight) of Republic Act 3591

¹⁰⁹ www.pdic.gov.ph

¹¹⁰ Section 3 (c) of Republic Act 3591 กำหนดไว้ว่า receiver รวมถึงผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ คณะบุคคล หรือบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สิน (asset and

ทรัพย์สินของระบบสถาบันการเงินทั้งหมด โดยการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (pay-off) จัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการเพื่อจ่ายคืนแก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย (other creditor)¹¹¹

4.2.4 อำนาจในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก (bank supervision and examination) และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures)

ก่อนปี 1992 PDIC มีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงินร่วมกับ (Central Bank of the Philippines (CBP) แต่หลังจากปี 1992 เป็นต้นมา PDIC ก็มีอำนาจในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินอย่างอิสระด้วยเหตุผลที่จะลดต้นทุนหรือ cost ที่เกิดขึ้นและหลีกเลี่ยงการซ้ำซ้อนของการตรวจสอบ¹¹² และเพื่อที่จะป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน ผ่านกลไกในการตรวจสอบทั้งรูปแบบของ On-Site Examination และ On-Site Examination และมาตรการในการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาในระยะแต่เริ่มแรก (early)

รูปแบบของการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกของ PDIC มี 2 ลักษณะ คือ

1) Off - Site Examination

สถาบันการเงินสมาชิกจะต้องยื่นรายงาน (reports) การดำเนินงาน หรือสถานะทางการเงิน รวมถึง รายงานทางการเงิน (financial report) ต่างๆ ให้แก่ PDIC ตามกำหนดระยะเวลาที่ PDIC กำหนด ซึ่งอาจจะเป็น 2 ถึง 3 เดือน หรือมากกว่า 3 เดือน โดยการตรวจสอบแบบ On-Site นี้ นับว่ามีความสำคัญอย่างมากเพราะจะเป็นการประเมินหรือให้ระดับ (rating) ของสถาบันการเงินสมาชิกว่ามีคุณภาพเพียงไร ตามเกณฑ์ของความเพียงพอของเงินกองทุน (capital adequacy) คุณภาพของสินทรัพย์ (asset quality) คุณภาพการทำกำไรหรือสร้างรายได้ (earning) คุณภาพของสภาพคล่อง (liquidity) และคุณภาพของการบริหารจัดการ (strengthen of management) และระบบ

liabilities) ของสถาบันการเงินที่ถูกห้ามการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการและรักษามูลค่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินดังกล่าวเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ และมีอำนาจในการชำระบัญชีกิจการของสถาบันการเงินเมื่อมีการปิดกิจการ

¹¹¹ www.pdic.gov.ph

¹¹² ระบบการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกในประเทศฟิลิปปินส์เรียกว่า Bank Performance Monitoring System (BPMS) 1998

การควบคุมภายใน (internal control) โดยทั้งนี้ PDIC จะใช้หลักเกณฑ์การจัดระดับดังกล่าวเป็นกลไกในการเฝ้าระวังปัญหาหรือความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น (watch list) กับสถาบันการเงินสมาชิก โดยระดับของสถาบันการเงินนั้นจะเป็นสิ่งที่ชี้วัดถึงเกณฑ์ในการที่ PDIC จะใช้อำนาจในทางกฎหมายในการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้มากน้อยเพียงไร¹¹³

ดังนั้นการยื่นรายงานดังกล่าวให้ PDIC จึงเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมหรือ Monitor การดำเนินงานของสถาบันการเงินที่จะมีความเสี่ยงหรือก่อให้เกิดปัญหา

2) On- Site Examination

รูปแบบของตรวจสอบลักษณะนี้จะเป็นกลไกในการที่จะช่วยเสริมการตรวจสอบของธนาคารกลางของฟิลิปปินส์ (The Central Bank of Philippines) และช่วยเสริมความถูกต้องครบถ้วนของการตรวจสอบแบบ Off- Site Examination ดังนั้น PDIC จึงใช้มาตรการในการตรวจสอบดังกล่าว โดยการเข้าไป ณ สถานที่ของสถาบันการเงินสมาชิก เพื่อตรวจสอบสินทรัพย์และหนี้สิน (asset and liabilities) การดำเนินงาน การบริหารการจัดการ ที่จะทำให้ PDIC สามารถประเมิน (evaluate) ความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินสมาชิก¹¹⁴

เมื่อ PDIC ได้ใช้มาตรการในการตรวจสอบสถาบันการเงินใดแล้ว ไม่ว่าจะในรูปแบบของ On- Site หรือ Off- Site ปรากฏชัดเจนว่า สถาบันการเงินนั้นกระทำหรือมีพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดก็ตาม และอาจจะทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยหรือความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินนั้น คณะกรรมการของ PDIC อาจจะยื่นรายงานการตรวจสอบต่อคณะกรรมการนโยบายการเงินของ (Monetary Board) ธนาคารกลาง เพื่อให้ดำเนินการหรือจัดการใดๆ กับสถาบันการเงินดังกล่าว ซึ่งหากไม่มีการดำเนินดังกล่าวภายใน 60 วัน นับจากวันที่ยื่นรายงาน คณะกรรมการ PDIC จะใช้มาตรการใดๆ ในลักษณะของ Corrective Action ที่จำเป็นในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยการอาจสั่งให้สถาบันการเงินดังกล่าวระงับการ งดเว้นกรรมการ หรือแก้ไข ภายใน 60 วัน แต่ถ้าหากพฤติกรรมดังกล่าวของสถาบันการเงินจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสถาบันการเงินนั้น หรือระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาดังกล่าวอาจจะลดเหลือเพียง 15 วัน ซึ่งหากสถาบันการเงินนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ PDIC ภายในระยะเวลาที่กำหนด PDIC จะมีคำสั่งยกเลิกประกันเงินฝากของสถาบันการเงินนั้นทันที¹¹⁵

¹¹³ 1999 Annual Report Philippine Deposit Insurance Corporation p.13

¹¹⁴ Ibid, p. 13-14

¹¹⁵ Section 7 of Republic Act 3591

อย่างไรก็ตาม หากสถาบันการเงินใดมีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว (troubled bank) PDIC ในฐานะของ Receiver จะมีอำนาจในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินนั้น หรือใช้มาตรการ Resolution Measure โดยวัตถุประสงค์สำคัญของการใช้อำนาจในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของ PDIC นั้นคือ ก็เพื่อจะลดความเสี่ยงหรือ ต้นทุน (cost) ที่จะเกิดขึ้นกับกองทุนประกันเงินฝากรวมถึงรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินสมาชิก

กระบวนการหรือขั้นตอนของการใช้อำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน หรือมาตรการในการจัดการสินทรัพย์หรือหนี้สินนั้น เริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการทางการเงิน (Monetary Board) แต่งตั้งให้ PDIC กระทำหน้าที่ในฐานะ receiver หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งอำนาจของ PDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์สามารถใช้วิธีการแก้ไขปัญหาได้หลากหลาย เช่น หากเห็นว่าสถาบันการเงินที่มีปัญหามีความสำคัญและมีความจำเป็นในการดำรงอยู่ในชุมชน และหากสถาบันการเงินดังกล่าวเกิดปัญหาต้องปิดกิจการไปจะสร้างความเสียหายต่อทั้งระบบสถาบันการเงินได้ PDIC อาจใช้วิธีการให้กู้ยืมเงิน (loan) ซื้อสินทรัพย์ (purchase its assets) รับโอนหนี้สิน (assume its liabilities) หรือนำเงินไปฝากในสถาบันการเงินนั้น เพื่อครอบคลุมสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือ PDIC อาจใช้วิธีการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา ไม่ว่าจะเป็นควบรวมกิจการ (merger and acquisition) หรือจัดหาสถาบันการเงินอื่นมาซื้อสินทรัพย์และหนี้สิน (purchase and assumption) ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการปิดสถาบันการเงินนั้น

หากมีความจำเป็นที่จะต้องปิดกิจการของสถาบันการเงินที่มีปัญหา หลังจากที่ไม่สามารถใช้วิธีการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการใดๆ แล้ว PDIC จะมีบทบาทในฐานะของผู้ชำระบัญชี (liquidator) เพื่อจ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงิน และชำระสะสางหนี้สินเพื่อจ่ายคืนแก่เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ถูกปิดลง

4.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่าง PDIC และ The Central Bank of the Philippines

นอกจาก PDIC จะมีอำนาจในการออกคำสั่งแก่สถาบันการเงินที่อาจจะประสบปัญหาและความสัมพันธ์ระหว่าง PDIC และธนาคารกลางของฟิลิปปินส์ (The Central Bank of the Philippines) ตาม Section 7 ของรัฐบัญญัติ 3591 ดังที่กล่าวมาแล้ว ก่อนที่ PDIC จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรง (direct financial assistance) แก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาได้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายการเงินของธนาคารกลางของฟิลิปปินส์ก่อน และ

PDIC จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการดังกล่าวทราบด้วยในกรณีที่จะมีการรวมกิจการหรือโอนกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหา กับสถาบันการเงินอื่น¹¹⁶

4.2.6 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของ PDIC

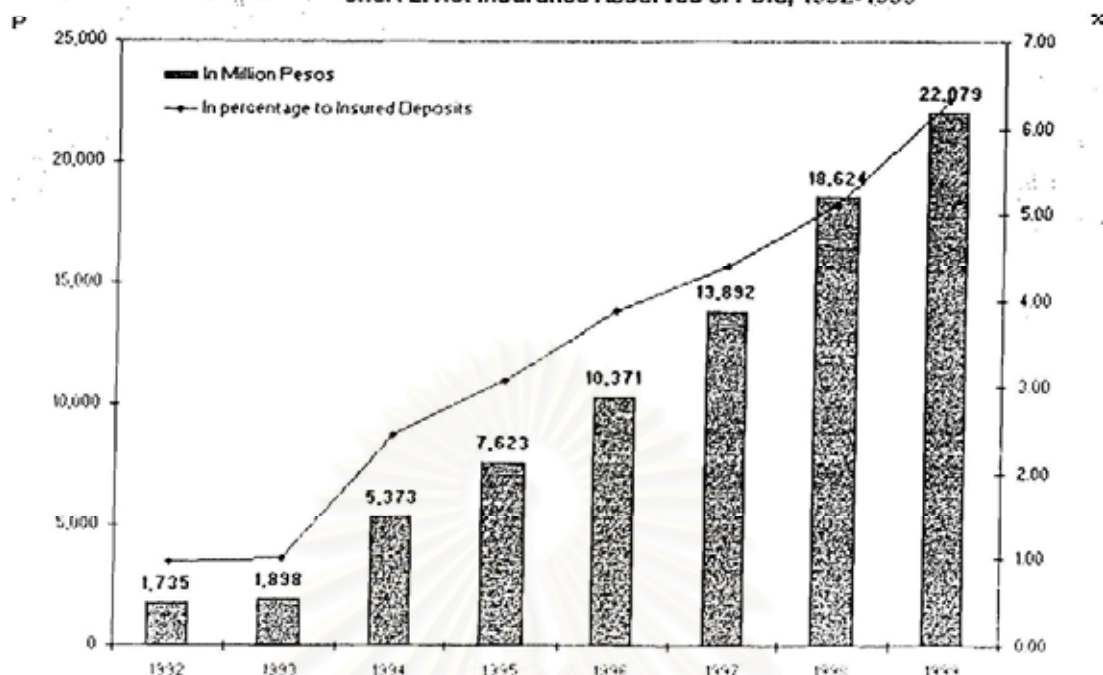
ในปี 1992 Republic Act 3591 มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยการเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝากจาก 40,000 เปโซ เป็น 100,000 เปโซ และให้เงินกองทุนประกันเงินฝากได้รับเงินเพิ่มจากรัฐบาลจาก 2 พันล้านเปโซ เป็น 3 พันล้านเปโซ นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจแก่ PDIC ในการที่จะมีอำนาจในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกอย่างอิสระจากธนาคารกลางของฟิลิปปินส์¹¹⁷ เพื่อที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งและมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินให้สถาบันการเงินสมาชิกปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบตามหลักการของ Prudential รวมถึงบทบาทในการทำหน้าที่ของผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) เมื่อมีการปิดสถาบันการเงินใด ตามมาตรการในลักษณะของ Corrective Action

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของ PDIC ตาม Republic Act 3591 และที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1992 โดยผ่านกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก จะเห็นได้จากหลักฐานเชิงประจักษ์ (empirical evidence) คือ จำนวนของสถาบันการเงินที่ปิดมีจำนวนน้อยลง และที่สำคัญคือยอดเงินกองทุนสุทธิ (net insurance reserve) ของ PDIC ที่สูงขึ้นจากปี 1992 จำนวน 1.73 พันล้านเปโซเป็น 24.4 พันล้านเปโซ ในปี 2000 โดยยอดเงินกองทุนที่สูงขึ้นนั้นส่วนสำคัญมาจากเงินเบี้ยประกันที่ได้รับอทธิพลโดยตรงจากยอดฐานเงินฝากที่สูงขึ้น อันเนื่องมาจากความเข้มแข็งและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน แม้จะผ่านในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแถบประเทศเอเชีย ดังรายละเอียดในแผนภูมิ ดังนี้

¹¹⁶ Jang – Bong Choi “Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective” p.82.

¹¹⁷ ในปี 1960 เปลี่ยนชื่อจาก The Central Bank of Philippine มาเป็น Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP)

Chart 2. Net Insurance Reserves of PDIC, 1992-1999



(ข้อมูลจาก "THE PHILIPPINE DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (PDIC): A KEY TO BANKING STABILITY" by Norberto C. Nazareno (President and CEO) (www.pdic.gov.ph))

นอกจากนั้นแล้ว ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของ PDIC ยังปรากฏจากการใช้มาตรการในการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือ Resolution Measures อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ผ่านรูปแบบของการควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินที่ดีและมั่นคง (merger and acquisition) หรือการซื้อสินทรัพย์ (purchase an asset) และการที่ PDIC ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีโอกาสที่จะฟื้นฟูกลับคืนมาได้ อีก โดยมีการกำหนดแผนฟื้นฟูสถาบันการเงินนั้นที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ ซึ่งผลคือความเสียหายหรือความเสี่ยงของเงินกองทุนประกันเงินฝากของ PDIC ที่แสดงได้จากยอดเงินกองทุนสุทธิตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวจนถึงปี 2000 ลดน้อยลงกว่าการที่จะปิดสถาบันการเงินและมีการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งเห็นได้จากตั้งแต่ปี 1992 ถึง ปี 2000 PDIC ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาในรูปแบบของการให้กู้ยืมเงิน และการซื้อสินทรัพย์ โดยใช้เงินไปเพียง 28.69 พันล้านเปโซ

บทที่ 5

อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก

5.1 รูปแบบและลักษณะทั่วไปของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ...

การประกันเงินฝากหรือการคุ้มครองผู้ฝากเงินมีความชัดเจนมากที่สุดในช่วงเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ 2539 - 2540) หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศว่าจะให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตเต็มวงเงิน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย และเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนผู้ฝากเงินพากันแห่ถอนเงิน (bank run) อันกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและลุกลามไปถึงระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ (systematic risk)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและวิจัยผู้เขียนพบว่าผลของการดำเนินการดังกล่าวมีบทสรุปที่ชัดเจนว่าการที่รัฐบาลให้ประกันหรือให้การคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มวงเงิน (full guarantee) และไม่มีระบบการประกันเงินฝากในรูปแบบของ explicit guarantee อาจจะเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นตามมาหลายประการ ปัญหาที่เห็นได้ชัดที่เกิดขึ้น คือ

- จูงใจให้สถาบันการเงินดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูงมากขึ้น (moral hazard) เนื่องจากรัฐบาลให้การประกันเงินฝากของผู้ฝากเงินและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของระบบสถาบันการเงินอย่างเต็มวงเงิน ซึ่งเมื่อสถาบันการเงินดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวอาจจะมีผลทำให้สถาบันการเงินมีสถานะไม่มั่นคง (unsound) หรืออ่อนแอ (vulnerable) และเป็นการซ้ำเติมปัญหาวิกฤติให้เพิ่มมากขึ้น
- ทำให้เกิดปัญหาการขาดวินัยของระบบตลาด (market discipline) หรือทำให้กลไกการทำงานของระบบตลาดการเงินอ่อนแอลง อันเกิดจากพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน

และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน โดยไม่สนใจในการควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เนื่องจากรัฐบาลให้การคุ้มครองเงินฝากและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินอย่างเต็มวงเงินอยู่แล้ว จึงให้ความสนใจกับผลตอบแทนที่ตนจะได้รับมากกว่า

- การที่รัฐบาลให้การคุ้มครองหรือการประกันเงินฝากและคุ้มครองเจ้าหน้าที่อย่างเต็มวงเงิน เท่ากับรัฐเข้าอุ้มสถาบันการเงินโดยผ่านงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างภาระภาษีแก่ประชาชนในอนาคต

ปัญหาต่างๆเหล่านี้จากการที่ได้ศึกษาวิจัย ในหลายประเทศได้เกิดปัญหาดังกล่าวเช่นกันในกรณีที่มีการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เต็มจำนวน ดังนั้นในประเทศต่างๆได้หาทางแก้ไขโดยการเปลี่ยนรูปแบบการประกันหรือการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนและเป็นระบบที่ไม่มีความชัดเจน (implicit guarantee) มาเป็นระบบการประกันที่มีความชัดเจนและจำกัดวงเงิน (explicit /limited guarantee) ส่วนการจะตั้งหน่วยงานอิสระหรือโครงสร้างเป็นแบบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศจะออกแบบหรือกำหนดให้เหมาะสมกับประเทศของตน¹ โดยระบบการประกันเงินฝากดังกล่าวมีแนวความคิดที่สำคัญหรือ public policy ในทางเศรษฐศาสตร์ที่จะสามารถป้องกันปัญหาการที่ผู้ฝากเงินแห่ถอนเงิน (bank run หรือ bank panic) อันเกิดจากการขาดความเชื่อถือหรือความไม่เชื่อมั่นของผู้ฝากเงินต่อสถาบันการเงินนั้น ที่จะเกิดปัญหาต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบได้ (systematic collapse) และอีกเหตุผลหนึ่งที่สำคัญคือมุ่งหมายที่จะให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย (small depositor) เพราะเหตุผลในเรื่องของ asymmetric information

สำหรับประเทศไทย เพื่อต้องการให้ระบบการประกันเงินฝากบรรลุวัตถุประสงค์ หากมีการนำระบบการประกันเงินฝากดังกล่าวมาใช้จะมีความเหมาะสม เนื่องมาจากจะเห็นได้จากผู้ฝากเงินทุกบัญชีและทุกสถาบันการเงินจะเป็นผู้ฝากเงินรายย่อย (small depositor) หรือบุคคลธรรมดาถึงประมาณ 80% ดังนั้น หากสามารถคุ้มครองหรือประกันเงินฝากในวงเงินที่เหมาะสมกับยอดเงินฝากของทั้งระบบ ก็จะสามารถป้องกันการแห่ถอนเงิน (bank run) และคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยได้เป็นอย่างดี

¹ ประเทศสหรัฐอเมริกาคือ Federal Deposit Insurance Corporation ประเทศอังกฤษ คือ Deposit Protection Board ประเทศญี่ปุ่น คือ Deposit Insurance Corporation ประเทศฝรั่งเศส คือ French Banking Association ประเทศเยอรมัน คือ Federal German Banking Association ประเทศเกาหลีใต้ คือ Korea Deposit Insurance Corporation ประเทศฟิลิปปินส์ คือ Philippine Deposit Insurance Corporation และของประเทศอินเดีย คือ Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation

5.1.1 หลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ...

5.1.1.1 หลักการและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง²

สถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ คือ

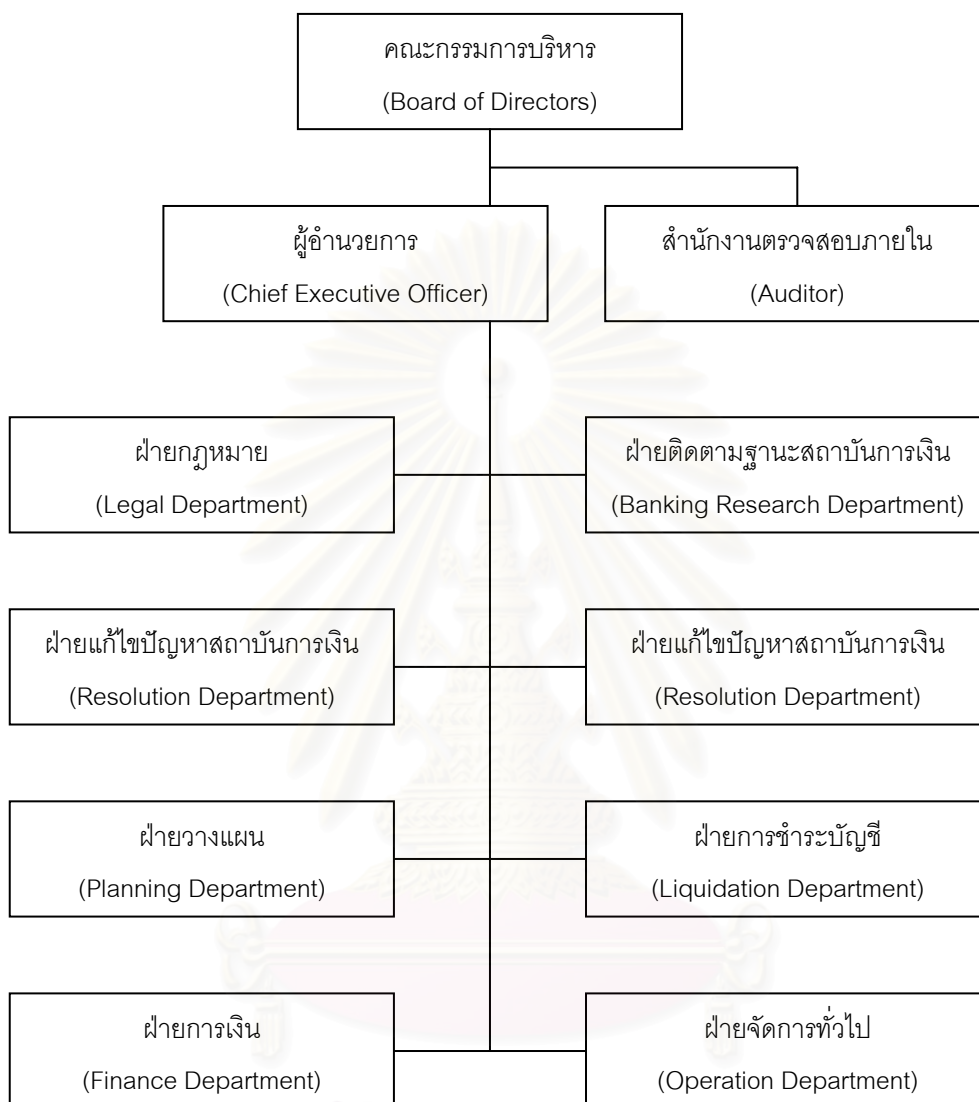
- ประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงินสมาชิก
- เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
- ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมเพื่อลดภาระการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน และชำระบัญชีสถาบันการเงินสมาชิกที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

5.1.1.2 โครงสร้างองค์กรของสถาบันประกันเงินฝาก³

สถาบันประกันเงินฝากมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในรูปแบบหน่วยงานอิสระของรัฐ โดยการบริหารงานกระทำผ่านคณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 3 คน และผู้อำนวยการสถาบันประกันเงินฝากซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง โดยกรรมการจะดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา หรือมีตำแหน่งหน้าที่ใดๆ ในสถาบันการเงินใดๆ ในสถาบันการเงิน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันประกันเงินฝาก รวมถึงกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

² ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 6

³ ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 15 ถึง มาตรา 21



5.1.1.3 แหล่งเงินทุนของสถาบันประกันเงินฝาก⁴

แหล่งเงินทุนของสถาบันประกันเงินฝากจะมาจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ทุนประเดิมที่รัฐบาลจ่ายอุดหนุน 1,000 ล้านบาท เงินเบี้ยประกันที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินสมาชิก กองทุนประกันเงินฝาก เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

⁴ ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 9 ถึง มาตรา 13

5.1.1.4 เงินฝากที่รับประกันและไม่รับประกัน⁵

สถาบันประกันเงินฝากจะประกันบัญชีเงินฝากทุกประเภท รวมตลอดถึงดอกเบี้ยที่เป็นเงินบาทและเงินฝากในประเทศ ส่วนเงินฝากที่ไม่รับประกัน ได้แก่ เงินฝากของสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัทประกันภัย บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทจัดการกองทุนรวม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนรวม และเงินฝากของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันสถาบันการเงินดังกล่าวเช่นในฐานะกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่

5.1.1.5 สมาชิก และเงินเบี้ยประกัน⁶

กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินตามกฎหมายธุรกิจสถาบันการเงินหรือที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นซึ่งรับเงินฝากจากประชาชน เป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก โดยกำหนดให้สมาชิกนำส่งเงินเบี้ยประกันตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด แต่อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละ 1 ของยอดเงินฝาก หรืออาจจะกำหนดตามฐานะหรือผลการดำเนินงานของสมาชิกก็ได้ ที่รับเงินฝากจากประชาชน

5.1.1.6 อำนาจในการติดตามฐานะของสถาบันการเงินสมาชิกและการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุม⁷

สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจให้สถาบันการเงินสมาชิกยื่นรายงานลับตามระยะเวลาที่กำหนด หรือขอให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินสมาชิกแก่สถาบันประกันเงินฝากได้ โดยหากปรากฏว่าสถาบันการเงินสมาชิกมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ให้สถาบันประกันเงินฝากแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินสมาชิกทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย และการดำเนินการกับสมาชิกที่ถูกควบคุมโดยคณะกรรมการควบคุมที่มีอำนาจในการเลือกใช้วิธีการที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันประกันเงินฝากน้อยที่สุด นอกจากนี้แล้วสถาบันประกันเงินฝากยังมีอำนาจในการจ่ายเงินแก่สถาบันการเงิน

⁵ ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 46 และมาตรา 47.

⁶ ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 33 และมาตรา 34

⁷ ร่างพระราชบัญญัติ ในหมวด 3 หมวด 4 ทวิ และหมวด 5

ที่ถูกควบคุม รวมถึงการสั่งเพิ่มทุน หรือลดทุน และเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินใด สถาบันประกันเงินฝากจะมีอำนาจชำระบัญชีสถาบันการเงินดังกล่าว

5.1.2 เปรียบเทียบโครงสร้างที่สำคัญของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ...และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

<u>สถาบันประกันเงินฝาก</u>	<u>กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน</u>
<p>โครงสร้าง</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจากธนาคารแห่งประเทศไทย - รายงานต่อคณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก แต่ในกรณีที่สำคัญให้เสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรี <p>คณะกรรมการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ประธานกรรมการ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกิน 3 คน และผู้อำนวยการสถาบันประกันเงินฝาก <p>แหล่งเงินทุน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทุนประเดิมจากรัฐบาล - เงินเบี้ยประกัน - การกู้ยืมเงินของสถาบัน 	<p>โครงสร้าง</p> <ul style="list-style-type: none"> - นิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการกองทุนเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานคณะกรรมการ - ฝ่ายจัดการกองทุนเป็นพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และรายงานต่อธนาคารแห่งประเทศไทย <p>คณะกรรมการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานคณะกรรมการกองทุน ปลัดกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง 5 -9 คน <p>แหล่งเงินทุน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทุนประเดิมจากธนาคารแห่งประเทศไทย - เงินนำส่งจากสถาบันการเงิน - การกู้ยืมของกองทุน

<p>สถาบันสมาชิก</p> <ul style="list-style-type: none"> - สถาบันการเงินตามกฎหมายธุรกิจสถาบันการเงินหรือที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นซึ่งรับเงินฝากจากประชาชน <p>ขอบเขตการรับประกันเงินฝาก</p> <ul style="list-style-type: none"> - เงินฝากทุกประเภท(รวมถึงดอกเบี้ย)ที่เป็นเงินบาทที่รับฝากในประเทศไทย - เงินฝากต่อไปนี้ไม่ได้รับการประกัน เช่น <ol style="list-style-type: none"> 1) เงินฝากของสถาบันการเงินอื่นที่นำมาฝากไว้ 2) เงินฝากของบริษัทประกันภัย 3) เงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนรวม และกองทุนส่วนบุคคล 4) เงินฝากของบริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วมของสถาบันการเงินสมาชิก 5) เงินฝากของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานผู้มีอำนาจจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงินสมาชิก 6) เงินฝากของผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริตหรือมีส่วนก่อความเสียหายแก่สถาบันการเงินสมาชิก - จ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน แต่ละรายโดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงินสมาชิก ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน <p>อำนาจติดตามฐานะสถาบันการเงินสมาชิก</p> <ul style="list-style-type: none"> - สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจให้สมาชิกยื่นรายงานลับ หรือขอให้ธนาคาร 	<p>สถาบันสมาชิก</p> <ul style="list-style-type: none"> - ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และสถาบันการเงินอื่นที่ประกอบธุรกิจตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด <p>ขอบเขตการรับประกันเงินฝาก</p> <ul style="list-style-type: none"> - ไม่ระบุนคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง และไม่ระบวงเงินที่รับประกัน โดยกำหนดให้กองทุนให้ความช่วยเหลือตามควรแก่กรณีแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ได้รับความเสียหาย - การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน ใช้วิธีการแลกเปลี่ยนตัวเต็มวงเงินทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย <p>การติดตามฐานะสถาบันการเงินสมาชิก</p> <ul style="list-style-type: none"> - กองทุนไม่มีอำนาจในการติดตามฐานะของสถาบันการเงิน แต่จะต้องอาศัยและ
--	--

<p>แห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง</p> <p>อำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน</p> <ul style="list-style-type: none"> - เมื่อมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย ให้สถาบันประกันเงินฝากตั้งคณะกรรมการควบคุม - คณะกรรมการควบคุมมีอำนาจในการดำเนินการใดๆ และเลือกวิธีการที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันประกันเงินฝากน้อยที่สุด - สั่งให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาเพิ่มทุนหรือลดทุน - เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินใด สถาบันประกันเงินฝากจะมีอำนาจชำระบัญชีสถาบันการเงินดังกล่าว 	<p>รรับข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น</p> <p>อำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดย <ol style="list-style-type: none"> (1) ให้กู้ยืมหรือฝากเงินกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา (2) เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุน (3) รับโอนสิทธิเรียกร้องและทรัพย์สินรอการขาย (4) โอนทรัพย์สินที่ดีและหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไปให้แก่สถาบันการเงินที่ดี
--	---

5.2 ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ในการประกันเงินฝากและแนวทางแก้ไขปัญหา

การคุ้มครองหรือการประกันเงินฝากในระบบ explicit guarantee และการจำกัดวงเงินที่คุ้มครอง (limited guarantee) จะมีผลทำให้สามารถป้องกันปัญหาการแห่ถอนเงิน (bank run) และให้การคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย (small depositor) แต่อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศแม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีระบบโครงสร้างทางการเงิน ระบบสถาบันการเงิน และระบบการกำกับดูแลที่เข้มแข็งที่สุด ในช่วง ปี 1980 -1990 ก็ได้ประสบกับภาวะวิกฤติ Saving & Loan Crisis และลุกลามไปจนถึงระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งปัญหาดังกล่าว

ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่าเกิดจากปัญหาที่สำคัญที่ประเทศไทยควรพิจารณาและหาทางแก้ไข ก่อนที่จะนำระบบการประกันเงินฝากมาใช้ในประเทศไทย คือ

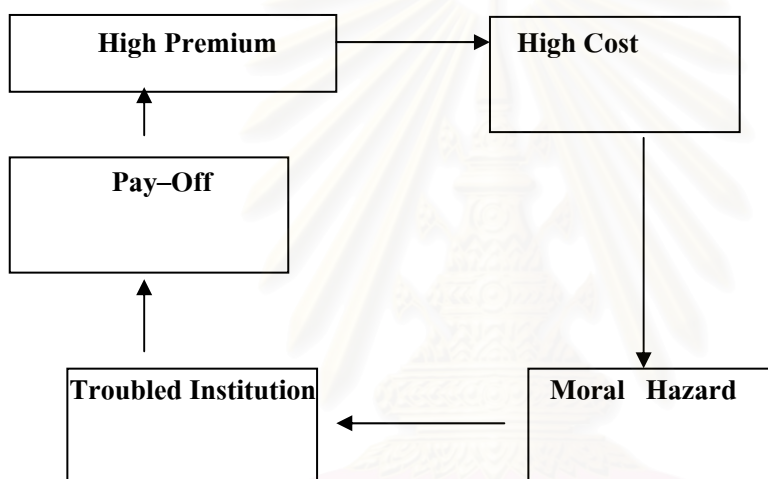
5.2.1 Adverse Selection Problem

Adverse Selection Problem เป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างมากที่เป็นผลมาจากระบบการประกันเงินฝาก เพราะปัญหานี้มีผลทำให้บางสิ่งบางอย่างที่ไม่พึงประสงค์อาจเกิดขึ้นได้กับระบบการประกันเงินฝาก กล่าวคือ ระบบการประกันเงินฝากจะทำให้สถาบันการเงินที่มีการดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูง หรือสถาบันการเงินที่ไม่มีความมั่นคง หรือการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ จะเข้ามาอยู่ในระบบการประกันเงินฝากมากขึ้นเพื่อแสวงหาความปลอดภัยและความคุ้มครองจากระบบการประกันเงินฝาก⁸ โดยปัญหาดังกล่าวมีผลตามมา 2 ประการ คือ

■ สถาบันการเงินที่ดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีสถานะที่ไม่มั่นคงนั้น เมื่อเข้ามาในระบบมากขึ้นก็มีความจำเป็นที่สถาบันประกันเงินฝากจะต้องเรียกเก็บเงินเบี้ยประกัน (premium) ที่สูงขึ้น เพื่อคุ้มครองและป้องกันความเสี่ยงของเงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝาก เมื่อจะต้องมีการจ่ายเงินคืน (pay-off) แก่ผู้ฝากเงิน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย (cost) แก่สถาบันการเงินที่จะต้องหากำไรเพื่อชดเชยกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จะต้องจ่ายเงินเบี้ยประกัน ซึ่งอาจจะชักนำให้สถาบันการเงินเร่งดำเนินงานกิจการในลักษณะที่เสี่ยงสูงขึ้น ทำให้เกิดปัญหา moral hazard problem และมีผลทำให้สถาบันการเงินนั้นไม่มั่นคงหรือมีสถานะทางการเงินที่อ่อนแอลง และเกิดปัญหากับสถาบันการเงินนั้นและระบบสถาบันการเงินได้

⁸ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เหตุผลประการหนึ่งอาจเกิดขึ้นจากระบบการประกันเงินฝากที่เป็นวิธีการ ไม่บังคับสถาบันการเงินเข้าสู่ระบบการประกันเงินฝากหรือที่เรียกว่า voluntary system ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินใดที่มีความเสี่ยงสูงหรือสถาบันการเงินใดที่ไม่มีความมั่นคง (unsound) เข้ามาเพื่อรับความคุ้มครองหรือการประกันจากระบบการประกันเงินฝาก และอาจเกิดขึ้นจากเมื่อมีระบบการประกันเงินฝากแล้วไม่มีการเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันตามระดับความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (risk – based premium) แต่เรียกเก็บในอัตราที่แน่นอนหรือ flat rate ทุกสถาบันการเงิน ดังนั้น สถาบันการเงินที่ดีและมีความมั่นคงอาจจะเสียเปรียบจากการเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันดังกล่าว และจะมีภาระต้นทุนหรือ cost จากการเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันมากขึ้นจนเกินไป สถาบันการเงินที่ดีก็อาจจะออกจากระบบการประกันเงินฝาก ทำให้ระบบการประกันเงินฝากเต็มไปด้วยสถาบันการเงินที่ไม่มั่นคงหรือดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูง

■ นอกจากนี้ adverse selection problem ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับสถาบันการเงินที่ดีและมีความมั่นคง กล่าวคือ จากการที่ระบบการประกันเงินฝากเต็มไปด้วยสถาบันการเงินบางกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีสถานะทางการเงินที่ไม่มั่นคง และเมื่อมีการคิดอัตราเงินเบี้ยประกันที่สูงขึ้น สถาบันการเงินอีกกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในระบบการประกันเงินฝากที่ดำเนินงานอย่างถูกต้องและมีความมั่นคงจะได้รับความไม่เป็นธรรมจากผลการเรียกเก็บเงินเบี้ยประกัน (premium) ที่สูงขึ้น ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็อาจจะชักนำให้สถาบันการเงินเหล่านี้หันกลับมาดำเนินงานในลักษณะที่เสี่ยงสูงขึ้นเช่นกัน (moral hazard) และมีผลให้สถานะทางการเงินของสถาบันการเงินนั้นอ่อนแอลงและเกิดปัญหาเช่นเดียวกัน



5.2.2 Moral Hazard Problem

moral hazard problem หมายถึง การที่เมื่อมีระบบการประกันเงินฝากแล้ว จะมีผลจูงใจให้ผู้เอาประกันหรือสถาบันการเงินสมาชิกมีพฤติกรรมในการดำเนินงานกิจการสถาบันการเงินในลักษณะที่เสี่ยงสูงเพื่อมุ่งหวังผลตอบแทนที่สูง (high risk high return) และในส่วนของผู้รับประกันจากการประกันเงินฝากหรือผู้ฝากเงินก็จะมีพฤติกรรมที่ไม่ใส่ใจในการควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเมื่อสถาบันการเงินดังกล่าวดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูงขึ้น ซึ่งผลของ moral hazard problem ทำให้สถาบันการเงินนั้นมีสถานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงหรืออ่อนแอลง เกิด

ปัญหากับสถาบันการเงินนั้นและระบบสถาบันการเงินโดยรวม โดยปัญหาของ moral hazard จึงมีข้อพิจารณา 2 ลักษณะ คือ⁹

■ moral hazard problem ที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินสมาชิก คือ การที่สถาบันการเงินสมาชิกมุ่งหวังผลตอบแทนหรือผลประโยชน์ที่สูงมากจนเกินไปโดยมิได้ใช้ความระมัดระวังในการดำเนินงานและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับสถานะทางการเงิน อันอาจจะมีผลถึงความสามารถในการชำระหนี้หรือคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวเห็นว่ามีการคุ้มครองหรือการประกันเงินฝากอยู่แล้ว

■ moral hazard problem ที่เกิดขึ้นกับผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน กล่าวคือ ทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินต่างคิดว่าตนได้รับการคุ้มครองหรือการประกันอยู่แล้ว จึงไม่ให้ความสนใจในการที่จะคอยตรวจสอบหรือควบคุมให้สถาบันการเงินดำเนินงานในลักษณะที่มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพ หรือดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ทำให้เกิดปัญหา market discipline หรือกลไกการทำงานของระบบตลาดการเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหา moral hazard ที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินนั้น นอกจากมีผลทำให้เกิดปัญหาต่อสถาบันการเงินนั้นและระบบสถาบันการเงินแล้ว ยังคงมีผลเชื่อมโยงก่อให้เกิดกับปัญหา adverse selection ตามมาด้วย เพราะเมื่อสถาบันการเงินนั้นมีสถานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงก็จะต้องเข้ามาอยู่ในระบบการประกันเงินฝาก ทั้งนี้เพื่อจะได้รับความคุ้มครองหรือการประกันจากระบบการประกันเงินฝาก และหากมีสถาบันการเงินในลักษณะดังกล่าวมากขึ้น ระบบการประกันเงินฝากจะเต็มไปด้วยสถาบันการเงินที่ไม่มั่นคงหรืออ่อนแอ สถาบันประกันเงินฝากจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันสูงขึ้น สถาบันการเงินที่ดีและมีความมั่นคงจะได้รับผลกระทบตามมาจากเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันที่สูงขึ้น จึงมีผลทำให้สถาบันการเงินเหล่านั้นมีพฤติกรรม moral hazard ตามมาเป็นลูกโซ่อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นระบบสถาบันการเงินจึงเต็มไปด้วยสถาบันการเงินที่อ่อนแอ สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ

⁹ moral hazard problem ยังอาจจะเกิดขึ้นกับองค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินด้วย กล่าวคือ องค์กรกำกับดูแลดังกล่าวจะขาดความระมัดระวังและขาดความรอบคอบในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินตามหลักการของ prudential supervision เพราะมีแนวคิดที่ว่าหากสถาบันการเงินใดมีปัญหาขึ้นมา ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่จะได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการประกัน

บทวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากตาม Best Practice ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และตามแนวทางของธนาคารโลก (World Bank)

แนวทางหรือ best practice ที่ดีของการกำหนดรูปแบบ โครงสร้างทางกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพราะหากกำหนดรูปแบบหรือ โครงสร้างที่ผิดพลาด อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ที่เกิดขึ้น และอาจจะเป็นสิ่งที่ทำลายระบบการประกันเงินฝาก ระบบสถาบันการเงิน และระบบการเงินของประเทศได้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ International Monetary Fund (IMF) และธนาคารโลก หรือ World Bank ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงมีการศึกษาวิจัยถึงรูปแบบและโครงสร้างของสถาบันการเงินที่ดีและมีประสิทธิภาพ โดยงานศึกษาวิจัยที่สำคัญของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เช่น “Deposit Insurance and Crisis Management 2000” และ “Deposit Insurance : A Survey of Actual and Best Practice 1999” ของ Gillian G. Holway Garcia และงานวิจัยของธนาคารโลก เช่น “Deposit Insurance Around the Globe : Where Does It Work ? 2001” ของ Ash Demircuc – Kunt and Edward J. Kane โดยเฉพาะงานเขียนของ Gillian G. H. Garcia ที่ปรากฏอยู่ในเอกสารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและของธนาคารโลก ที่ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า การกำหนดรูปแบบ โครงสร้างทางกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากให้มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีความเหมาะสมกับประเทศของตน ในลักษณะดังนี้

1) Garcia ได้แบ่งแนวทางหรือ best practice ของระบบการประกันเงินฝากออกเป็น 2 สถานการณ์ คือในสถานการณ์ที่เป็นปกติ (normal time) และในสถานการณ์ที่มีวิกฤติ (crisis time) ซึ่งในสถานการณ์แรกคือ สถานการณ์ที่อยู่ในช่วงระยะเวลาปกตินั้น Garcia ได้เสนอแนวทางไว้สรุปได้ ดังนี้¹⁰

- ระบบการประกันเงินฝากจะต้องมีความโปร่งใส มีความชัดเจนในการที่จะดำเนินงานทั้งป้องกันปัญหา และแก้ไขปัญหาในลักษณะของ prompt action เช่น ในกรณีที่เมื่อสถานการณ์ใดที่ทางการจำเป็นต้องจัดการหรือปิดกิจการสถาบันการเงินใด เพื่อยับยั้งปัญหามิให้ลุกลามไปยังสถาบัน

¹⁰ Gillian G. Holway Garcia “Deposit Insurance,” in Preventing Bank Crisis Lessons from Recent Global Bank Failures proceeding of a conference co- sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the Economic Development Institute of the World Bank, edited by Gerard Caprio, Jr., William C. Hunter, George G. Kaufman, Danny M. Leipziger (The World Bank, Washington D.C, 1998)

การเงินอื่นและกระทบไปถึงระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ (contagion effect) ทางกรจะต้องรีบดำเนินการอย่างทันที และมีความชัดเจนในมาตรการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว รวมถึงการให้สาธารณชนรับรู้ถึงการดำเนินการดังกล่าว เพื่อความโปร่งใสในการจัดการและความเชื่อถือของประชาชนหรือผู้ฝากเงิน ¹¹

- ระบบการประกันเงินฝากจำเป็นต้องมีเงินกองทุนประกันเงินฝาก (deposit insurance fund) ที่เพียงพอ (well - funds) ต่อการการที่จะป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุน และในบางสถานการณ์มีความจำเป็นที่รัฐบาลหรือทางการอาจจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันประกันเงินฝากบ้าง เพื่อป้องกันความเสี่ยงของเงินกองทุน และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบการเงิน ¹²

- ระบบการประกันเงินฝากมีความจำเป็นที่จะต้องเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันหรือ premium ที่สะท้อน (reflex) กับความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน หรือ ระบบที่เรียกว่า risk- based premium และที่สำคัญ ระบบการประกันเงินฝากจะต้องมีลักษณะของ compulsory system หรือระบบที่บังคับให้สถาบันการเงินเข้ามาเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถป้องกันปัญหา adverse selection อย่างมีประสิทธิภาพ ¹³

- วงเงินที่คุ้มครอง หรือ coverage of insurance ควรจะมีลักษณะของ co- insurance กล่าวคือ อาจจะกำหนดอัตราส่วนหรือ percentage ของยอดเงินฝากที่ผู้ฝากเงินนำเงิน ไปฝาก เช่น จ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินไม่เกิน 80 % ของเงินฝาก ส่วนที่เหลือผู้ฝากเงินจะต้องรับภาระความเสียหายเอง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่จะจูงใจให้ผู้ฝากเงินป้องกันความเสียหายของตน โดยการควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงิน อันเป็นการสร้างวินัยของระบบตลาด (market discipline) อันมีผลช่วยลดปัญหาการแห่ถอนเงินจากสถาบันการเงินนั้น ¹⁴

- โครงสร้างการบริหารจัดการของสถาบันประกันเงินฝากนั้น ควรจะมีลักษณะที่เป็นหน่วยงานอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากทางการเมือง (political interference) แต่อย่างไรก็ตามก็ควรจะถูกตรวจสอบการดำเนินงานด้วยเช่นเดียวกันจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เช่น ผู้ตรวจสอบบัญชี

¹¹ Ibid., p. 257.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid., p.259.

(auditor) รวมถึงการรายงานผลการดำเนินงานให้ทางรัฐบาลและประชาชนหรือสาธารณชนทราบตามระยะเวลาที่กำหนด¹⁵

นอกจากนี้ สถาบันประกันเงินฝากควรที่จะแยกออกมาจากธนาคารกลาง (the central bank) มีอำนาจในการดำเนินงานและการบริหารจัดการของตนเอง แต่สถาบันประกันเงินฝากจะไม่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาต (license) การประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน และไม่มีอำนาจในการทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินกู้ยืมเงินสุดท้าย (the lender of last resort) ของระบบการเงิน ทั้งนี้ สถาบันประกันเงินฝากควรที่จะมีอำนาจในการขอความร่วมมือหรือประสานงานกับธนาคารกลางหรือองค์กรกำกับดูแลอื่นๆ ในการดำเนินงานต่างเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง¹⁶

ส่วนขอบเขตอำนาจหรือกลไกทางกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากจะมีแค่นี้เพียงไร มีลักษณะที่แคบ (narrow construed) หรือกว้างขวาง (broadly construed) ก็ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศจะกำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสม¹⁷

Best Practice	Issues
avoid incentive problem	a poorly designed DIS can weaken the banking system
lay out system explicitly in law and regulation	transparency
provide supervisor with a system of prompt remedial actions	should these remedial powers be mandatory or discretionary?
resolve failed depository institutions promptly	the importance of closure policies
keep coverage low	the appropriate level and the use of co-insurance

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid., p. 260

¹⁷ Ibid.

make membership compulsory	how to avoid adverse selection
pay out covered deposits quickly	how to effect prompt payment
make adequate sources of funding available to avoid insolvency	underfunding can prevent the DIS from closing banks and protecting deposits
charge risk-adjusted premium	how to set premiums according to risk
make sure supervisors have good information	which data are needed for supervisory discipline
disclose reliable and comprehensive information	accurate disclosure is needed for market discipline
ensure that the DIS agency is independent	how to prevent political interference while promoting accountability
have bankers on the advisory, but not the main, board	conflict of interest
ensure close relations with the lender of last resort and supervisor	poor lender of last resort policies that raise costs to the DIS. Sharing of information

2) สถานการณ์ต่อมา ที่ Garcia ได้เสนอคือในสถานการณ์ที่อยู่ในช่วงวิกฤติ (crisis time) ซึ่งมีความแตกต่างในสาระสำคัญกับการบริหารจัดการสถาบันประกันเงินฝากในช่วงปกติ (normal time) สรุปได้ให้เห็นอย่างชัดเจน คือ ในเรื่องของวงเงินการคุ้มครองหรือการประกันนั้น เนื่องจากระบบการประกันเงินฝากไม่อาจจะคาดได้ว่าจะสามารถจัดการกับปัญหาวิกฤติได้หรือไม่ เพียงไร ดังนั้นมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่กองทุนประกันเงินฝากและผู้ฝากเงิน อันเนื่องมาจากผลของการผิดพลาดในการวางนโยบายในทางเศรษฐกิจมหภาค เพื่อเป็นการยับยั้งปัญหาหรือวิกฤติมิให้ลุกลามจนไม่อาจจะแก้ไขได้ ซึ่งการช่วยเหลือดังกล่าว คือ รัฐบาลควรจะให้ความคุ้มครองเงินฝาก

เต็มวงเงิน (full guarantee) แต่อย่างไรก็ตามจะต้องมีกำหนดระยะเวลาที่จำกัดและเพียงชั่วคราวเท่านั้น¹⁸

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายที่สำคัญของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศไทย

1) โครงสร้าง

การที่สถาบันประกันเงินฝากมีฐานะเป็นนิติบุคคล และแยกเป็นอิสระจากธนาคารแห่งประเทศไทย และจากองค์กรกำกับดูแลอื่นๆ ทำให้สถาบันประกันเงินฝากไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากที่เดิมกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีข้อจำกัดหลายประการในการบริหารจัดการ/การแก้ไขปัญหาและอำนาจที่อิงอยู่กับนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยมากเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังเห็นด้วยกับแนวทางของ Garcia ที่ต้องการให้สถาบันประกันเงินฝากถูกตรวจสอบผลการดำเนินงานจากหน่วยงานอื่นของรัฐ และจากสาธารณชน ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงานและเสริมสร้างให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีวินัยกับระบบตลาด (market discipline) และช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหา

2) คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก

คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝากควรจะมีที่มาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยอัตราส่วนระหว่างคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการเงินการคลังและไม่มีส่วนได้เสียหรือมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of interest) ในจำนวนที่เท่ากัน เพื่อให้การบริหารจัดการสถาบันประกันเงินฝากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

3) แหล่งเงินทุน

แหล่งเงินทุนของสถาบันประกันเงินฝากมีความสำคัญอย่างมากเพราะแหล่งเงินทุนจะต้องมีความเพียงพอ (sufficiency) ที่จะรับกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะกับกองทุนประกันเงินฝาก (deposit insurance fund) ซึ่งควรจะมีการกำหนดเกณฑ์หรือระดับของเงินกองทุนประกัน

¹⁸ Ibid., p. 261

เงินฝากเอาไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละ และหากไม่ถึงระดับหรือไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีความจำเป็นที่สถาบันประกันเงินฝากจะต้องเพิ่มเงินกองทุน ให้สูงขึ้นจากแหล่งเงินทุนต่างๆ (มิใช่จากการเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันที่สูงขึ้นแต่เพียงประการเดียว เพราะอาจจะเป็นการสร้างภาระซ้ำเติมแก่สถาบันการเงินมากกว่าจนเกินไป)

ในส่วนของการเรียกเก็บเงินเบี้ยประกัน (premium) เนื่องจากการคิดอัตราเงินเบี้ยประกันตามยอดเงินฝากของแต่ละสถาบันการเงินนั้น อาจจะไม่สะท้อน (reflect) กับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินและกองทุนประกันเงินฝาก และก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ คือ

- 1) สถาบันการเงินใดที่มีฐานยอดเงินฝากสูง และมีสถานะทางการเงินที่เข้มแข็งและมั่นคง จะต้องเสียเงินเบี้ยประกันค่อนข้างจะสูง ขณะที่สถาบันการเงินที่มีฐานยอดเงินฝากน้อย แต่มีสถานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงมากนักจะจ่ายเงินเบี้ยประกันที่น้อย แต่สถาบันการเงินเหล่านี้อาจจะสร้างปัญหาให้แก่ระบบสถาบันการเงินต่อไปได้
- 2) การคิดอัตราเงินเบี้ยประกันในอัตราที่แน่นอนหรือ Flat Rate อาจจะทำให้เกิดปัญหา คือ สถาบันการเงินที่ดีและมีความมั่นคงกลับจะต้องจ่ายเงินเบี้ยประกันในอัตราที่แน่นอนเท่ากับสถาบันการเงินใดที่มีสถานะทางการเงินที่ไม่มั่นคง ทำให้สถาบันการเงินที่มีสถานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงไม่เร่งพัฒนาหรือปรับปรุงสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินให้มั่นคงมากขึ้น ซึ่งอาจจะทำให้สถาบันการเงินที่มีสถานะทางการเงินดีและมีความมั่นคงไม่ได้รับความเป็นธรรมและได้รับผลกระทบจากการจ่ายเงินเบี้ยประกัน และจงใจให้สถาบันการเงินดังกล่าวมีพฤติกรรม moral hazard มากขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันมีประสิทธิภาพ จึงควรใช้ระบบ risk-based premium ซึ่งจะเป็นการเร่งให้สถาบันการเงินพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพและความมั่นคงของสถาบันการเงินให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของอัตราเงินเบี้ยประกัน เนื่องจากระบบโครงสร้างของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศไทย ค่อนข้างยังเล็กเมื่อพิจารณาจากตัวเลขของจำนวนสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารพาณิชย์ สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และบริษัทเงินทุน ซึ่งต่างกับระบบโครงสร้างระบบสถาบันการเงินระบบการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ที่ค่อนข้างใหญ่โตและซับซ้อน รวมถึงประสิทธิภาพของการแข่งขันที่มีอยู่สูงทำให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้เป็นอย่างดี ดังนั้นสำหรับประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เนื่องจากจำนวนของสถาบันการเงินที่มีน้อย ระบบการแข่งขันตามกลไกตลาดยังไม่เด่นชัดมากนัก และที่สำคัญคือความไม่พร้อมในการพัฒนาประสิทธิภาพในการแข่งขันกับสถาบันการเงินต่างประเทศที่จะเข้ามามีบทบาทตามกรอบข้อตกลงทางการค้าและทางการเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น การคิดอัตราเบี้ย

ประกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงินนั้นจึงอาจสร้างผลกระทบในแง่ของภาพลักษณ์ของสถาบันการเงินนั้นมากจนเกินไปจนนำไปสู่การโยกย้ายเงินฝากของผู้ฝากเงินไปยังสถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่ผู้ฝากเงินเห็นว่ามีความเสี่ยงที่น้อยกว่าสถาบันการเงินขนาดเล็กที่เห็นว่ามีความเสี่ยงมากกว่า ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเงินขนาดเล็กของไทยและเกิดปัญหาในการพัฒนาประสิทธิภาพในการแข่งขันกับสถาบันการเงินอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้การคิดอัตราเบี้ยประกันตามความเสี่ยงยังเป็นการยากที่จะคำนวณความเสี่ยงและจัดหาระบบการให้ระดับหรือประเมินของความเสี่ยง (technique problem) ที่พร้อมและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้นในระยะเริ่มแรกหรือช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน (transitional period) จึงควรจะใช้วิธีการตามหลักการของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) และประเทศฟิลิปปินส์ (PDIC) ที่ใช้การอ้างอิงตามหลักการของ prompt corrective action หรือ PCA โดยการคิดอัตราเบี้ยประกันจากสถาบันการเงิน เมื่อสถาบันการเงินนั้นถูกจัดระดับจากระดับของเงินกองทุน (capital-based) ว่าอยู่ในกลุ่มใด เช่น well capitalized หรือ undercapitalized ซึ่งจะมีความเหมาะสมในการเป็นฐานในการคิดเบี้ยประกันสำหรับประเทศไทย ไม่มีข้อยุ่งยากมากนักในการคิดและคำนวณอัตราเบี้ยประกัน และสามารถกระตุ้นให้สถาบันการเงินพัฒนาและปรับปรุงความมั่นคง ซึ่งเมื่อระบบหรือกลไกของระบบสถาบันการเงินมีความเข้มแข็งและมั่นคงดีพอแล้ว การคิดอัตราเงินเบี้ยประกันก็ควรจะเป็นระบบ risk based premium จึงจะเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

4) สถาบันการเงินสมาชิก

การกำหนดบังคับให้สถาบันการเงินที่ดำเนินงานอยู่ในประเทศไทยรวมถึงสาขาของสถาบันการเงินต่างประเทศ จะต้องเข้ามาเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก หรือที่เรียกว่าระบบ compulsory system จะช่วยป้องกันปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า adverse selection แต่อย่างไรก็ตามควรที่จะมีระบบที่เรียกว่า screening system อีกด้วย กล่าวคือ หากบังคับให้สถาบันการเงินเป็นสมาชิก โดยไม่มีการคัดสรรหรือเลือก รวมถึงการตรวจสอบให้สถาบันการเงินที่ดีและมีประสิทธิภาพเข้ามาในระบบการประกันเงินฝาก ระบบการประกันเงินฝากดังกล่าวจะประกอบไปด้วยสถาบันการเงินที่มีปัญหาซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสถาบันการเงินในภายหลังได้ ดังนั้นจึงควรจะมีระบบ screening โดยการกำหนดหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติของสถาบันการเงินที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก จึงจะทำให้การแก้ไขปัญหา adverse selection มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีผลดีต่อการเร่งให้สถาบันการเงินต่างๆ พัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพและความมั่นคงและมีความสามารถแข่งขันในตลาดการเงินต่อไปได้

5) การคุ้มครองและการประกันเงินฝาก

การคุ้มครองและการประกันเงินฝากเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญในการที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการประกันเงินฝาก คือการป้องกันปัญหาการแห่ถอนเงิน (bank run) และการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย (small depositor) โดยการคุ้มครองดังกล่าวจะต้องจำกัดจำนวน (limited guarantee)¹⁹ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหา moral hazard ที่เกิดขึ้นกับผู้ฝากเงินรายย่อยในการช่วยกันสอดส่องและดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเพื่อมิให้เงินฝากของตนได้รับความเสียหาย อันเป็นการสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินและวินัยของตลาดการเงิน (market discipline) นอกจากนี้การคุ้มครองจะไม่รวมถึงเจ้าหนี้และผู้ฝากเงินรายใหญ่ (large depositor) ของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งการที่ไม่ให้การคุ้มครองเจ้าหนี้และผู้ฝากเงินรายใหญ่ของสถาบันการเงินใดก็จะเป็นผลดีในการช่วยแก้ปัญหา moral hazard ที่เกิดขึ้นกับเจ้าหนี้และผู้ฝากเงินรายใหญ่ (uninsured depositor) โดยการจูงใจให้ระมัดระวังผลประโยชน์ของตนเอง ด้วยการกำกับดูแลหรือควบคุมการดำเนินงานและการบริหารจัดการ อันมีส่วนสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินและวินัยของตลาดการเงิน เช่นเดียวกัน

ในส่วนของวงเงินที่จะคุ้มครองผู้ฝากเงินนั้นจะต้องกำหนดวงเงินไม่มากหรือน้อยจนเกินไป เพราะหากมีน้อยจนเกินไป ก็จะไม่สร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน แต่หากมีมากจนเกินไป ก็อาจจะมีผลทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า moral hazard ทำให้ผู้ฝากเงินไม่ใช้ความระมัดระวังในการฝาก

¹⁹ เหตุผลในการที่จำเป็นต้องจำกัดจำนวนหรือจำกัดวงเงินนี้ หากสถาบันประกันเงินฝากให้ความคุ้มครองเต็มวงเงิน (full blanket guarantee) ปัญหาที่ตามมา คือ จะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้เสียภาษี (taxpayer) ทั้งหมด เนื่องจากผู้ฝากเงินส่วนใหญ่จะเป็นผู้ฝากเงินรายย่อยและส่วนน้อยจะเป็นผู้ฝากเงินรายใหญ่ ซึ่งเงินฝากดังกล่าวจะมีความสำคัญแตกต่างกันออกไป โดยในส่วนของผู้ฝากเงินรายใหญ่ เงินฝากที่สถาบันประกันเงินฝากให้ความคุ้มครองอาจจะไม่มีความสำคัญมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ฝากเงินรายย่อย ดังนั้น การคุ้มครองเต็มวงเงินเท่ากับว่านำเงินภาษีจากประชาชนทั้งหมดมาให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่เป็นส่วนน้อย แต่อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการประกันหรือให้ความคุ้มครองเลยก็จะไม่เป็นธรรมและเป็นการทำลายความเชื่อมั่นผู้ฝากเงินรายย่อย ซึ่งเป็นผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ของประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาการแห่ถอนเงิน (bank run) ดังนั้น โดยหลักการจึงต้องจำกัดวงเงินพอสมควร โดยนำเงินที่จะให้การคุ้มครองส่วนหนึ่งนั้นมาจากสถาบันการเงินสมาชิกผ่านรูปแบบการเก็บเงินเบี้ยประกัน และอีกส่วนหนึ่งมาจากเงินกองทุนประกันเงินฝากของสถาบันประกันเงินฝาก ทั้งนี้เพื่อมิให้ภาระต่างๆ ตกอยู่กับประชาชนผู้เสียภาษีมากจนเกินไป (จากการสัมภาษณ์ท่านผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คุณเกริก วณิชกุล เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2547)

เงินกับสถาบันการเงินที่มีความมั่นคง รวมถึงการไม่สอดส่อง ตรวจสอบและดูแลสถาบันการเงินที่ฝากเงินไว้ อันทำให้ระบบสถาบันการเงินไม่เข้มแข็งหรือไม่มั่นคง

ในประเด็นนี้แนวทางของ Garcia เสนอให้กำหนดวงเงินคุ้มครองที่ค่อนข้างจะต่ำ หรืออาจจะใช้ระบบ co-insurance นั้น ผู้เขียนเห็นว่า สำหรับประเทศไทย วงเงินที่มีความเหมาะสมในการคุ้มครองหรือการประกันจะต้องเหมาะสมและเพียงพอในการสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ฝากเงินและป้องกันปัญหาการแห่กันถอนเงิน (bank run) ซึ่งแน่นอนในระยะเริ่มแรกของการนำระบบการประกันมาใช้นั้นมีความจำเป็นที่ต้องให้ความคุ้มครองในวงเงินที่สูง เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน เมื่อระยะเวลาผ่านไป ผู้ฝากเงินสามารถปรับตัวและได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอในการควบคุมการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงินได้ดี จากนั้นจึงค่อยๆ ลดวงเงินคุ้มครองลงมา และผู้เขียนยังเห็นอีกว่าการนำระบบ co-insurance²⁰ มาใช้ในประเทศไทยนั้น ในช่วงระยะเริ่มแรกหรือในช่วงที่ระบบโครงสร้างของระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจไม่เข้มแข็งเพียงพอ หรือระบบสถาบันการเงินมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจอย่างมากนั้น รวมถึงพฤติกรรมของประชาชนหรือผู้ฝากเงินยังมีพฤติกรรม moral hazard ระบบดังกล่าวอาจจะยังไม่เหมาะสม เหตุผลเพราะว่าอาจจะลดความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน โดยเฉพาะผู้ฝากเงินรายย่อย ที่มีอยู่จำนวนมากในระบบสถาบันการเงินของประเทศไทยและอาจจะพากันถอนเงินออกจากระบบสถาบันการเงิน เกิดปัญหาตามมาหลายประการ ดังนั้นการกำหนดวงเงินคุ้มครองเป็นจำนวนเงินที่ชัดเจนเหมาะสมและสอดคล้องกับยอดเงินฝากของผู้ฝากเงินดังกล่าวในระบบทั้งหมดจึงน่าจะสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและบรรลุมิตรผลประสงค์ของระบบการประกันเงินฝากได้ดีที่สุด และต่อไปหากระบบโครงสร้างของระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจและพฤติกรรมของประชาชนหรือผู้ฝากเงินดีขึ้นแล้ว ระบบ co-insurance จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างวินัยของระบบตลาด (market discipline) ให้เข้มแข็ง

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของวงเงินที่คุ้มครองนั้น ในสถานการณ์ปกติ อาจจะมีความเหมาะสมในการกำหนดวงเงินหรือการจำกัด (limited guarantee) วงเงินคุ้มครอง แต่ในสถานการณ์ที่เกิดสภาวะวิกฤติ เนื่องจากเพื่อรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน ก็อาจจะเป็นการคุ้มครองหรือประกันไว้เต็มจำนวน (full guarantee) แต่ทั้งนี้ต้องเป็นเพียงระยะชั่วคราวหรือในระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น เพื่อหยุดยั้งมิให้เกิดปัญหาลุกลามไปทั่วทั้งระบบสถาบันการเงิน (contagious effect)

นอกจากนี้ การกำหนดลักษณะของเงินฝากและสถาบันการเงินที่ให้การประกันหรือให้การคุ้มครองก็มีส่วนสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ ประเภทของเงินฝากนั้นควรจะจำกัดเงินฝากในประเทศและที่

²⁰ ระบบดังกล่าวจะกำหนดวงเงินคุ้มครองเป็น percentage หรือร้อยละของยอดเงินฝาก หมายความว่า หากฝากเงินไว้มากก็จะได้รับการชดเชยมาก แต่หากฝากเงินน้อยก็จะได้รับการชดเชยน้อยไปด้วย ส่วนที่เหลือผู้ฝากเงินจะต้องรับภาระความสูญเสียในเงินฝากของตน

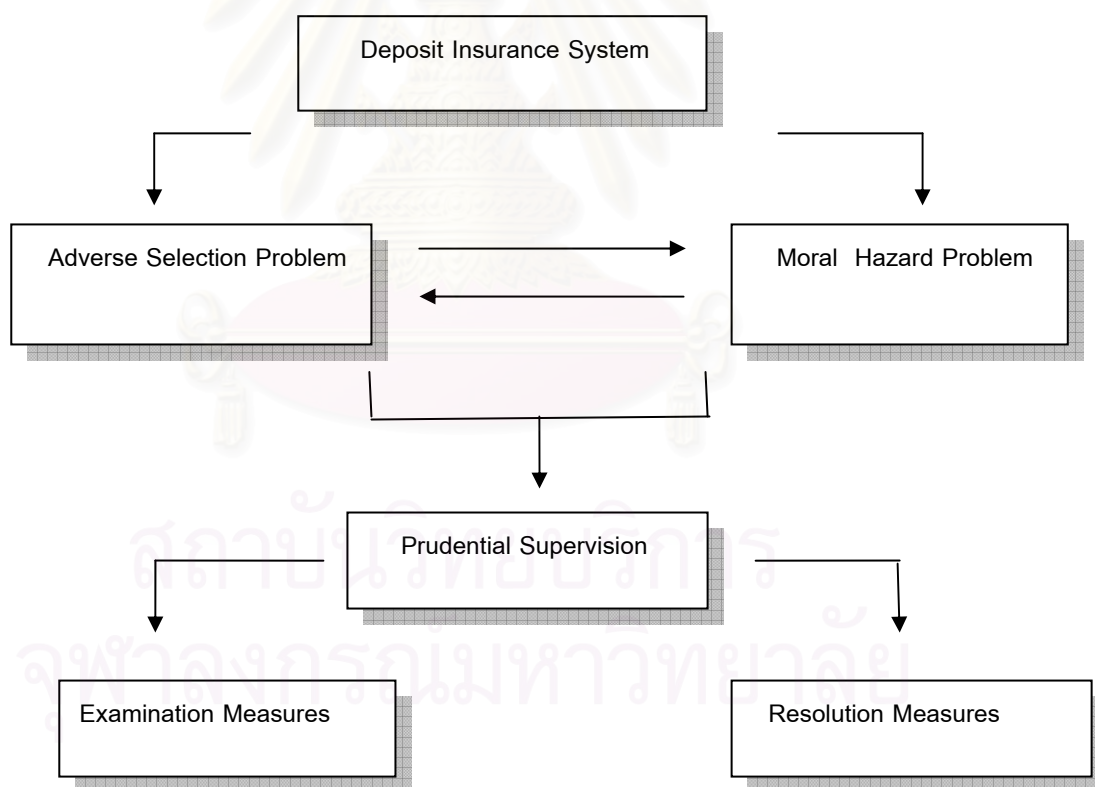
เป็นเงินบาทหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า เงินฝากที่จะให้การประกันหรือคุ้มครองนั้น นอกจากเงินฝากที่จะเป็นเงินบาทในสถาบันการเงินในประเทศแล้ว ควรจะขยายความคุ้มครองไปถึงเงินฝากที่เป็นเงินบาทในสาขาของสถาบันการเงินต่างประเทศที่ดำเนินงานอยู่ในประเทศไทยเพราะการดำเนินงานของสาขาของสถาบันการเงินต่างประเทศดังกล่าวต่างก็มีส่วนสำคัญต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศไทยเช่นเดียวกัน

ประเภทของเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองหรือการประกัน เงินฝากทุกประเภทจะได้รับการคุ้มครอง ยกเว้นเงินฝากของสถาบันการเงินอื่น ซึ่งตรงจุดนี้มีข้อสงสัยว่า แม้มองในภาพรวมว่าในระบบสถาบันการเงิน เงินฝากของบุคคลธรรมดาที่เป็นเงินฝากของผู้ฝากเงินรายย่อยจะมีปริมาณที่สูงมากก็ตาม แต่ในภาพที่เล็กลงมาแล้ว แต่ละสถาบันการเงินอาจจะมีเงินฝากของสถาบันการเงินในจำนวนที่สูง เมื่อเงินฝากดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองอาจจะมีโอกาสโยกย้ายเงินไปยังสถาบันการเงินอื่นที่มั่นคง หากเห็นว่าสถานการณ์ของสถาบันการเงินนั้นไม่ดี หรือไม่มั่นคง เกิดภาวะการณ์แห่ถอนเงิน (bank run) ขึ้นมาและก่อให้เกิดปัญหาแก่สถาบันการเงินและกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน (contagion effect) แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังคงเห็นว่ามีความเป็นไปได้สูงว่าการที่ไม่ให้การคุ้มครองหรือประกันเงินฝากของสถาบันการเงินอื่น จะมีผลจูงใจให้สถาบันการเงินในฐานะเจ้าของเงินฝากควบคุม ดูแล การดำเนินงานให้สถาบันการเงินที่นำเงินไปฝากมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ มากกว่าการถอนเงินออกจากสถาบันการเงินนั้น เมื่อสถาบันการเงินนั้นมีสัญญาณถึงความไม่มั่นคงหรือความอ่อนแอ

6) อำนาจในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา

อำนาจหรือมาตรการดังกล่าวมีความสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินมากกว่าการคุ้มครองผลประโยชน์ของแต่ละสถาบันการเงิน โดยผ่านกลไกหรือมาตรการการตรวจสอบ (examination measures) มาตรการในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ที่เป็นมาตรการที่มีลักษณะของ corrective ในการป้องกันปัญหาและแก้ไขปัญหา เมื่อมีสัญญาณที่ไม่ดีของสถาบันการเงินนั้น ก่อนที่สถาบันการเงินนั้นจะประสบปัญหาจนล้มละลายไป โดยทั้งนี้ การใช้อำนาจหรือมาตรการดังกล่าวนี้ สถาบันประกันเงินฝากจะต้องมีการเปิดเผยถึงกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานต่อสาธารณชน ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงาน เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

นอกจากบทวิเคราะห์ถึงรูปแบบและลักษณะของสถาบันประกันเงินฝากที่มีประสิทธิภาพสามารถป้องกันปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวข้างต้นตามแนวทางของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกและแนวทางการวิเคราะห์ของผู้เขียนเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศไทยแล้ว รูปแบบและโครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศไทยที่จะมีประสิทธิภาพที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง คือ สถาบันประกันเงินฝากควรมีอำนาจในทางกฎหมายในการกำกับดูแลแบบ prudential supervision²¹ ซึ่งหนึ่งในระบบการกำกับดูแลตามแบบ prudential และมีความเหมาะสมกับระบบการประกันเงินฝากและสามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ทั้ง 2 ประการ คือ มาตรการในการตรวจสอบ (examination measures) ระบบสถาบันการเงินสมาชิก โดยการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนภายใต้กรอบของเวลา (time frame) และระบบการเตือนภัยล่วงหน้าหรือระบบการป้องกันล่วงหน้ามิให้ปัญหาเกิดขึ้น (precautionary measures) และมาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (Resolution Measures)



²¹ เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในหลายๆประเทศ รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ เช่น Bank International of Settlement (BIS) ,International Monetary Fund (IMF) , World bank ที่ถือว่าเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางด้านระบบการเงินระหว่างประเทศ

5.3 รูปแบบและโครงสร้างของการตรวจสอบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก

5.3.1 มาตรการในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน

โดยทั่วไป วัตถุประสงค์สำคัญของการตรวจสอบสถาบันการเงินนั้นเพื่อควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้มีความมั่นคง (soundness) ซึ่งตามกฎหมายที่กำหนดดูแลระบบสถาบันการเงินที่ให้อำนาจแก่องค์กรกำกับดูแลในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522 ซึ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้อำนาจทางกฎหมายแก่กระทรวงการคลังผ่านทางธนาคารแห่งประเทศไทยในการใช้อำนาจตรวจสอบ (examination) ระบบสถาบันการเงิน²² โดยลักษณะทั่วไปของการตรวจสอบจะกระทำโดยการส่งพนักงานตรวจสอบไปทำการตรวจสอบ ณ สถาบันการเงินปีละครั้ง (on-site examination) และในระหว่างปีก็กำหนดให้สถาบันการเงินยื่นรายงานฐานะการดำเนินงาน กิจการ และสินทรัพย์ (off-site examination)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและวิเคราะห์แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการที่จะทำให้ระบบการประกันเงินฝากมีประสิทธิภาพและมีผลเป็นแก้ไขปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์คือ moral hazard และ adverse selection ได้ อำนาจในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินควรที่จะเป็นอำนาจของสถาบันประกันเงินฝาก โดยมีเหตุผลและข้อพิจารณา ดังนี้

1) จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินในอดีตที่ผ่านมา ความตั้งใจที่จะให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทำหน้าที่ในการฟื้นฟูและพัฒนาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและการประกันหรือการคุ้มครองเงินฝาก แต่ในความเป็นจริงแล้วหาได้ทำหน้าที่ดังกล่าวเต็มตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวไม่ เพราะว่า

- รัฐบาลหรือทางการสามารถแทรกแซงการดำเนินงานของกองทุน โดยรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการสนองนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายของรัฐบาลมากเกินไป ทำให้

²² ตามมาตรา 15,16,23,24, ของ พ.ร.บ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และมาตรา 22 ทวิ ,23, 23 ตี, 24,56 ของ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522

กองทุนไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่สามารถทำหน้าที่ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้อย่างแท้จริง

- ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายที่กำหนดให้กองทุนจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องมาจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤติทางการเงินอย่างร้ายแรง²³ ซึ่งข้อกำหนดเช่นนี้ทำให้การทำหน้าที่ของกองทุนให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่มากจนเกินไป และนอกจากนี้ ในทางปฏิบัติกองทุนจะดำเนินงานในลักษณะเข้าโอบอุ้มสถาบันการเงินเสียมากกว่าการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของตลาด (market mechanism) ทำให้บทบาทหน้าที่ของกองทุนจึงไม่ได้มีส่วนในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเท่าที่ควร

2) จากการที่ได้ศึกษาในบทที่ 4 จะเห็นในประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ ที่เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแล้วได้ให้อำนาจแก่องค์กรนี้ในการตรวจสอบ (examination) ระบบสถาบันการเงินแยกออกจากองค์กรกำกับดูแลโดยตรง มีผลเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในการตรวจสอบขององค์กรกำกับดูแลที่มีอยู่มากและความสลับซับซ้อนในการประกอบธุรกิจและการดำเนินงานของสถาบันการเงินในปัจจุบัน และมีส่วนในการช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน อีกทั้งเป็นการคานอำนาจ (check and balance) เพื่อความถูกต้อง โปร่งใส ไม่มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) ในระหว่างองค์กรกำกับดูแลและระบบสถาบันการเงินด้วยกัน

3) การที่จะทำให้กองทุนสามารถทำหน้าที่ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน อันมีผลต่อการเสริมสร้างความมีเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงินจะต้องให้กองทุนมีอำนาจทางกฎหมายหรือ legal power ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินเพราะการใช้มาตรการในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินสมาชิก นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการคุ้มครองเงินกองทุนประกันเงินฝาก (deposit insurance fund) หรือป้องกันความเสี่ยงอันเกิดแก่เงินกองทุนประกันเงินฝาก (risk of fund) หากสถาบันการเงินสมาชิกเกิดปัญหาขึ้นมา จนสถาบันประกันเงินฝากจะต้องเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานจนถึงการให้การประกันเงินฝากแล้ว หรือจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการตรวจสอบของสถาบันประกันเงินฝากยังคงมีผลที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน โดยการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับผู้ฝาก

²³ มาตรา 29 วรรค (4) พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

เงินและเจ้าหนี้ รวมถึงป้องกันปัญหา moral hazard ที่จะทำให้ระบบสถาบันการเงินอ่อนแอ หรือที่เรียกว่า bank fragility ดังนั้น การใช้กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากจึงเป็นมาตรการในการป้องกันปัญหาล่อลวงหน้าที่มีประสิทธิภาพ และที่สำคัญมีส่วนในการช่วยเสริมประสิทธิภาพของกลไกในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะองค์กรกำกับดูแลโดยตรง อันส่งผลต่อระบบการจัดการตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (financial safety net arrangement) ของประเทศ

4) มาตรการในการตรวจสอบ (examination measures) ของสถาบันประกันเงินฝากนั้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการในการป้องกันปัญหาล่อลวงหน้า (precautionary measures) ที่สำคัญ และเป็นการช่วยเสริมการกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแล (ธนาคารแห่งประเทศไทย) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น โดยหลักการแล้วผู้เขียนเห็นว่า บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของสถาบันประกันเงินฝากจึงมิใช่บทบาทของการร่วมการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินกับธนาคารแห่งประเทศไทย ในลักษณะที่เรียกว่า paralleled supervisory แต่บทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากจะมีลักษณะของส่วนเสริมบทบาทการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในลักษณะที่เรียกว่า supplement supervisory²⁴ โดยผ่านรูปแบบของการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกที่เรียกว่า ad hoc system เมื่อสถาบันประกันเงินฝากพบเห็นถึงสัญญาณเตือนภัยถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินสมาชิก หรือที่เรียกว่า ระบบ early warning system ซึ่งสัญญาณเตือนภัยที่จะชี้ถึงความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของสถาบันการเงินสมาชิกนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะใช้เกณฑ์วัดจากเงินกองทุน²⁵ หรือ ระบบ Prompt Corrective Action (PCA) ซึ่งเป็นระบบที่นำเกณฑ์ของระดับเงินกองทุนของแต่ละสถาบันการเงินมาจัดระดับว่าอยู่ในระดับใด จากเกณฑ์ของ leverage ratio (เงินกองทุนหารด้วยสินทรัพย์รวม) หากปรากฏว่า leverage ratio อยู่ใน 5% แสดงว่าสถาบันการเงินอยู่ในสถานะของ well

²⁴ การกำหนดให้บทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากมีลักษณะของ supplement supervisory ในลักษณะของ ad hoc เท่านั้น มิใช่ในลักษณะของการร่วมกันกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินหรือ paralleled supervisory เป็นสิ่งที่ดี เพราะนอกจากช่วยเสริมประสิทธิภาพของการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีผลในการลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย (cost) ของสถาบันการเงินสมาชิกอันเกิดจากการกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลมิให้มากเกินไป เช่น ภาระในการถูกตรวจสอบการดำเนินงาน หรือภาระในการถูกบังคับตามมาตรการบังคับ (enforcement action)

²⁵ เงินกองทุนให้ขึ้นไปตามความหมายของเงินกองทุนตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนและบริษัทเงินทุนในประเทศดำรงเงินกองทุน

capitalized หากอยู่ใน 4% สถาบันการเงินอยู่ในสถานะของ adequacy capitalized หากน้อยกว่า 4% สถาบันการเงินอยู่ในสถานะของ undercapitalized หากน้อยกว่า 3% สถาบันการเงินอยู่ในสถานะของ significant undercapitalized และหากน้อยกว่า 2% สถาบันการเงินอยู่ในสถานะของ critically undercapitalized ซึ่งสัญญาณเตือนภัยที่สำคัญที่แสดงถึงความไม่มั่นคงหรือความอ่อนแอของสถาบันการเงินนั้นที่สถาบันประกันเงินฝากจำเป็นต้องเข้าพิจารณาเป็นพิเศษคือในระดับของ adequacy capitalized ²⁶ และมีความสมควรที่สถาบันประกันเงินฝากจะใช้มาตรการในการตรวจสอบสถานะการดำเนินงานและทางการเงิน (examination measures) ไม่ว่าจะเป็นการใช้รูปแบบของ on-site และ off-site จนอาจถึงการใช้มาตรการบังคับ (enforcement action) และมาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ดังรายละเอียดในตาราง ดังนี้

²⁶ สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าถึงความไม่มั่นคงหรือความอ่อนแอของสถาบันการเงินอีกประการที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญคือเกณฑ์ของ coverage ratio

$$\frac{\text{ทุน} + \text{เงินสำรองสำหรับสินเชื่อ} - \text{หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL)}}{\text{สินทรัพย์ทั้งหมด}}$$

เนื่องจากเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นอัตราส่วนที่ชี้วัดถึงความความมั่นคงของสถาบันการเงิน รวมถึงความมั่นคงในการรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอย่างแท้จริง เพราะเป็นการนำเงินกองทุนบวกด้วยเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยจะไม่มีราคาหักออกด้วยสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) แล้วนำส่วนที่เหลือมาเทียบกับสินทรัพย์ทั้งหมดที่มีความเพียงพอที่จะรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะไม่ได้เป็นการวิเคราะห์หรือคาดการณ์ถึงความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินในสถานะปัจจุบันเพียงเท่านั้น แต่จะเป็นการวิเคราะห์ในลักษณะของ forward looking ที่จะคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

โดยทั้งนี้ เมื่อสถาบันประกันเงินฝากได้ใช้เกณฑ์ดังกล่าวในการวัดสถานะของสถาบันการเงินสมาชิกแล้ว หากอัตราส่วนหรือ ratio ต่ำกว่าค่า threshold ที่กำหนดไว้แล้ว (ในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดค่า threshold คือ 0) แสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินดังกล่าวมีสัญญาณที่อาจจะเกิดปัญหาขึ้นมา ซึ่งสถาบันประกันเงินฝากควรที่ใช้มาตรการในการตรวจสอบสถานะการดำเนินงานและทางการเงิน (examination measures) และดำเนินการอื่นๆ ตามที่กำหนด

Prompt Corrective Correction (PCA)²⁷

	Total	Tier 1	Leverage Ratio
1.well capitalized	10 %	6%	5%
2.adequacy capitalized	8%	4%	4%
3.undercapitalized	< 8 %	< 4%	< 4%
4.significant undercapitalized	< 6 %	< 3%	< 3%
5.critically undercapitalized	so little	so little	< 2%

5) ประเทศไทยมีระบบโครงสร้างระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินที่มีความแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ เพราะจำนวนสถาบันการเงินของไทยมีจำนวนไม่มากนัก ระบบโครงสร้างการเงินที่ยังไม่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพเพียงพอ ประกอบกับความสัมพันธ์ขององค์กรกำกับดูแลต่างๆมีอย่างใกล้ชิด ดังนั้นระบบการประกันเงินฝากเมื่อจัดตั้งขึ้นจึงควรมีลักษณะที่สามารถทำงานได้อย่างประสานกัน และสามารถขอความร่วมมือในทางข้อมูลจากองค์กรกำกับดูแลโดยตรง เพื่อสามารถป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3.1.1 การตรวจสอบแบบ on –site examination

เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมาและมีอำนาจในการตรวจสอบ (examination) ระบบสถาบันการเงิน ระบบการตรวจสอบที่สำคัญคือ on –site examination ที่เป็นการตรวจสอบ โดยการส่งเจ้าหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากไปตรวจสอบการประกอบธุรกิจหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินสมาชิก โดยให้ความสำคัญกับการตรวจสอบว่าดำเนินงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงมากเกินไปจนอาจทำให้ประสบปัญหาความไม่มั่นคงหรือไม่ หรือมีกลไกในการควบคุมภายใน (internal control) หรือไม่ อย่างไร มีกระบวนการอนุมัติสินเชื่อและมีกระบวนการในการควบคุมและตรวจทาน (review) สินเชื่อ และมีกระบวนการในการบริหารความ

²⁷ Pistelli, F. International Deposit Insurance System p.74

เสี่ยง²⁸ (risk management) ดีและมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหาร การจัดการของสถาบันการเงินเป็นไปตามหลัก good corporate governance และตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับขององค์กรกำกับดูแลหรือไม่ โดยทั้งนี้ การตรวจสอบของสถาบัน ประกันเงินฝากแบบ on-site examination อาจจะประสานและขอความร่วมมือ (co-ordination) กับ ธนาคารแห่งประเทศไทยในการตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็น ะหว่างกันก็ทำได้

การตรวจสอบแบบ on-site ของสถาบันประกันเงินฝากจะเป็นผลมาจากการตรวจสอบ แบบ off-site examination และสถาบันประกันเงินฝากได้ตรวจสอบและวิเคราะห์ (analysis) ข้อมูล ที่ได้รับจากรายงาน (report) ต่างๆ แล้วเห็นว่าสถาบันการเงินใดมีลักษณะหรือพฤติกรรมใดๆ ที่ อาจจะเกิดปัญหา สถาบันประกันเงินฝากจะใช้อำนาจในทางกฎหมายในการเข้าไปตรวจสอบ สถาบันการเงินนั้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ทราบและหาวิธีร่วมกันในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไป

5.3.1.2 การตรวจสอบแบบ off-site examination

ระบบการตรวจสอบสถาบันการเงินอีกประการที่สำคัญ คือ การตรวจสอบแบบ off-site examination หรือ off-site analysis ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ข้อมูล (data) ทาง การเงินของสถาบันการเงินสมาชิกที่กฎหมายให้อำนาจแก่สถาบันประกันเงินฝากในการกำหนดให้ สถาบันการเงินสมาชิกจะต้องส่งรายงาน (call report) อันประกอบไปด้วย

- งบดุล รายงานแสดงรายละเอียดการให้สินเชื่อ (detail on loans) รายงานยอดเงินฝาก (deposit) รายงานแสดงการลงทุนของสถาบันการเงิน และรายงานการ ดำเนินงานหรือธุรกรรมที่ปรากฏนอกงบดุล (off-balance sheet activities)

²⁸ การบริหารความเสี่ยง (risk management) เป็นประเด็นที่สำคัญในปัจจุบันอย่างมากที่จะ สามารถช่วยป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น (precautionary measures) ซึ่งในงานวิจัย (working paper) หลายนับของ world bank และ IMF ได้กล่าวว่าสถาบันการเงินมีความเสี่ยง (bank risk exposure) หลายประการ เช่น financial risk อันประกอบไปด้วย balance sheet risk , credit risk , liquidity risk , capital risk ,market risk หรือ operation risk อันประกอบไปด้วย business strategy risk ,internal systems and operational risk ,mismanagement and fraud

- ข้อมูลเกี่ยวกับการขายสินทรัพย์และหนี้สิน และการดำเนินงาน/การประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน
- ข้อมูลที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์และประเมินสถานะความมั่นคงของสถาบันการเงิน

การตรวจสอบแบบ off –site examination มีความสำคัญอย่างมากเพราะจะเป็นการประเมินสถานการณ์เบื้องต้นถึงสถานะของแต่ละสถาบันการเงินว่ามีลักษณะเช่นไรเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตรวจสอบแบบ on- site examination อีกครั้งหนึ่ง โดยกระบวนการในการตรวจสอบแบบ off –site examination ดังกล่าวนี้จำเป็นต้องได้รับการประสานความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่สำคัญกับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์และประเมิน (assessment) สถานการณ์ของสถาบันการเงินที่ถูกต้องและน่าเชื่อถือ

5.3.1.3 กระบวนการตรวจสอบสถาบันการเงิน

ก. กระบวนการก่อนการตรวจสอบ (pre – examination)

หลังจากที่สถาบันประกันเงินฝากได้ใช้เกณฑ์การวัดความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอตามเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว กับสถาบันการเงินสมาชิกใดแล้ว หากเห็นสัญญาณอันตรายของสถาบันการเงินนั้น สถาบันประกันเงินฝากจะใช้อำนาจตามกฎหมายในการสั่งให้สถาบันการเงินส่งรายงาน (call report) รวมถึงการขอความร่วมมือด้านข้อมูลที่จำเป็นจากหน่วยงานหรือองค์กรกำกับดูแลต่างๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระบวนการต่อไปคือการนำข้อมูลต่างๆมาวิเคราะห์ (analysis) ถึงสถานการณ์และภาวะความมั่นคงและความมีประสิทธิภาพของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง โดยการใช่วิธีการวิเคราะห์และการประเมิน (assessment) จากข้อมูลที่สถาบันประกันเงินฝากมีอยู่

หลังจากมีการวิเคราะห์แบบ off- site examination แล้ว ข้อมูลที่ได้รับจะแสดงให้เห็นถึงสถานะของสถาบันการเงินแต่ละแห่งว่ามีลักษณะเช่นไร ซึ่งหากสถาบันการเงินใดมีแนวโน้มว่าอาจจะเกิดปัญหาได้ หรือมีความจำเป็นที่จะต้องทำการตรวจสอบถึงสถานะและการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารจัดการด้วยระบบ on- site examination อีกครั้งหนึ่ง สถาบันประกันเงินฝากจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้สถาบันการเงินที่จะเข้าไปตรวจสอบทราบล่วงหน้าเพื่อให้สถาบันการเงินเตรียมตัว โดยทั้งนี้การแจ้งดังกล่าวจะต้องให้ทราบว่าจะทำการตรวจสอบอะไรบ้าง วันและเวลาอะไร มีระยะเวลาเท่าใด และที่สำคัญก็คือการเข้าไปตรวจสอบแบบ on- site examination นี้มีข้อพิจารณาที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) การเข้าไปตรวจสอบสถาบันการเงินใดจะต้องเป็นความลับหรือไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ (public) เหตุผลก็เพราะในขั้นนี้ยังไม่มีการตรวจสอบสถาบันการเงินที่ครบถ้วน จึงอาจจะเป็นการสร้างความเชื่อ (rumor) หรือข่าวที่ไม่ดีที่มีผลต่อสถาบันการเงินและกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินได้

2) การเข้าไปตรวจสอบสถาบันการเงินใดจะต้องแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรกำกับดูแลที่มีหน้าที่ประจำในการตรวจสอบอยู่ทราบ เพื่อขอความร่วมมือและอาจจะเข้าร่วมในการตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น รวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลที่จำเป็นจากธนาคารแห่งประเทศไทยในการตรวจสอบดังกล่าว

ข. กระบวนการหลังการตรวจสอบ (post –examination)

- *Evaluated Rating* สถาบันการเงินสมาชิก

หลังจากการที่มีการตรวจสอบ (on –site examination) เสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่สำคัญก็คือ นำผลของการตรวจสอบทั้ง off- site และ on –site examination มาวิเคราะห์ถึงสถานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินและประเมินการจัดอันดับหรือให้ rating ของสถาบันการเงินนั้น โดยหลักในการจัดอันดับ rating นั้น สถาบันประกันเงินฝากสามารถใช้เกณฑ์ในการจัดกลุ่มตามหลักการของ CAMEL (capital adequacy , asset quality, management , earning , liquidity and sensitive to market risk) กล่าวคือ ประเมินสถาบันการเงินนั้นจากผลของการตรวจสอบและให้อันดับของสถาบันการเงินนั้นจากระดับ 1 ถึงระดับ 5 ซึ่งระดับ 1 หมายถึงมีสถานะและการดำเนินงานที่ดีมาก และไล่ลำดับจนถึงระดับ 5 ซึ่งมีสถานะและการดำเนินงานที่แย่มากที่สุด และมีความเสี่ยงมากที่สุด โดยการให้ระดับนี้มีผลอย่างยิ่งต่อการที่สถาบันประกันเงินฝากจะใช้อำนาจในทางกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายในการบังคับหรือกระบวนการ enforcement action

- *Enforcement Action*

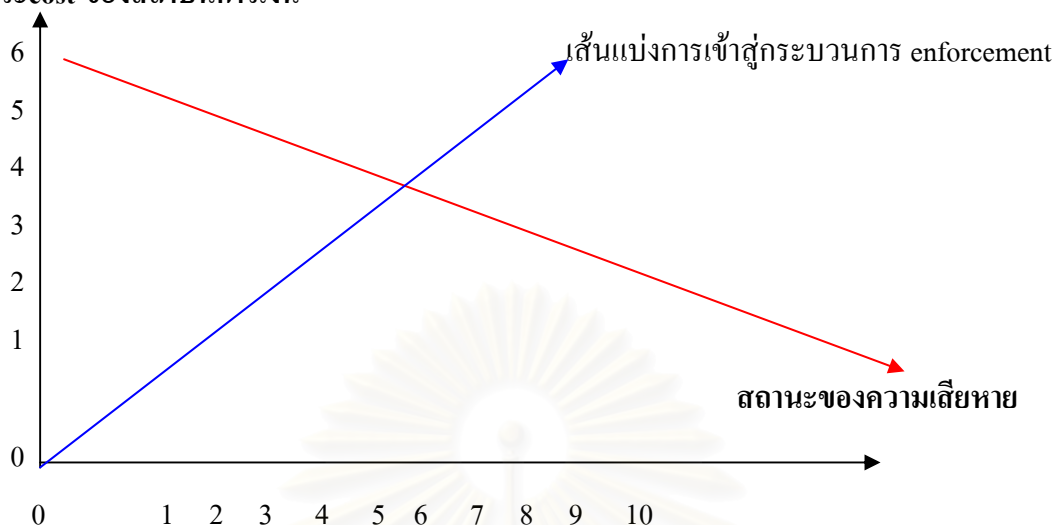
กระบวนการ enforcement action ถือว่าเป็นหัวใจของระบบสถาบันประกันเงินฝาก เพราะระบบการประกันเงินฝากที่มีประสิทธิภาพมีส่วนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน กรอบหรือแนวความคิดที่สำคัญ คือระบบการตรวจสอบสถาบันการเงิน และกลไกหรืออำนาจในทางกฎหมายในการบังคับหรือ enforcement action กับสถาบันการเงินสมาชิก

หลักการหรือสาระสำคัญของ enforcement action หรือ enforcement measures คือหลังจากที่สถาบันประกันเงินฝากได้ให้อันดับหรือ rating แก่สถาบันการเงินนั้นแล้วสถาบันประกันเงินฝากก็จะใช้อำนาจในการเลือกวิธีการ enforcement ที่เหมาะสม โดยวิธีการ enforcement ที่สำคัญได้แก่

- การแจ้งหรือการเตือน(warning)ให้สถาบันการเงินสมาชิกทราบ โดยมาตรการนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินสมาชิกแก้ไขปัญหาด้วยตนเองก่อน
- การสั่งให้สถาบันการเงินสมาชิกแก้ไข กระทบการ หรือควั่นกระทบการ ภายหลังจากที่สถาบันการเงินนั้นมีได้ดำเนินการใดๆ หลังจากที่ได้รับอันดับประกันเงินฝากได้แจ้งเตือน โดยการกำหนดกรอบของระยะเวลาที่ชัดเจนในการให้สถาบันการเงินนั้นปฏิบัติตาม
- การทำข้อตกลงระหว่างสถาบันประกันเงินฝากกับสถาบันการเงินเพื่อกำหนดกรอบในการแก้ไขปัญหาคัดเจน (MOU) โดยในข้อตกลงดังกล่าวจะต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาคัดเจน ระยะเวลา และที่สำคัญบทลงโทษที่สถาบันการเงินนั้นจะได้รับ หากไม่มีการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งหรือรายงานให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบในฐานะองค์กรกำกับดูแลโดยตรงเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาคัดเจน การปรับเงิน (fine penalty) รวมถึงการยกเลิกการประกัน

สำหรับประเด็นแรก คือ ในประเด็นการใช้มาตรการ enforcement action นั้นสิ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าควรศึกษาและวิเคราะห์ คือ ประเด็นที่ว่าระดับ(rating) ใด หรือสถาบันการเงินอยู่ในสถานการณ์หรือสภาวะใด ถึงจะมีความเหมาะสมในการที่สถาบันประกันเงินฝากจะใช้อำนาจในทางกฎหมายบังคับ (enforcement) ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่สำคัญและมีข้อพิจารณา คือ ควรใช้อำนาจทางกฎหมายในการ enforcement ในระยะเริ่มแรก (early enforcement)หรือในระยะเวลาใด กล่าวคือ สถาบันประกันเงินฝากควรจะใช้อำนาจในการบังคับ (enforcement) กับสถาบันการเงินสมาชิกหลังจากมีการจัดอันดับ (rating) แล้วอยู่ในระดับ 1หรือระดับ 2 หรือในระดับใด ซึ่งหากเป็นในระดับ 1หรือระดับ 2 มาตรการในการบังคับอาจไม่มีความรุนแรง เพียงแต่มีการแจ้งให้สถาบันการเงินทราบล่วงหน้าเพื่อเฝ้าระมัดระวัง ซึ่งมาตรการนี้จะเป็นการเพิ่มบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินให้ตระหนักและเฝ้าระมัดระวังอย่างใกล้ชิดในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เพื่อหาทางป้องกันปัญหาที่ในขณะที่ยังไม่มีปัญหา ซึ่งจะเป็นผลดีกว่าการรอให้เกิดปัญหาและก่อความเสียหายตามมา แต่อย่างไรก็ตามหากเร่งให้เข้าสู่กระบวนการบังคับ (enforcement) เร็วเกินไป ก็อาจจะส่งผลกระทบ กล่าวคือ ข้อมูลที่อาจจะรั่วไหลไปสู่สาธารณชน (public) และอาจทำให้เกิดข่าวลือถึงความไม่มั่นคง (unsound) ของสถาบันการเงินนั้น และตามมาด้วยการขาดความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและพาดังแห่งถอนเงิน (bank run) นอกจากนั้นแล้วอาจจะทำให้เกิดปัญหาภาระ cost ที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินนั้น ในการบริหารการจัดการให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่สถาบันประกันเงินฝากกำหนด

ภาวะcost ของสถาบันการเงิน



จากกราฟแสดงให้เห็นว่า หากมีการขีดเส้นแบ่งการเข้าสู่กระบวนการ enforcement จากทางขวาไปทางซ้ายเรื่อยๆ จะแสดงว่าภาวะความเสียหายจะลดลงเรื่อยๆ แต่ในทางกลับกันภาระต้นทุน (cost) จะกลับสูงขึ้น แต่หากขีดเส้นแบ่งและขยับไปทางขวาเรื่อยๆ ความเสียหายกลับสูงขึ้น แต่ในขณะเดียวกันภาระต้นทุนหรือcost ของสถาบันการเงินกลับลดลงเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การใช้มาตรการทางกฎหมายในการบังคับ (enforcement) ดังกล่าว จะเริ่มใช้เมื่อใดนั้น สถาบันประกันเงินฝากก็ต้องพิจารณาถึงต้นทุน (cost) หรือผลกระทบของสถาบันการเงิน อันอาจเกิดจากข่าวลือที่ไม่ดีเกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้นดังที่กล่าวมาข้างต้น เปรียบเทียบกับสถานะความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน ว่าสิ่งใดที่จะเกิดความเสียหายหรือต้นทุน (cost) มากกว่า

สำหรับประเด็นต่อมา คือ ในประเด็นของการเลือกใช้มาตรการใดๆนั้น สถาบันประกันเงินฝากสามารถจะเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมวิธีการหนึ่งก็ทำได้ หรืออาจจะใช้วิธีการต่างๆตามลำดับข้างต้นก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสถาบันประกันเงินฝากเห็นเหมาะสม ไม่ก่อผลกระทบต่อสถาบันการเงินสมาชิกมากเกินไป และรวมถึงระดับหรือ rating ของสถาบันการเงินนั้น (ยกเว้นในกรณีที่สถาบันการเงินนั้นถูกจัดระดับ 4 และ 5) แต่อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบที่จะเกิดกับสถาบันการเงินสมาชิกอันเกิดจากข่าวลือที่ไม่ดีถึงสถาบันการเงินนั้น รวมถึงให้โอกาสแก่สถาบันการเงินนั้นสามารถแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง มาตรการบังคับในส่วนของการแจ้งเตือนและการสั่งให้สถาบันการเงินสมาชิกแก้ไข กระทบการ หรืองดเว้นกระทบการนั้นควรจะเป็นความลับ ไม่มีการเปิดเผยสู่สาธารณชน ยกเว้นแต่มาตรการบังคับในกรณีมีการทำข้อตกลงที่ควรเปิดเผยสู่สาธารณชนทราบ เพื่อสร้างความโปร่งใสของสถาบันประกันเงินฝาก สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินอันเกิดจากความชัดเจนในการแก้ไขปัญหา และ

ยังมีผลทำให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ รวมถึงสถาบันการเงินสอดส่อง ดูแลการดำเนินการและการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อสร้างวินัยให้เกิดขึ้นกับระบบตลาด (market discipline)

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นกรอบของการใช้ดุลยพินิจของสถาบันประกันเงินฝากมีความชัดเจนมากขึ้น อาจจะกำหนดกรอบของการใช้มาตรการต่าง ๆ ได้ดังนี้

ระดับ	ลักษณะของการใช้มาตรการบังคับ (enforcement)
1	(ดีมาก) ไม่มีมาตรการบังคับ
2	(ดี) มีมาตรการบังคับเพียงเล็กน้อย ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสถาบันประกันเงินฝาก
3	(ปานกลาง) มีมาตรการบังคับระดับปานกลาง ซึ่งอาจเป็นการแจ้งเตือน หรือการสั่งให้แก้ไข/กระทำการใดๆ นั้น หรือมาตรการใดๆ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสถาบันประกันเงินฝาก โดยแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังทราบ
4	(พอใช้) มีมาตรการบังคับระดับที่สูง สถาบันประกันเงินฝาก <u>ต้อง</u> ทำข้อตกลงกับสถาบันการเงิน โดยกำหนดบทลงโทษที่จะถูกยกเลิกการประกันหากไม่มีการแก้ไขปัญหา โดยแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังทราบ (ไม่ให้ดุลยพินิจแก่สถาบันประกันเงินฝาก)
5	(แย่มาก) มีมาตรการบังคับระดับที่รุนแรงมาก โดย <u>ต้อง</u> เสนอแนะมาตรการในการแก้ไขปัญหาโดยเร็วให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังทราบ (ไม่ให้ดุลยพินิจแก่สถาบันประกันเงินฝาก)

5.3.2 มาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

5.3.2.1 มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินแบบ corrective measures

ก. ลักษณะของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (trouble financial institutions)

สถาบันการเงินที่มีปัญหามีความหมายหลายนัยยะแต่ในความหมายที่ทาง Bank of International Settlement หรือ BIS ได้ให้คำนิยามไว้คือ สถาบันการเงินที่มีปัญหาสภาพคล่องหรือความสามารถในการชำระหนี้ และควรจะได้รับแก้ไขปรับปรุงไม่ว่าทางด้านการเงิน การบริหารความเสี่ยง ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์หรือนโยบายการดำเนินงาน ธุรกิจ

สถาบันการเงินที่มีปัญหาเกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การขาดแหล่งเงินทุนที่เพียงพอในการดำเนินงาน การขาดยุทธศาสตร์การดำเนินธุรกิจในระยะยาวแบบยั่งยืน ซึ่งในทางทฤษฎี ย่อมทำให้เกิดผลที่ตามมาหรือที่เรียกว่า symptoms ได้แก่ การมีคุณภาพของสินทรัพย์ที่ต่ำ (poor asset quality) การขาดความสามารถในการทำกำไร (lack of profitability) การประเมินและการวิเคราะห์และการทบทวนสินเชื่อ (excessive loan concentrations) ที่มีปัญหา การดำเนินงานทางธุรกิจของสถาบันการเงินที่มีแนวโน้มจะมีความเสี่ยงสูงมากขึ้น (excessive risk taking) และการทุจริต (fraud) และการใช้ข้อมูลต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดย (self-dealing) และสุดท้ายก่อให้เกิดสภาวะการณ์หรือความเป็นไปได้ (potential) ที่อาจจะเกิดปัญหาสภาพคล่อง (liquidity problem) หรือปัญหาความสามารถในการชำระหนี้ได้ (insolvency problem) ซึ่งเมื่อสถาบันการเงินใดเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อสถาบันการเงินนั้นและระบบสถาบันการเงินของประเทศ

ข. หลักการทั่วไปของมาตรการลักษณะ corrective measures

มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือ resolution measures ในทางทฤษฎีมีหลักการที่สำคัญสองประการ คือ เพื่อที่จะป้องกันปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า moral hazard problem อันเกิดจากสถาบันการเงินสมาชิกเมื่อมีระบบการประกันเงินฝากแล้วจะมีพฤติกรรมที่จะดำเนินธุรกิจในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูงมากขึ้น (risk higher taking) ดังนั้นการที่จะป้องกันมิให้สถาบันการเงินมีพฤติกรรมดังกล่าว จึงต้องมีระบบการแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับสินทรัพย์และ

หนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (bank failure) ผ่านรูปแบบมาตรการที่มีความชัดเจนและแน่นอน เหตุผลเพราะว่าการมีระบบการแก้ไขและการจัดการที่มีความชัดเจนและแน่นอนดังกล่าว จะมีส่วนที่จะลดแรงจูงใจสถาบันการเงินที่มีพฤติกรรม moral hazard เนื่องจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะผู้ถือหุ้น หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินจะมีความเสี่ยงและความกลัวในความสูญเสียของเงินทุนของตนเอง หากสถาบันการเงินนั้นประสบปัญหาจนถึงกับต้องถูกทางการหรือองค์กรกำกับดูแลแทรกแซงการดำเนินงานผ่านกระบวนการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สิน (resolution measures) ดังนั้น ผู้ถือหุ้นและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินดังกล่าวก็จะใช้ความระมัดระวัง สอดส่องดูแล และควบคุมการดำเนินธุรกิจ ให้มีความถูกต้องและมีความมั่นคงมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะนี้นอกจากจะสามารถแก้ไขปัญหา moral hazard อันเกิดจากสถาบันการเงินแล้ว ยังสามารถแก้ไขปัญหามoral hazard อันเกิดจากผู้ถือหุ้นและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้น อันมีสวนเสริมสร้างวินัยในระบบตลาด (market discipline) อีกทางหนึ่งด้วย

หลักการในประการที่สองที่ผู้เขียนเห็นว่ามีสำคัญที่สุด คือ มาตรการในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา จะมีส่วนสำคัญในการป้องกันสิ่งที่เรียกว่า bank contagion หรือผลกระทบของสถาบันการเงินหนึ่งจะลุกลามไปยังอีกสถาบันการเงินอื่น ๆ จนถึงกับลุกลามเกิดความเสียหายต่อระบบสถาบันการเงินได้ ผ่านรูปแบบมาตรการในลักษณะของ corrective measures เพราะมาตรการดังกล่าวจะช่วยรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ที่ต่อสถาบันการเงินนั้นรวมถึงระบบสถาบันการเงิน โดยการจัดการและแก้ไขปัญหามีรูปแบบที่ชัดเจน ทันเวลา รวดเร็ว ภายใต้กรอบของระยะเวลาที่แน่นอน และสามารถยับยั้งปัญหามิให้ลุกลามหรือขยายออกไปจนสร้างความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงิน อีกทั้งรักษาผลประโยชน์ของผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินจากกระบวนการในการแก้ไขปัญหามาโดยการรักษาหรือเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ที่มีอยู่ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาเท่าที่จะทำได้ (maximized the asset) ซึ่งนอกจากจะสามารถป้องกันปัญหา bank contagion ดังกล่าวแล้วยังมีส่วนรักษาผลประโยชน์ของเงินกองทุนประกันเงินฝาก (deposit insurance fund) ในการใช้มาตรการในการจัดการหรือการแก้ไขปัญหามีต้นทุนหรือ cost ที่น้อยที่สุด ที่จะป้องกันความเสี่ยงของเงินกองทุน (risk of fund) ด้วย

corrective measures เป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน ซึ่งมีตั้งแต่ระดับ informal ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยสถาบันการเงินนั่นเอง ไปจนถึงระดับของ formal หรือเป็นทางการ ซึ่งในสถานการณ์ทั่วไปหรือปกติ หากสถาบันการเงินมีปัญหาซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่รุนแรงมากนักก็จะเป็นภาระหน้าที่ของคณะกรรมการของสถาบันการเงินที่จะหาวิธีการในการแก้ไขปัญหามา แต่ในกรณีที่สถาบันการเงินมีพฤติกรรมที่อาจจะประสบปัญหาหรือมีความไม่มั่นคง (unsound) หรือมีการปฏิบัติหรือละเมิดต่อกฎหมาย หรือกฎระเบียบต่าง ๆ อันแสดงถึงว่าสถาบันการเงินนั้นอาจจะประสบปัญหาที่รุนแรงปัญหาตามมา สถาบันประกันเงินฝากในฐานะองค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินก็อาจจะต้องเสนอความเห็นและขอความเห็นชอบจาก

องค์กรกำกับดูแลโดยตรงคือธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังในการแต่งตั้งให้สถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่และมีบทบาทในการจัดการและแก้ไขปัญหาในฐานะของ conservator หรือในฐานะ receiver ในกระบวนการ Resolution Process และในฐานะของ Liquidator ในกระบวนการ Liquidation Process ในกรณีที่สถาบันการเงินนั้นประสบปัญหาอย่างรุนแรงจนถึงกับต้องปิดกิจการและชำระบัญชี (liquidation)

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าหลักการทั่วไป หรือ general principle ของมาตรการ corrective measures จึงมีลักษณะดังนี้

1) มาตรการแก้ไขปัญหาจะต้องมีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนหรือสามารถป้องกันปัญหาให้ลุกลามและแก้ปัญหาได้อย่างทันเวลา (timely) หรือมีความเตรียมพร้อม (prompted action) ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาให้ลุกลามหรือกระจายไปในวงกว้าง

2) ในการแก้ไขปัญหาจะต้องได้รับความร่วมมือจากคณะกรรมการของสถาบันการเงินนั้นเป็นอย่างดีในการหาวิธีการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและหากไม่เป็นเช่นนั้นก็อาจจะต้องมีการเปลี่ยนคณะกรรมการสถาบันการเงินนั้น และส่งคณะกรรมการที่ทางการเป็นผู้แต่งตั้งดำเนินงานและบริหารจัดการแทน

3) วิธีการในการแก้ไขปัญหาลักษณะของ corrective action จะต้องได้สัดส่วน (proportionality) หรือเหมาะสม กล่าวคือ วิธีการในการแก้ไขปัญหา สามารถดำเนินไปได้ สอดคล้องหรือสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหา และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายไปมากกว่าเดิม

4) วิธีการในการแก้ปัญหานั้น จะต้องสามารถแก้ไขได้ทั้งสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินนั้น รวมถึงอาการ(symptoms) หรือผลอันเกิดจากสาเหตุดังกล่าว หรือความอ่อนแอของสถาบันการเงินที่แสดงออกมา จึงจะเป็นการจัดการและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3.2.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

หลังจากที่สถาบันประกันเงินฝากดำเนินการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก ไม่ว่าจะเป็น on-site และ off-site examination และมีกระบวนการในการประเมิน (evaluation) และจัดอันดับของสถาบันการเงิน (rating) อันนำไปสู่กระบวนการ enforcement ด้วยมาตรการต่างๆ และหลังจากที่ใช้มาตรการบังคับหรือ enforcement action แล้วหากสถาบันการเงินใดไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหรือสถาบันการเงินใดอาจจะประสบปัญหา มาตรการที่สถาบันประกันเงินฝากใช้ คือ ต้องรายงานรวมถึงให้คำแนะนำแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและ

กระทรวงการคลังทราบเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาดังกล่าว และแต่งตั้งให้สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจและบทบาทหน้าที่ในกระบวนการ Resolution Process และในกระบวนการ Liquidation Process

โดยบทบาททั้งสองประการดังกล่าวนั้น จะเกิดขึ้นเมื่อสถาบันการเงินใดมีปัญหาหรือประสบปัญหาขึ้นมา และมีความจำเป็นที่ทางการโดยองค์กรกำกับดูแลจะต้องเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานหรือเข้ามาจัดการกับปัญหาอย่างเร่งด่วน ซึ่งบทบาทดังกล่าวนี้ สถาบันประกันเงินฝาก ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จะมีอำนาจเต็มทีในการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยมีทั้งในกระบวนการ Resolution Process ในลักษณะของการที่จะคุ้มครองหรือรักษาสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นไว้ เมื่อมีมูลค่าของสินทรัพย์และธุรกิจสามารถดำเนินการต่อไปได้ ผ่านรูปแบบที่เรียกว่า “Conservator” และในลักษณะที่ไม่สามารถรักษามูลค่าของสินทรัพย์และธุรกิจ และมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินไว้ผ่านรูปแบบที่เรียกว่า “Receiver” หรือในลักษณะของการที่ต้องปิดกิจการ ชำระบัญชี และจัดการจัดสรรชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายในกระบวนการ Liquidation Process โดยทั้งนี้ผ่านรูปแบบและมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมในรูปแบบเดียวหรือหลายรูปแบบประกอบกัน ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝาก

อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากนั้น เมื่อมีการใช้มาตรการหรือวิธีการต่างๆ ในการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาจำเป็นที่จะต้องใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า “The Cost Test” มาใช้เป็นแนวทาง กล่าวคือ จะต้องเลือกใช้มาตรการหรือการดำเนินการใดๆ ที่ก่อให้เกิดต้นทุนหรือ Cost น้อยที่สุดต่อกองทุนประกันเงินฝาก ระบบสถาบันการเงินและสังคม กล่าวคือ เปรียบเทียบความเสียหายหรือต้นทุนของมาตรการต่างๆ และเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดต้นทุน ความเสียหาย หรือผลกระทบที่ต่ำที่สุด (The Least Cost) (แนวทางจากคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ในคดี The Federal Deposit Insurance Corporation v. The Bank of Boulder (1988) ที่ผู้เขียนได้ยกมาในบทที่ 4 แล้ว) หรือนำหลักการเปรียบเทียบต้นทุนหรือ Cost กับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น (Cost & Benefit) ของมาตรการหรือวิธีการต่างๆ ที่สถาบันประกันเงินฝากใช้ ซึ่งหากว่าเปรียบเทียบแล้วผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นมีมากกว่าต้นทุนหรือ Cost แล้ว ซึ่งมาตรการดังกล่าวก็จะเป็นมาตรการหรือการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยหากพิจารณาจากในคำพิพากษาของศาลไทยที่พอจะเทียบเคียงได้ถึง

การนำหลักการพิจารณาถึงต้นทุนหรือ Cost & Benefit มาใช้ในการตัดสินใจและวินิจฉัย เช่น ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4634/2536²⁹

“โจทก์ทราบมาก่อนซื้อที่ดินพร้อมบ้านแล้วว่าจำเลยจะก่อสร้างปรับปรุงยกระดับถนน โจทก์จึงคาดหมายได้ว่าการยกระดับถนนอาจจะทำให้ที่ดินและบ้านที่โจทก์กำลังจะซื้อนั้นถูกถนนพิพาทบังทางลมและแสงสว่างเท่ากับโจทก์ยอมรับสถานการณ์ดังกล่าวก่อนซื้อที่ดินและบ้านไว้แล้ว และเมื่อเปรียบเทียบประโยชน์ที่ประชาชนทั่วไปจำนวนมากที่จะได้รับความสะดวกปลอดภัยและความเจริญของท้องถิ่นจากการยกระดับถนนพิพาทในระดับที่สร้างกับการที่โจทก์ต้องขาดความสะดวกสบายไปบ้างแล้ว ความเดือดร้อนของโจทก์ไม่เกินกว่าที่ควรคิดหรือคาดหมาย โจทก์จึงต้องยอมรับเอาดังเช่นบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมกับโจทก์ในสังคมยอมรับ ควรก่อสร้างปรับปรุงยกระดับถนนพิพาทการกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นละเมิดต่อโจทก์”

จากคำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนในประเด็นหนึ่งที่ว่า ศาลได้ใช้หลักความเสียหายที่เกิดขึ้นกับโจทก์เปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคมตามหลักการของ The Cost & Benefit หรืออาจจะกล่าวได้ว่าต้นทุนหรือ Cost ที่เกิดขึ้นกับโจทก์ในการที่จะต้องขาดความสะดวกสบายไปบ้างแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสังคมแล้วมีมากกว่าหรือแทบจะไม่มีต้นทุนหรือ Cost ใดๆ เลย ดังนั้น ศาลจึงได้วินิจฉัยให้ไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์ ซึ่งแนวทางในการวินิจฉัยดังกล่าวนี้เป็นการวิเคราะห์กฎหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่มีความสำคัญสอดคล้องกับแนวคิดที่ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล ได้กล่าวไว้ถึงการบังคับใช้กฎหมายหรือคำตัดสินของศาลที่จะต้องนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ ดังเช่นในทฤษฎี Coase Theorem ที่กล่าวไว้ว่าเป็นทฤษฎีที่ทำให้ผู้พิพากษาจะต้องตระหนักในการนำหลักในเรื่องประสิทธิภาพมาเป็นกรอบในการตัดสินใจว่าจะพิพากษาอย่างไรจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรมากที่สุด³⁰ ซึ่งการนำหลักการดังกล่าวมาใช้กับการเลือกมาตรการหรือวิธีการใดๆ

²⁹ คัดมาจากหนังสือ “กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์” ของ รศ.ดร. ศักดา ธนิตกุล โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2544 หน้า 43

³⁰ ศักดา ธนิตกุล กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2544 หน้า 43

ของสถาบันประกันเงินฝากในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินก็จะทำให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบบสถาบันการเงิน และระบบการเงินของประเทศ

ก. บทบาทของสถาบันประกันเงินฝากในกระบวนการ Resolution Process

บทบาท ของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะ Conservator

บทบาทของสถาบันประกันเงินฝากในกรณีนี้มีความสำคัญอย่างมาก เพราะกระบวนการนี้จะเป็นกระบวนการที่สถาบันประกันเงินฝากจะมีบทบาทในการเป็นผู้พิทักษ์หรือผู้บริหารชั่วคราว (conservator) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งภายหลังจากที่สถาบันการเงินใดก็ตามประสบปัญหาขึ้นมา หากสถาบันการเงินนั้นมีโอกาสที่จะกลับคืนมาดำเนินการได้ดังปรกติ หรือสามารถกลับคืนมาความมั่นคงอีกครั้งหนึ่งแล้ว บทบาทที่มีความสำคัญของสถาบันประกันเงินฝากคือ จะต้องใช้มาตรการต่างๆ ที่จำเป็นในการเข้าไปจัดการ แก้ไข ฟื้นฟูฐานะ และสถานการณ์ดำเนินงานต่างๆ ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้นให้กลับคืนมา เช่น การจัดทำแผนการฟื้นฟูกิจการ หรือการปรับโครงสร้างกิจการ (Restructuring Plan) หรือการให้ความช่วยเหลือโดยตรงของสถาบันประกันเงินฝากแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่ามาตรการในการกอบกู้สถานะ (Bail-Out) โดยรูปแบบและมาตรการที่จะนำมาใช้ส่วนใหญ่มี 2 ประการ ดังนี้

แผนการฟื้นฟูกิจการ (Restructuring Plan)

แผนการปรับปรุงโครงสร้างกิจการเป็นแผนการที่สำคัญที่ประกอบไปด้วย แผนการปรับโครงสร้างทางการเงิน แผนการระดมทุนเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของเงินกองทุน แผนการปรับโครงสร้างการดำเนินธุรกิจในลักษณะเชิงกลยุทธ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการหารายได้และการทำกำไร แผนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการสินทรัพย์หรือสินเชื่อ โดยเฉพาะการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) แผนการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินธุรกิจโดย Auditor และ Compliance Unit และที่สำคัญคือแผนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานหรือโครงสร้างองค์กรให้มีความโปร่งใส (Transparent) และมีประสิทธิภาพ ซึ่งแผนต่างๆ เหล่านี้ จะต้องผ่านการนำเสนอของสถาบันประกันเงินฝากร่วมกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรกำกับดูแลโดยตรง และสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้น โดยสถาบันประกันเงินฝากจะมีบทบาทในการเป็นผู้บริหารตามแผนเอง โดยการจำกัดอำนาจและบทบาทของผู้บริหารเดิม ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็ว และ

มีประสิทธิภาพ และแผนดังกล่าวจะเป็นแผนการที่จะต้องใช้ร่วมกับวิธีการหรือมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงหรือการกอบกู้สถานะ (Bail-Out) ของสถาบันการประกันเงินฝาก

มาตรการกอบกู้สถานะหรือ Bail – Out

มาตรการที่สถาบันประกันเงินฝากจะนำมาใช้ ได้แก่

- การให้กู้ยืม
- การฝากเงิน
- การซื้อหุ้นเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน
- การซื้อสินทรัพย์
- การค้ำประกัน

การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้นั้น ผู้เขียนเห็นว่าสถาบันประกันเงินฝากจะต้องใช้อย่างระมัดระวังและใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อจูงใจให้สถาบันการเงินที่ดีเข้ามาซื้อสินทรัพย์หรือหนี้สินเท่านั้น (P&A) หรือในกรณีที่มาตรการหรือวิธีการในการ P&A ไม่ประสบความสำเร็จและหากปล่อยไว้เนิ่นนานจะก่อความเสียหายลุกลามไปถึงระบบสถาบันการเงินได้ เพราะอาจจะทำให้เกิดความเสี่ยงของเงินกองทุนประกันเงินฝากของสถาบันประกันเงินฝากที่สูญหายไปดังเช่นในกรณีของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินในปัจจุบัน นอกจากนี้อาจสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น รวมถึงผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้และผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินมีพฤติกรรม moral hazard เนื่องจากการที่สถาบันประกันเงินฝากให้ความช่วยเหลือทางการเงินจึงมีผลทำให้ต่อไปสถาบันการเงินนั้น ผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้และผู้ฝากเงิน ไม่มีความระมัดระวังและไม่สอดส่องดูแลการดำเนินงานอันทำให้เป็นปัญหาต่อวินัยของระบบตลาด (market discipline) ดังเช่น ประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กองทุนประกันเงินฝากของ saving and loan association (FSLIC) และกองทุนประกันเงินฝากของระบบธนาคารพาณิชย์ (FDIC) ประสบปัญหาการขาดทุนเนื่องมาจากสูญเสียเงินจำนวนมหาศาลในการให้ความช่วยเหลือผ่านรูปแบบมาตรการ Bail-Out และปัญหา moral hazard ที่เกิดขึ้น จนเป็นที่มาของการยกเลิก FSLIC ตามกฎหมาย The Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act 1989 (FIRREA) และการปรับปรุงโครงสร้างและมาตรการในการจัดการและแก้ไขปัญหาของ FDIC ตามกฎหมาย The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act 1991 (FDICIA)

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าการใช้มาตรการ bail-out สถาบันประกันเงินฝากจะต้องใช้ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น และใช้ในกรณีจำเป็นโดยการแบ่งแยกและวิเคราะห์ให้เห็นชัดเจนว่าสถาบันการเงินนั้นประสบปัญหาทางการเงิน ในลักษณะของ

ปัญหาสภาพคล่อง (illiquid problem) หรือ ปัญหาการขาดความสามารถในการชำระหนี้ (insolvency problem) ซึ่งหากเกิดปัญหาสภาพคล่องแล้ว สถาบันประกันเงินฝากมีความจำเป็นที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นและถือได้ว่าได้ทำหน้าที่ในการเป็นแหล่งเงินกู้ยืมสุดท้ายของระบบการเงินอันเป็นส่วนหนึ่งของตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (financial safety net) และที่สำคัญเพื่อสร้างวินัยแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น ก่อนที่สถาบันประกันเงินฝากจะให้ความช่วยเหลือดังกล่าว สถาบันการเงินและผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินนั้นควรจะต้องมีส่วนในการรับผิดชอบกับความเสียหายบ้าง เช่น การลดทุนหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินที่มีส่วนต้องรับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตามหากสถาบันการเงินที่มีปัญหาเกิดปัญหาการขาดความสามารถในการชำระหนี้ (insolvency problem) ซึ่งอาจจะเกิดจากการบริหารงานที่ผิดพลาด หรือพฤติกรรมการค้าเงินที่มีความเสี่ยงสูง (moral hazard) หรือด้วยสาเหตุใดๆก็ตาม ที่สถาบันการเงินนั้นอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถจะชำระหนี้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้ทั้งหมด เพื่อยับยั้งปัญหาไม่ให้ลุกลามไปยังสถาบันการเงินอื่นๆ และสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้น จึงควรปล่อยให้เข้าไปตามกลไกตลาด คือเข้าสู่กระบวนการปิดกิจการและชำระบัญชี ซึ่งการใช้มาตรการ Bail – Out ของสถาบันประกันเงินฝากในกรณีนี้ อาจขอข้อมูลหรือได้รับความเห็นหรือความร่วมมือในการใช้มาตรการดังกล่าวจากองค์กรกำกับดูแลโดยตรง คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย

การกอบกู้สถานะของสถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือ Bail – Out นี้ยังมีลักษณะที่เหมือนกับมาตรการ open bank financial assistance ของ FDIC กล่าวคือ สถาบันประกันเงินฝากอาจจะใช้วิธีการที่ FDIC ใช้ คือ การหาสถาบันการเงินที่ดีและมีความสนใจรับซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น หรือการใช้วิธีการอื่นที่หลากหลายที่จะสามารถลดความเสี่ยงของกองทุน สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และเสถียรภาพของระบบการเงิน

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่าในการใช้มาตรการดังกล่าวนี้ อาจจะมีปัญหาในข้อกฎหมาย หรือมีข้อพิจารณาหลายประการตามมา ดังนี้

- 1) ข้อพิจารณาในเรื่องของข้อจำกัดในการใช้อำนาจของสถาบันประกันเงินฝากในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาตามขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

ขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลหรือสถาบันประกันเงินฝาก คือ ความมุ่งหมายของสถาบันประกันเงินฝากในการจัดตั้ง ขอบวัตถุประสงค์จึงเป็นความมุ่งหมายหรืออำนาจที่นิติบุคคลจะสามารถดำเนินการได้ ดังนั้นจึงเป็นกรอบที่ชัดเจนของความสามารถใดๆที่นิติบุคคลสามารถจะกระทำได้ ซึ่งการกระทำใดๆก็ตามที่กระทำเกินขอบเขตอำนาจ (Ultra Vires) ตามกฎหมายคอม

มอนลอร์ จึงถือว่าเป็นโมฆะเพราะถือว่าเป็นการกระทำที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล และเป็นการกระทำที่นิติบุคคลไม่มีอำนาจใดๆ ซึ่งหากมีการเปรียบเทียบตามกฎหมายไทย จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า

“นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง” (มาตรา 76 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ดังนั้น หากการดำเนินการใดๆ ที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนอกจากจะไม่สามารถกระทำได้แล้ว ยังถือว่าไม่มีผลผูกพัน (binding) นิติบุคคลนั้น (แต่ความรับผิดชอบจะตกอยู่กับผู้แทนนิติบุคคลนั้นแทน) ดังเช่นคำพิพากษาของศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่ากิจการใดไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ก็ไม่ต้องผูกพันในกิจการนั้น เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 995/2491, 950/2491, 1076/2515, 1849/2516, 1852/2516, 3340/2516 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ ศาลไทยก็ไม่ได้ถือว่าเป็นโมฆะไปเลย เพียงแต่ไม่มีผลผูกพันนิติบุคคลนั้น กล่าวคือ นิติบุคคลนั้นอาจจะปฏิเสธไม่ยอมรับกิจการนั้นได้ และกรณีนี้ผู้แทนนิติบุคคลจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว³¹

ปัญหาข้อพิจารณาที่อาจจะเกิดขึ้นคือ เนื่องจากหากกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากค่อนข้างจะกว้าง เช่น “เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมและชำระบัญชีสถาบันการเงินสมาชิก” ในกรณีเช่นนี้ การบังคับใช้ในทางปฏิบัติและการตีความอาจจะเกิดปัญหาได้ว่า หากสถาบันประกันเงินฝากจะดำเนินการใดๆ อันเป็นการให้ความช่วยเหลือด้วยวิธีการต่างๆ นั้นจะสามารถกระทำได้หรือไม่ หรือเป็นการกระทำนอกขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหรือไม่ รวมถึงเป็นการเปิดกว้างให้สถาบันประกันเงินฝากมากจนเกินไปหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามหากกำหนดวัตถุประสงค์แคบหรือจำกัดจนเกินไป ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเช่นเดียวกันเพราะในบางกรณี หรือในสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป การจำกัดขอบเขตวัตถุประสงค์ที่แคบจนเกินไป อาจจะไม่สามารถครอบคลุมถึงกิจการหรือการดำเนินการใดๆ ที่เกิดขึ้น และจะทำให้กลไกการใช้อำนาจในการแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ทั้งสองกรณีจึงอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและปัญหาทางกฎหมายตามมาเช่นเดียวกัน ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้อำนาจหรือมาตรการใดๆ ก็ตามที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ย่อมไม่มีผลผูกพันสถาบันประกันเงินฝากตามหลักกฎหมายและตามคำพิพากษาดังกล่าว แต่เนื่องจากการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและสร้างความเชื่อมั่นและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และระบบ

³¹ โสภณ รัตนากร คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน้าที่ 8, พงศกัณฐ์ จำกัด สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ: พิมพ์ครั้งที่ 8, พฤษภาคม 2545 หน้า 342

การเงิน ดังนั้นการที่จะให้บรรล่วัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจหรือดุลยพินิจแก่สถาบันประกันเงินฝากที่เหมาะสมในการบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงหลักการของ “The Cost Test” และภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินนั้นมีความสลับซับซ้อน เป็นปัญหาในทางเทคนิค และมีความรวดเร็วในความเสียหาย การเปิดโอกาสให้สถาบันประกันเงินฝากสามารถใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมาก การกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กว้างจึงน่าจะเป็นประโยชน์กว่าการกำหนดขอบเขตที่แคบหรือจำกัดจนเกินไปและจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่น้อยกว่า

ข้อพิจารณาในกรณีที่สถาบันประกันเงินฝากใช้มาตรการในการให้ความช่วยเหลือหรือการกอบกู้สถานะ (Bail-Out)

การเข้าไปให้ความช่วยเหลือของสถาบันประกันเงินฝาก เนื่องมาจากมีหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการให้กู้ยืมเงิน การซื้อหุ้นเพิ่มทุน การฝากเงินเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่อง ซึ่งการใช้มาตรการต่างๆ นี้มีความเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายหรือข้อจำกัดทางกฎหมายในหลายประเด็น โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 เช่น ในกรณีที่สถาบันประกันเงินฝากให้ความช่วยเหลือโดยการซื้อหุ้นเพิ่มทุนในสถาบันการเงินที่มีปัญหา กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 มีข้อกำหนดในเรื่องขั้นตอนของการเพิ่มทุนไว้ค่อนข้างละเอียดโดยเริ่มตั้งแต่ต้องได้รับมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนเสียงทั้งหมดของผู้ถือหุ้นที่มาประชุมและมีสิทธิออกเสียง³² จากนั้นนำมติดังกล่าวไปจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทุนจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายใน 14 วัน นับตั้งแต่วันประชุมลงมติ³³ และภายหลังจากที่ได้จำหน่ายหุ้นไปแล้วบริษัทที่เปลี่ยนแปลงทุนชำระจะต้องขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทุนชำระภายใน 14 วันนับแต่วันที่³⁴ได้รับชำระค่าหุ้นครบ³⁴ และแจ้งผู้ถือหุ้นและประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์ภายใน 14 วันนับแต่วันที่³⁵ได้จดทะเบียน³⁵ ซึ่งขั้นตอนที่มีมากและใช้ระยะเวลา รวมถึงหากผู้ถือหุ้นเดิมคัดค้านในการเพิ่มทุนเนื่องจากจะได้รับผลกระทบจากการถูกลดสัดส่วนในการถือหุ้น (dilution effect) อาจจะเป็นข้อจำกัดในการใช้มาตรการในการจัดการกับปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก ทำให้ปัญหาลุกลามเป็นผลเสียหายมากขึ้น ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรจะยกเว้นขั้นตอนต่างๆตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดขึ้น ดังเช่นตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และตามพระราชบัญญัติการ

³² มาตรา 136(2) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

³³ มาตรา 136(3) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

³⁴ มาตรา 138 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

³⁵ มาตรา 143 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

ประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ละธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522 ที่กำหนดเป็นการยกเว้นขั้นตอนต่างๆบางประการเช่นเดียวกัน³⁶ ทั้งนี้ก็เพื่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา

นอกจากนี้ ในกรณีที่สถาบันประกันเงินฝากจะทำการซื้อหุ้นเพิ่มทุนนั้น เนื่องจากจำเป็นที่จะต้องมีการลดทุนเพื่อตัดขาดทุนสะสม (accumulate loss) และให้ผู้ถือหุ้นเดิมนั้นมีส่วนรับผิดชอบในความเสียหายก่อนที่สถาบันประกันเงินฝากจะเข้าไปช่วยเหลือ โดยการเพิ่มทุนนั้นก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535 กำหนดให้ดำเนินการเช่นเดียวกันกับกรณีที่มีการเพิ่มทุน โดยมีข้อกำหนดเพิ่มเติมอีกว่า ห้ามมิให้ทำการลดทุนเกิน 1 ใน 4 ของทุน และที่สำคัญการลดทุนดังกล่าวจะต้องแจ้งให้บรรดาเจ้าหนี้ทราบภายใน 14 วัน นับแต่มีการลงมติ โดยกำหนดระยะเวลาในการคัดค้านภายใน 2 เดือน นับตั้งแต่ได้รับหนังสือแจ้ง และหากมีการคัดค้านแล้วจะทำการลดทุนไม่ได้³⁷ ซึ่งในกรณีก็เช่นเดียวกันก็จะเป็นข้อจำกัดในกระบวนการแก้ไขปัญหา จึงควรที่จะได้รับการยกเว้น โดยอาจจะเปรียบเทียบและนำหลักการตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ที่ยกเว้นกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าวมาใช้เช่นเดียวกัน³⁸

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า บทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะของผู้พิทักษ์หรือผู้บริหารชั่วคราว (conservator) นี้จะเป็นการให้อำนาจแก่สถาบันประกันเงินฝากอย่างเต็มที่ในการเป็นผู้บริหารชั่วคราวแทนผู้บริหารเดิม จัดทำแผนการฟื้นฟูกิจการ พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือโดยตรงหรือการกอบกู้สถานะ (bail-out) ไปพร้อมๆกัน โดยได้รับการยกเว้นขั้นตอนหลักเกณฑ์ และกระบวนการตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535 และได้รับสิทธิประโยชน์บางประการสำหรับแผนการฟื้นฟูกิจการ เพื่อจูงใจให้มีบุคคลหรือนักลงทุนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูกิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สถาบันการเงินนั้นกลับมาดำเนินงานได้อย่างปกติและมั่นคง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶ มาตรา 24 ทวิ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และตามมาตรา 57 ตรี พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ละธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522

³⁷ มาตรา 141 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535

³⁸ มาตรา 24 ทวิ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และตามมาตรา 57 ตรี พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ละธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522

บทบาทของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะของ Receiver

บทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในลักษณะนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้นอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่อาจจะฟื้นฟูให้กลับคืนมาดำเนินงานได้อย่างปกติ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และระบบธุรกรรมทางการเงินต่างๆ สถาบันประกันเงินฝากจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปิดกิจการสถาบันการเงินนั้นและใช้มาตรการต่างๆที่จำเป็นเพื่อบรรลุดุลยภาพประสงคดังกล่าว

1) การโอนหรือขายสินทรัพย์ (Purchase and Assumption) (P&A)

มาตรการนี้เป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดและก่อให้เกิดผลดีแก่ทุกฝ่ายมากที่สุดคือ ทั้งคุ้มครองผู้ฝากเงินในการรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในเงินฝากของตน คุ้มครองเจ้าหนี้ในการรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินไว้ (preserving the value of asset) และประการสำคัญคือ ลดความเสี่ยง หรือ risk – minimized ของเงินกองทุนประกันเงินฝาก (จะเห็นได้ว่า FDIC ของสหรัฐอเมริกา และ PDIC ของฟิลิปปินส์ มักจะใช้วิธีการนี้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน)

เมื่อสถาบันประกันเงินฝาก เห็นควรที่จะปิดประกาศโฆษณาให้สถาบันการเงินทราบถึงการประมวลขายสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินที่ดีและมีความมั่นคงเข้ามารับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินผ่านรูปแบบหรือวิธีการขายสินทรัพย์หรือ P&A ในลักษณะต่างๆ เช่น การที่สถาบันการเงินที่ดีตกลงรับโอนภาระหนี้สินทั้งหมดหรือบางส่วน หรือรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยสินทรัพย์ที่สถาบันการเงินที่รับซื้อไปนี้โดยส่วนใหญ่จะเป็นสินทรัพย์ที่ดีหรือมีคุณภาพ (performing loan) แต่สำหรับสินทรัพย์ที่ไม่ดีหรือมีปัญหา (non performing loan) สถาบันประกันเงินฝากอาจจะรับซื้อหรือรับโอนไว้เอง หรือเก็บไว้เพื่อรอชำระบัญชีเมื่อสถาบันการเงินนั้นปิดกิจการ

มาตรการโอนขายสินทรัพย์หรือP&A นั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบของการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินหลายรูปแบบ เช่น Loan Purchase P&A, P&A with Put Option, Pool Asset P&A, Whole Bank P&A, Lose Sharing P&A ที่สถาบันประกันเงินฝากจะรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสินทรัพย์ที่สถาบันการเงินรับโอนไป ซึ่งรูปแบบต่างๆ นี้ ต่างมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ อีกรูปแบบหนึ่งของ P & A คือ วิธีการที่เรียกว่า Bridge Bank ที่จะใช้ในกรณีกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาที่ขนาดใหญ่และมีความสลับซับซ้อนและมีความสำคัญต่อระบบสถาบันการเงิน เพื่อป้องกันความเสียหายอย่างใหญ่หลวง วิธีการ Bridge Bank นี้จึง

ดำเนินการให้ Bridge Bank รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินเป็นการชั่วคราวไว้ก่อน เพื่อรอการแก้ไข ปัญหา และป้องกันการตื่นตระหนกของผู้ฝากเงินอันกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน ซึ่ง Bridge Bank นี้จะเป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะภารกิจนี้เป็นการชั่วคราว หรืออาจจะตั้ง เป็นสถาบันการเงินที่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปก็ได้

แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบต่างๆ เหล่านี้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายหรือมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้ คือ

1) ปัญหาในการโอนสิทธิเรียกร้องและภาระหนี้ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ในทางทฤษฎีทางกฎหมาย สัญญาย่อมมีผลผูกพันเฉพาะตัวระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น (privity of contract) บุคคลภายนอกสัญญาไม่อาจจะอ้างสิทธิหรืออุกบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม สัญญาได้ แต่หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นในกรณีของการ โอนสิทธิเรียกร้อง โดยการโอนสิทธิ เรียกร้องเป็นการที่เจ้าหนี้ตกลงยินยอมโอนสิทธิที่เรียกร้องที่จะให้ลูกหนี้ชำระหนี้ให้แก่อีกบุคคล หนึ่งแทน ซึ่งมีผลทำให้ให้บุคคลผู้รับโอนเข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียก ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้³⁹

การโอนสินทรัพย์หรือสินเชื่อของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นก็เช่นเดียวกัน ที่ถือว่าเป็น การโอนสิทธิเรียกร้องประการหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการโอนสิทธิที่จะเรียกให้ลูกหนี้สินเชื่อชำระ หนี้จากสถาบันการเงินที่มีปัญหาไปให้กับสถาบันการเงินที่รับโอน ซึ่งการโอนสิทธิเรียกร้อง ดังกล่าวนั้น ย่อมจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ จะต้องทำเป็นหนังสือ⁴⁰ โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอน มิฉะนั้นจะมีผลทำให้ไม่สมบูรณ์⁴¹ ซึ่ง นอกจากจะต้องทำเป็นหนังสือแล้ว การโอนสิทธิเรียกร้องจะยกเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้ได้หรือ

³⁹ โสภณ รัตนกร คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย หนี้ บทเบ็ดเสร็จ ทั่วไป สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ: พิมพ์ครั้งที่ 5, กรกฎาคม 2543 หน้า 398

⁴⁰ มาตรา 306 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴¹ ซึ่งในกรณีนี้มีปัญหาข้อกฎหมายตามมาว่า การโอนสิทธิเรียกร้องที่ไม่ทำเป็นหนังสือนั้น จะมีผลเป็นโมฆะ ซึ่งไม่มีบุคคลใดที่จะสามารถอ้างสิทธิได้ หรืออาจจะไม่ถึงกับเป็นโมฆะ เพียงแต่ ไม่มีผลให้ผู้รับโอนมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้เท่านั้น โดยมีความเห็นต่างกันสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นโมฆะ (คำพิพากษาฎีกา 2331/2522 และความเห็นของศาสตราจารย์เกษร พันธุลาภ) ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่มีผลระหว่างผู้รับโอนกับลูกหนี้เท่านั้น แต่ยังมีผลอ้างได้ ระหว่างผู้โอนและผู้รับโอนตามเดิม (คำพิพากษาฎีกา 536/2498, 3102/2529, 1562/2530)

บุคคลภายนอกได้ เมื่อมีการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้ได้ให้ความยินยอมด้วย โดย
 ทั้งนี้คำบอกกล่าวหรือคำยินยอมนั้นต้องทำเป็นหนังสือ ซึ่งผลของการให้ความยินยอมดังกล่าวหาก
 เป็นการยินยอมโดยไม่มีข้อโต้แย้งหรือโดยมิได้อัดอ้อน กรณีเช่นนี้ลูกหนี้ไม่อาจจะยกเป็นข้อต่อสู้
 ที่มีต่อผู้โอนขึ้นต่อสู้ผู้รับโอนได้⁴² แต่หากลูกหนี้ไม่ได้ให้ความยินยอม เพียงแต่ได้รับการบอก
 กล่าวการโอนจากผู้รับโอนหรือผู้โอนเท่านั้น กรณีนี้ ลูกหนี้มีข้อต่อสู้ใดๆ ต่อผู้โอนย่อมยกเป็นข้อ
 ต่อสู้กับผู้รับโอนได้เสมอ⁴³

การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบของการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวอย่าง
 ชัดเจน ทำให้หากสถาบันประกันเงินฝากจะใช้มาตรการในการโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่
 มีปัญหาไปให้กับสถาบันการเงินอื่น จึงต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย ซึ่ง
 หากไม่ดำเนินการดังกล่าว อาจจะมีผลทำให้การโอนสินทรัพย์ดังกล่าวไม่สมบูรณ์ และหากไม่มี
 การบอกกล่าวหรือได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากลูกหนี้แล้ว ก็อาจจะเกิดปัญหาลูกหนี้สามารถ
 ยกข้อต่อสู้ขึ้นยันกับสถาบันการเงินที่รับโอนได้ ซึ่งอาจจะมีผลทำให้กระบวนการโอนขาย
 สินทรัพย์เกิดปัญหา ทำให้ใช้ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาที่ยาวนานมากขึ้น เพราะเกิดปัญหาการ
 โต้แย้งสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น ในประเด็นดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่การโอนสินทรัพย์บางส่วน
 หรือทั้งหมดไปให้กับสถาบันการเงินอื่นภายใต้กระบวนการแก้ไขปัญหาของสถาบันประกันเงิน
 ฝากจะได้รับการยกเว้นบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าว

นอกจากนั้นแล้ว ตามกฎหมายยังกำหนดอีกว่า เมื่อโอนสิทธิเรียกร้องไปแล้ว สิทธิจำนอง
 สิทธิจำนำ สิทธิอันเกิดจากการค้ำประกันที่มีอยู่กับสิทธิเรียกร้องนั้น ตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย⁴⁴ ใน
 กรณีนี้ก็จะเกิดปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เนื่องจากสินทรัพย์หรือสิทธิเรียกร้องดังกล่าวนั้น
 (ซึ่งอาจจะเรียกว่า “สิทธิประชาชน”) อาจจะมีหลักประกันต่างๆ ไม่ว่า จำนอง จำนำ หรือค้ำประกัน
 (ซึ่งอาจจะเรียกว่า “สิทธิอุปกรณ”) โดยเมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไปแล้วสิทธิอุปกรณต่างๆ
 เหล่านี้ย่อมโอนตามไปด้วย และหากสถาบันประกันเงินฝากใช้มาตรการในการโอนขายสินทรัพย์
 ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไปให้กับสถาบันการเงินที่ดีหรือมั่นคง ในเรื่องของหลักประกัน
 ดังกล่าวก็ควรที่จะกำหนดเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เพราะหากไม่ได้กำหนดเอาไว้อย่าง

⁴² มาตรา 308 วรรคแรก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ข้อต่อสู้ที่มีต่อผู้โอนที่จะยก
 เป็นข้อต่อสู้ผู้รับโอนไม่ได้ นั้น ต้องเป็นข้อต่อสู้อันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้โอนกับลูกหนี้
 เช่น การปลดหนี้ หักกลบหนี้ แต่ไม่ใช่ข้อต่อสู้อันเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของสิทธิเรียกร้อง
 เช่น มูลหนี้ที่เป็นโมฆะหรือไม่สมบูรณ์ (โสภณ รัตนกร คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและ
 พาณิชย์ ว่าด้วยหนี้ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป อ้างแล้ว หน้า 418-419)

⁴³ มาตรา 308 วรรคสอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴⁴ มาตรา 305 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ชัดเจนอาจจะเกิดปัญหาตามมา แม้จะถือว่าเป็นการ โอนสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายที่ถูกต้องแล้ว แต่ในเรื่องของหลักประกันต่างๆ นั้นอาจจะไม่ชัดเจนว่าจะโอนตามไปด้วยหรือไม่ ดังนั้น ในการ โอนสินทรัพย์ไปให้กับสถาบันการเงินอื่นภายใต้กระบวนการแก้ไขปัญหาของสถาบันประกันเงินฝากกฎหมายนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนเช่นกัน

สำหรับการโอนภาระหนี้ นั้น คือการโอนขายหรือรับโอนภาระหนี้สิน (Liabilities) ไปให้กับสถาบันการเงินอื่นที่ดีหรือที่มั่นคง ซึ่งการโอนภาระหนี้ นั้นอาจจะมีความหมายว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่⁴⁵ เนื่องจากมีความเห็นในทางทฤษฎีทางกฎหมายที่ว่า การโอนหนี้จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีเป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ซึ่งในกรณีของการโอนหนี้และการแปลงหนี้ใหม่มีความแตกต่างกัน เนื่องจากว่าการ โอนหนี้ในที่นี้จะหมายถึง การที่ลูกหนี้ทำการ โอนภาระหนี้ที่ตนจะต้องชำระหนี้ไปให้กับบุคคลอื่นชำระหนี้แทนตน ซึ่งต่างกับกรณีของการแปลงหนี้ใหม่ เพราะเนื่องมาจากการแปลงหนี้ใหม่เป็นการที่คู่สัญญาได้ตกลงกันให้มูลหนี้เดิมระงับ และบังคับตามหนี้ที่ได้ตกลงกันขึ้นใหม่ โดยแปลงหนี้ใหม่จะต้องเป็นการเปลี่ยนสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของมูลหนี้⁴⁶ ได้แก่ การเปลี่ยนเงื่อนไขแห่งหนี้⁴⁷ การเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้⁴⁸ และการเปลี่ยนตัวลูกหนี้⁴⁹ โดยในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ คือ การเปลี่ยนตัวลูกหนี้ เพราะกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะทำเป็นสัญญาระหว่างตัวเจ้าหนี้กับลูกหนี้คนใหม่แต่จะทำโดยจิตใจลูกหนี้เดิมไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาตามมาว่า การรับโอนภาระหนี้ของสถาบันการเงินที่รับโอนจะสามารถกระทำได้เลยหรือไม่โดยไม่ต้องทำเป็นสัญญา และหากกระทำได้จะถือว่าเป็นการ โอนหนี้หรือเป็นการแปลงหนี้ใหม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

1) การโอนหนี้และการแปลงหนี้ใหม่โดยการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ย่อมจะมีความแตกต่างกัน เนื่องมาจากการ โอนหนี้ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องบังคับตามสัญญาที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ แต่สำหรับการแปลงหนี้ใหม่โดยการเปลี่ยนตัว

⁴⁵ ในทางทฤษฎีทางกฎหมาย ตามกฎหมายโรมันและกฎหมายคอมมอนลอว์ ไม่ยอมให้มีการโอนหนี้กัน เพราะตามหลักที่ว่าภาระหน้าที่มีอาจโอนไปให้ผู้อื่นได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการแปลงหนี้ใหม่โดยการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ เพราะไม่ใช่การ โอนหนี้แต่ถือว่าเจ้าหนี้ยอมรับหนี้ใหม่ที่ชำระโดยลูกหนี้คนใหม่ (คำพิพากษาฎีกา 1906/2516, โสภณ รัตนกร คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย หนี้ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป อ่างแล้ว หน้า 399-400)

⁴⁶ มาตรา 349 วรรคแรก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴⁷ มาตรา 349 วรรคสอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴⁸ มาตรา 349 วรรคสาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴⁹ มาตรา 350 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ลูกหนี้ นั้น เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องทำเป็นสัญญาระหว่าง เจ้าหนี้และลูกหนี้คนใหม่ก็ได้ ซึ่งผลของการโอนหนี้ดังกล่าวและการแปลงหนี้ใหม่ย่อมมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การโอนหนี้ นั้น สิทธิและหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของสัญญาโอนหนี้ และที่สำคัญคือหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ข้อกำหนดเป็นไปตามสัญญาเดิมหรือมูลหนี้เดิม เพียงแต่มีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ผู้ชำระหนี้เท่านั้น และมีผลทำให้หลักประกันหรือหนี้อุปกรณ์ยังคงมีอยู่ต่อไปเสมอ แต่อย่างไรก็ตามสำหรับการแปลงหนี้ใหม่แล้ว เนื่องมาจากมีผลทำให้หนี้เดิมระงับไป และบังคับตามมูลหนี้ใหม่ ดังนั้นมีผลให้หนี้อุปกรณ์ เช่น ค้ำประกัน จำนอง จำนำ ระงับตามไปด้วย เว้นแต่ในกรณีที่คู่สัญญาจะตกลงกันให้โอนหลักประกันของหนี้เดิมไปใช้กับหนี้ใหม่ด้วย⁵⁰ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หากไม่มีการตกลงดังกล่าวชัดเจนแล้ว หลักประกันที่เป็นหนี้อุปกรณ์จะต้องระงับตามไปด้วย ซึ่งกรณีนี้จะก่อให้เกิดปัญหาในการรับโอนภาระหนี้ของสถาบันการเงินที่รับโอนเป็นอย่างมาก

2) ผลของการแปลงหนี้ใหม่แสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าหนี้เดิมเป็นอันระงับ ต้องบังคับตามหนี้ใหม่ (การพิสูจน์ว่าได้ชำระหนี้แล้วก็ต้องพิสูจน์ได้ว่าได้ชำระหนี้ใหม่ ตามคำพิพากษาฎีกา 593/2508) แต่ผลของการโอนหนี้ตามสัญญาโอนหนี้ย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งสำหรับในกรณีรับโอนภาระหนี้สินตามมาตรการที่สถาบันประกันเงินฝากใช้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า จะต้องดูเจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญาเป็นสำคัญว่าคู่สัญญาประสงค์จะให้หนี้เดิมระงับหรือไม่ หากคู่สัญญาประสงค์ที่จะให้หนี้เดิมระงับแล้วมาบังคับตามมูลหนี้ใหม่ ก็จะถือว่าเป็นกรณีการแปลงหนี้ใหม่ แต่หากไม่ประสงค์ที่จะให้หนี้เดิมระงับก็จะเป็นการโอนหนี้ ซึ่งจะต้องบังคับไปตามสัญญาโอนหนี้ โดยคู่สัญญายังมีสิทธิและหน้าที่ตามมูลหนี้เดิมอยู่ ไม่ใช่การแปลงหนี้ใหม่ เนื่องจากการพิสูจน์เจตนา ย่อมมีความสำคัญที่สุดในการทำนิติกรรม (มาตรา 171และมาตรา 368 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

2) การควบกิจการ (Merger)

การควบบริษัท คือการรวมบริษัทตั้งแต่ 2 บริษัทขึ้นไป โดยการควบบริษัทเป็นวิธีการหรือมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งการควบบริษัทจะเป็นการรักษาและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบการชำระเงินหรือระบบธุรกรรมทางการเงินในตลาดการเงิน อีกทั้งเป็นการสร้างความเข้มแข็งหรือประสิทธิภาพในการแข่งขันของระบบสถาบันการเงิน การควบรวมกิจการจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่สำคัญของสถาบันประกันเงินฝาก

⁵⁰ มาตรา 352 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การควบกิจการตามกฎหมาย เป็นการรวมกิจการหรือรวมบริษัท ตั้งแต่ 2 บริษัท ขึ้นไปเป็นบริษัทใหม่ขึ้นมา บริษัทเดิมก็จะเลิกไปซึ่งเรียกวิธีการนี้ว่า “Amalgamation หรือ Consolidation” โดยบริษัทใหม่นี้จะรับโอนทรัพย์สินและหนี้สิน สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนทุน และผู้ถือหุ้นของบริษัทเดิมไป และการควบกิจการอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการรวมกิจการหรือบริษัทที่มีได้มีบริษัทใหม่ขึ้นมาเพียงแต่มีบางบริษัทที่ต้องปิดกิจการไป โดยรวมกิจการเข้าไปอยู่ในอีกบริษัทหนึ่ง ซึ่งเรียกวิธีการนี้ว่า “Merger” นอกจากนี้ยังมีกรณีที่บริษัทใดต้องการเข้าไปมีอำนาจในการจัดการอีกบริษัทหนึ่งโดยไม่ประสงค์ที่จะควบรวมบริษัทกัน โดยการเข้าไปถือหุ้นจนถึงระดับที่สามารถควบคุมการดำเนินงานของอีกบริษัทนั้นได้ ซึ่งเรียกวิธีการนี้ว่า “Take Over”

อย่างไรก็ตาม การควบกิจการที่สถาบันประกันเงินฝากจะนำมาใช้นี้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายหรือมีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

ข้อพิจารณาในประเด็นหลักเกณฑ์และกระบวนการตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535

ตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535 การควบบริษัทจะกระทำได้ต่อเมื่อมีมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นของแต่ละบริษัทไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนเสียงทั้งหมดของผู้ถือหุ้นที่มาประชุมและมีสิทธิออกเสียง⁵¹ และบริษัทจะต้องมีหนังสือแจ้งมติการควบไปให้บรรดาเจ้าหนี้ของบริษัททราบภายใน 14 วัน นับตั้งแต่วันที่มติ และให้โอกาสในการที่เจ้าหนี้จะคัดค้านภายในระยะเวลา 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ซึ่งหากเจ้าหนี้คัดค้าน บริษัทจะทำการควบรวมบริษัทไม่ได้⁵² จากนั้นให้มีการเรียกประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทมาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาในเรื่อง เช่น วัตถุประสงค์ ทุน ข้อบังคับ กรรมการ⁵³ และคณะกรรมการเดิมจะต้องส่งมอบกิจการทรัพย์สิน บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่างๆ ของบริษัทให้แก่คณะกรรมการบริษัทที่ควบรวมกันภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นสุดการประชุม และจะต้องไปขอจดทะเบียนการควบรวมบริษัท หนังสือบริคณห์ และข้อบังคับที่ที่ประชุมได้ลงมติอนุมัติแล้ว ต่อนายทะเบียนภายใน 14 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประชุม⁵⁴

การควบรวมบริษัทหรือกิจการตามกฎหมายนั้น กฎหมายบัญญัติรับรองให้บรรดาทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่างๆ ทั้งหมดตกเป็นของบริษัทใหม่ แต่อย่างไรก็ตามแล้ว เนื่องจาก

⁵¹ มาตรา 146 วรรคแรก พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535

⁵² มาตรา 147 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535

⁵³ มาตรา 148 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535

⁵⁴ มาตรา 151 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535

กระบวนการดังกล่าวจะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน และมีขั้นตอนค่อนข้างจะยุ่งยาก อาจจะทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาของสถาบันประกันเงินฝากล่าช้าออกไป เป็นผลเสียหายต่อกระบวนการแก้ไขปัญหา ซึ่งหากพิจารณาตามกระบวนการรวบรวมกิจการของสถาบันการเงินและการโอนกิจการของสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 แล้ว ได้กำหนดชัดเจนว่า หากเป็นการรวบรวมกิจการหรือการโอนกิจการตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีแล้วจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 ข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามการควบกิจการและการโอนกิจการสถาบันการเงินจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด ดังนี้ คือเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีแล้ว ให้สถาบันการเงินที่จะรวบรวมกิจการหรือโอนกิจการจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อที่จะพิจารณาการรวบรวมกิจการและการโอนกิจการ โดยการส่งหนังสือเรียกประชุมให้ผู้ถือหุ้นทราบไม่น้อยกว่า 7 วัน แต่ไม่เกิน 14 วัน โดยการประชุมดังกล่าว หากได้รับมติไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนเสียงทั้งหมดของผู้ถือหุ้นที่มาประชุมแล้วให้ถือว่าการควบรวมกิจการและการโอนกิจการนั้นชอบด้วยกฎหมาย⁵⁵ (ยกเว้นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินใดไม่ต่ำกว่า 90% เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีแล้ว ให้ถือว่าความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นและการควบรวมกิจการและการโอนกิจการนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว⁵⁶) จากนั้น คณะกรรมการสถาบันการเงินที่ควบรวมกันมีสิทธิขอจดทะเบียนการควบรวมกิจการและการโอนกิจการภายใน 14 วัน นับตั้งแต่รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ⁵⁷ โดยผลของการควบรวมกิจการและการโอนกิจการดังกล่าวจะทำให้การโอนสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่ไม่ใช่จำนอง จำน่า คำประกัน ตกแก่สถาบันการเงินที่ควบกัน⁵⁸ รวมถึงการโอนดังกล่าวไม่ต้อง

⁵⁵ มาตรา 38 จัตวา และมาตรา 38 เบญจ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และมาตรา 67 จัตวา พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

⁵⁶ มาตรา 38 เบญจ วรรคสอง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

⁵⁷ มาตรา 38 เบญจ วรรคห้า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และมาตรา 67 จัตวา วรรคหก พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

⁵⁸ มาตรา 38 ฉ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และมาตรา 67 เบญจ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

ปฏิบัติตามมาตรา 306 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไร (แต่ไม่กระทบต่อสิทธิของลูกหนี้ในการยกข้อต่อสู้ตามมาตรา 308 วรรคสอง)⁵⁹

จะเห็นได้ว่า หากสถาบันประกันเงินฝากนำรูปแบบมาตรการการควบคุมกิจการและการโอนกิจการมาใช้กับกระบวนการในการแก้ไขปัญหาแล้ว นอกจากจะควรได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามขั้นตอนและกระบวนการของพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังอาจจะมีข้อกำหนดพิเศษที่ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็วและเอื้อประโยชน์แก่สถาบันการเงินที่ควบคุมกิจการหรือโอนกิจการกันมากขึ้น เช่น การกำหนดให้สิทธิในหลักประกันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นค้ำประกัน จำนอง จำนำ ถูกโอนไปยังสถาบันการเงินที่รับโอนทันที ซึ่งจะทำให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (deposit pay-off)

การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายเงินกองทุนประกันเงินฝาก(deposit insurance fund) มากที่สุด ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับ FDIC ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ PDIC ของประเทศฟิลิปปินส์ ในช่วงหนึ่งที่เงินกองทุนประกันเงินฝากลดลงอย่างมากจากผลกระทบของการเกิดวิกฤติสถาบันการเงิน ทำให้มีผลถึงการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน และจากการที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วว่าการที่กองทุนประกันเงินฝากลดลงอย่างมายนั้นมีผลทำให้สถาบันประกันเงินฝากจะต้องเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันสูงขึ้น (high premium) อาจชักจูงให้สถาบันการเงินมี moral hazard มากขึ้นซึ่งการที่สถาบันการเงินมี moral hazard นั้นย่อมนำมาซึ่งความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงิน (bank fragility) ดังนั้น วิธีการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน จึงควรจะเป็นวิธีการสุดท้ายเมื่อไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยวิธีการอื่นได้แล้ว แต่อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินก็จะต้องดำรงรักษาความเชื่อมั่น (confidence) ของผู้ฝากเงินเอาไว้ด้วยในขณะเดียวกัน โดยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจ่ายเงินรวมถึงระยะเวลาการจ่ายเงินคืนที่ชัดเจน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาเอาไว้และมีให้ลูกหลานทำลายความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินอื่นพากันแห่ถอนเงินจากสถาบันการเงินที่ตนฝากไว้ (bank run /bank panic) อันกระทบต่อระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ

⁵⁹มาตรา 38 ตรี พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ 2505 และมาตรา 67 ตรี พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ 2522

การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินหรืออาจจะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า reimbursement นั้น เกิดขึ้นเมื่อ มาตรการแก้ไขปัญหานั้นไม่ประสบความสำเร็จ สถาบันการเงินที่มีปัญหาจะถูกปิดกิจการลง สินทรัพย์ต่าง ๆ ของสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นจะถูกโอนไปภายใต้การดูแลของสถาบันประกัน เงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีหรือผู้พิทักษ์ทรัพย์เพื่อรอการชำระบัญชี จากนั้นสถาบันประกันเงิน ฝากจะเริ่มกระบวนการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน โดยรูปแบบมี 2 ประการ คือ

- จ่ายเงินคืนโดยตรง โดยจ่ายเป็นเงินสด (cash) หรือเช็ค (cheques) โดยการประกาศ กำหนดให้ผู้ฝากเงินดำเนินการมารับหรือรอรับภายในเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนดอย่างชัดเจน ซึ่งการประกาศนั้นมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่ทางหน้าหนังสือพิมพ์ สื่อโทรทัศน์ หรือประกาศข่าวสาร ทางราชการ

- โอนเงินไปยังสถาบันการเงินอื่น หรือจัดตั้งสถาบันการเงินชั่วคราวเพื่อทำหน้าที่ในการรับโอนเงินดังกล่าว และประกาศกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาที่ผู้ฝากเงินจะมารับเงินฝากคืน อย่างชัดเจน

ข. บทบาทของสถาบันประกันเงินฝากในกระบวนการ Liquidation Process

กลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งของสถาบันประกันเงินฝากคือ การ ทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี (liquidator) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งเครื่องมือนี้เป็นส่วนหนึ่ง ของมาตรการแก้ไขปัญหาแบบ corrective measures ที่จะเกิดขึ้นหลังจากที่องค์กรกำกับดูแลได้สั่ง ให้มีการปิดกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหา และสถาบันประกันเงินฝากก็ใช้มาตรการต่างๆ ใน แก้ไขปัญหาตามกระบวนการ Resolution Process ผ่านรูปแบบการโอนขายสินทรัพย์ (P&A) การ ควบกิจการ การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน

การชำระบัญชี (liquidation)

การชำระบัญชี คือ การชำระสะสางกิจการของบริษัทให้เสร็จสิ้นไป รวบรวมทรัพย์สิน ขายทรัพย์สิน ติดตามทวงหนี้สิน ดำเนินคดีหรือต่อสู้แทนบริษัท ชำระหนี้และแบ่งเงินหรือ ทรัพย์สินที่เหลืออยู่ ภายหลังจากชำระหนี้ให้แก่ผู้ถือหุ้น ตลอดจนกระทำการอื่นตามที่กฎหมาย กำหนดให้เสร็จสิ้นไป

อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะของผู้ชำระบัญชีค่อนข้าง มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะหลังจากที่มีการปิดสถาบันการเงินใด สถาบันการเงินที่ปิดไปนั้นก็จะ

เข้าสู่กระบวนการชำระบัญชี โดยสถาบันประกันเงินฝากจะมีบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้ชำระบัญชี (Liquidator) ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ปัจจุบันในกรณีที่สถาบันการเงินใดปิดกิจการไป ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นองค์กรกำกับดูแลก็จะใช้อำนาจตามกฎหมายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป็นผู้มีอำนาจในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ปิดกิจการ ซึ่งเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดบทบาท ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ ในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน เพียงแต่กฎหมายดังกล่าวให้การชำระบัญชีสถาบันการเงินให้นำบทบัญญัติในเรื่องการชำระบัญชีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ ดังนั้นกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจึงอนุโลมใช้การชำระบัญชีในกรณีทั่วไป คือ ตาม พ.ร.บ. บริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 มาใช้⁶⁰ ซึ่งหลักเกณฑ์ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีดังกล่าวนั้นค่อนข้างซับซ้อน และมีขั้นตอนและกระบวนการที่มีอยู่มาก ซึ่งอาจจะทำให้ใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน โดยเริ่มตั้งแต่ เมื่อผู้ชำระบัญชีได้รับการแต่งตั้งแล้วจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายทราบเพื่อยื่นคำขอชำระหนี้แก่ผู้ชำระบัญชี ภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับการแจ้ง รวมถึงแจ้งให้ลูกหนี้ของบริษัทชำระหนี้แก่ผู้ชำระบัญชี⁶¹ และภายใน 7 วัน นับตั้งแต่ได้รับการแต่งตั้ง ผู้ชำระบัญชีจะต้องประกาศโฆษณาการเลิกบริษัทให้ประชาชนทราบ⁶²

ผู้ชำระบัญชี มีอำนาจหน้าที่ เช่น⁶³

- 1) ดำเนินการงานของบริษัทเฉพาะที่มีความจำเป็น เพื่อชำระสะสางกิจการงานที่ค้างอยู่ให้เสร็จสิ้นไป
- 2) เก็บรวบรวมและรับเงินหรือทรัพย์สินที่บริษัทมีสิทธิจะได้รับจากบุคคลอื่น หรือขายทรัพย์สินของบริษัท
- 3) ดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีแพ่งหรือคดีอาญา หรือประนีประนอมยอมความในนามของบริษัท
- 4) ชำระหนี้ในนามของบริษัท
- 5) เรียกประชุมผู้ถือหุ้น
- 6) แบ่งเงินและทรัพย์สินที่เหลืออยู่ภายหลังการชำระบัญชีแก่ผู้ถือหุ้น

⁶⁰ มาตรา 66 วรรคสอง พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522

⁶¹ มาตรา 162 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

⁶² มาตรา 161 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

⁶³ มาตรา 160 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

และในกรณีที่ผู้ชำระบัญชีเห็นว่าจำเป็นแก่การชำระบัญชี หรือเมื่อเจ้าหนี้ร้องขอ ผู้ชำระบัญชีอาจจะเรียกประชุมเจ้าหนี้ เพื่อพิจารณากิจการและฐานะทางการเงินของบริษัทและเรื่องการจัดชำระหนี้ได้⁶⁴

นอกจากนี้แล้ว ผู้ชำระบัญชีจะต้องทำรายงานยื่นต่อนายทะเบียนทุก 3 เดือน เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้ชำระบัญชีได้จัดการชำระบัญชีไปอย่างไรบ้าง ไปจนกว่าจะเสร็จการชำระบัญชี⁶⁵ และถ้าการชำระบัญชีไม่สามารถกระทำทำให้เสร็จภายใน 1 ปี ผู้ชำระบัญชีจะต้องเรียกประชุมผู้ถือหุ้นในเวลาสิ้นปีทุกปีโดยต้องทำรายงานยื่นต่อที่ประชุมว่าได้จัดการชำระบัญชีไปอย่างไรบ้าง⁶⁶ และเมื่อชำระบัญชีเสร็จสิ้นแล้ว ผู้ชำระบัญชีจะต้องทำรายงานการชำระบัญชีและเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อเสนอรายงานให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ และนำผลของการอนุมัติไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายใน 14 วัน นับแต่วันประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น จึงถือได้ว่าการชำระบัญชีได้สิ้นสุดลง⁶⁷

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์ตามกฎหมายล้มละลายแล้ว จะเห็นได้ว่า ตามกระบวนการล้มละลาย เมื่อศาลมีการแต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์แล้ว นับแต่นั้นบรรดาเจ้าหนี้จะต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ภายใน 2 เดือน และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะมีอำนาจในการเข้าไปจัดการกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ ยึดทรัพย์สิน สมุด บัญชี และเอกสารของลูกหนี้ รวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้หรือที่ลูกหนี้ครอบครองอยู่ เข้าว่าดำเนินคดีแพ่งแทนลูกหนี้ จัดประชุมเจ้าหนี้ จัดให้มีการประนอมหนี้ก่อนและหลังล้มละลาย การเพิกถอนการให้เปรียบแก่เจ้าหนี้บางราย การบังคับให้บุคคลภายนอกชำระหนี้หรือส่งมอบทรัพย์สินแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ รวมถึงการไม่ยอมรับทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญาใดๆ การจำหน่ายทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายโดยการขายทอดตลาด และการแบ่งทรัพย์สินให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย

ขั้นตอน ขอบเขต อำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้นค่อนข้างจะมีความคล้ายกัน คือ การทำหน้าที่เป็นผู้ที่เข้ามาดูแลหรือเข้ามาจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของลูกหนี้ แต่สิ่งที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดเจนคือ กรณีการชำระบัญชียังเป็นกรณีเหตุการณ์ปรกติที่อาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่บริษัทประสงค์จะเลิกกิจการไป ซึ่งต่างกับกรณีการถูกพิทักษ์ทรัพย์ เนื่องจากสถานะทางการเงินของบริษัทอยู่ในสถานะหนี้สินล้นพ้นตัว (Insolvency) หรือมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินจึงถูกฟ้องร้องให้ล้มละลาย เพื่อให้กฎหมายเข้ามาคุ้มครองกระบวนการชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเป็นธรรม บทบาทดังกล่าวของ

⁶⁴ มาตรา 171 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

⁶⁵ มาตรา 174 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

⁶⁶ มาตรา 175 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

⁶⁷ มาตรา 175 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

กฎหมายล้มละลายโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงมีข้อยุ่งยาก มีเจ้าหนี้จำนวนมาก และมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก รวมถึงมีขั้นตอนและกระบวนการที่ใช้ระยะเวลาานาน

หากได้พิจารณาถึงกระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ปัญหาของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะของผู้ชำระบัญชี เนื่องจากสถาบันการเงินเป็นประเภทแห่งกิจการรูปแบบหนึ่งที่มีความแตกต่างไปจากกิจการประเภทอื่น เพราะมีผลกระทบโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และประชาชน และเสถียรภาพของระบบการเงิน และมีปัญหาทางเทคนิค ธุรกรรมทางการเงิน และมีบรรดาเจ้าหนี้จำนวนมาก ยุ่งยากและสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว เป็นธรรม และมีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษ โดยการลดขั้นตอนบางขั้นตอนออกไปที่ไม่จำเป็น

อย่างไรก็ตามลักษณะสำคัญของกระบวนการชำระบัญชีนี้ควรที่จะมีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชี

สำหรับขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีนี้ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 ดังที่ได้กล่าวมานั้นมีความเหมาะสมที่จะใช้กับกรณีการชำระบัญชีของสถาบันการเงิน แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จะมีการกำหนดกรอบของระยะเวลาของการชำระบัญชีให้มีความรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ เช่น กระบวนการในการว่ากล่าวคดีแพ่งและทางอาญาแทนสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นในกรณีที่สถาบันการเงินดังกล่าวนี้เป็นคู่ความ ก็ควรที่จะกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากมีสิทธิหรืออำนาจที่จะร้องขอต่อศาลให้ศาลสั่งงดกระบวนการพิจารณาคดีที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาเป็นคู่ความอยู่ หรืออาจจะขอให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีไป แล้วให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายที่ฟ้องร้องลูกหนี้สถาบันการเงินในศาลมาดำเนินการขอเรียกหรือรับชำระหนี้จากสถาบันประกันเงินฝากโดยตรงในกระบวนการชำระบัญชี ซึ่งจะได้รับผลดีกว่าการปล่อยให้เจ้าหนี้ต่างฟ้องกันเอง

นอกจากนี้แล้ว อำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในการรวบรวมทรัพย์สินหรือรับเงินหรือทรัพย์สินที่สถาบันการเงินมีสิทธิจะได้รับนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าและจำนวนของสินทรัพย์ให้สูงขึ้น (the maximized the asset) สถาบันประกันเงินฝากก็ควรที่จะมีอำนาจเต็มที่ในการรวบรวมทรัพย์สินที่อยู่ของสถาบันการเงินหรือที่สถาบันการเงินครอบครองอยู่ รวมถึงเรียกให้บุคคลใดก็ตามที่รับว่าเป็นหนี้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินให้ชำระหนี้ ซึ่งอาจจะให้สิทธิในการโต้แย้งได้ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด รวมถึงมีสิทธิที่จะปฏิเสธสัญญาหรือสิทธิประโยชน์บางประการที่สถาบันการเงินที่มีปัญหามีอยู่ แต่เป็นการสร้างภาระหรือไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับ โดยทั้งนี้

กฎหมายจะต้องกำหนดกรอบของระยะเวลาและขั้นตอน บทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากไว้อย่างชัดเจน เพื่อที่จะทำให้การชำระบัญชีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คำขอรับชำระหนี้และการยื่นคำขอรับชำระหนี้

ในกรณีของคำขอรับชำระหนี้จะเป็นสิ่งที่จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ว่า หนี้ใดที่จะสามารถยื่นคำขอรับได้ หนี้ใดที่ไม่สามารถยื่นคำขอรับชำระหนี้ได้ ประเด็นดังกล่าว กฎหมายอาจจะต้องกำหนดไว้ชัดเจนว่าหนี้ที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ได้ คือ หนี้ประเภทใดบ้าง โดยอาจจะนำหลักการตามมาตรา 94 ของกฎหมายล้มละลาย และตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ดีความมาเป็นแนวทาง เช่น หนี้ที่ขอรับชำระหนี้ได้จะต้องเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนที่สถาบันประกันเงินฝากจะได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี เว้นแต่เป็นหนี้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 946/2491(ประชุมใหญ่) , 324/2518, 1124/2512, 1238/2502) หรือหนี้ที่ฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้ (เช่นหนี้ที่ขาดอายุความ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 409/2511, 738/2507, 739/2507, 740/2507) โดยถึงแม้ว่าหนี้ดังกล่าวจะเป็นหนี้ที่ไม่แน่นอน หรือยังไม่ถึงกำหนดชำระ หรือมีเงื่อนไข หรือเป็นหนี้ในอนาคต รวมถึงหนี้ที่ให้แก่สถาบันการเงินเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือหนี้ที่มีประกันที่เมื่อเจ้าหนี้นิยมนอมสละหลักประกันและขอรับชำระหนี้อย่างเจ้าหนี้สามัญ

ซึ่งหลังจากที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้แล้ว สถาบันประกันเงินฝากก็ย่อมจะมีสิทธิที่จะรับหรือไม่รับหรือรับแต่บางส่วนก็ได้ โดยในกรณีนี้เจ้าหนี้ที่เสียหายอาจจะโต้แย้งได้ต่อสถาบันประกันเงินฝากก่อน ซึ่งสถาบันประกันเงินฝากจำเป็นต้องไต่สวนโดยเร็ว เจ้าหนี้ดังกล่าวไม่พอใจอีกครั้งจึงจะสามารถฟ้องร้องศาลขอให้ศาลไต่สวนคำขอรับชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ที่ได้รับความเสียหายด้วย

การจัดสรรชำระหนี้แก่เจ้าหนี้

ในเรื่องของการจัดสรรชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายนี้ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญประการหนึ่ง และถือว่าการหัวใจของกระบวนการชำระบัญชี (Liquidation Process) ที่จะต้องกำหนดลำดับชั้นและระยะเวลาที่ชัดเจน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อเจ้าหนี้ ผู้ถือหุ้น และระบบการเงิน โดยในประเด็นแรกคือ ในเรื่องของลำดับชั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากนำหลักการในต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา จะมีความเหมาะสม คือ

- 1) ค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียม อันเกิดจากกระบวนการชำระบัญชี
- 2) ภาระหนี้ของเจ้าหนี้ผู้ฝากเงิน (ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกัน) รวมถึงภาระหนี้ของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะผู้รับช่วงสิทธิในการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินที่รับการประกัน
- 3) ภาระหนี้ของเจ้าหนี้สามัญทั่วไป
- 4) ภาระหนี้ของเจ้าหนี้ด้อยสิทธิ

และสุดท้าย หากมีเงินเหลือจากการแบ่งชำระแล้วก็จะตกแก่ผู้ถือหุ้น ตามส่วนที่เท่ากัน (pro rata basis) เว้นแต่ในกรณีที่มีข้อบังคับกำหนดในเรื่องของหุ้นบุริมสิทธิ โดยทั้งนี้ สถาบันประกันเงินฝากจะต้องทำการชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายตามลำดับให้หมดเสียก่อนตามส่วนของตน หากมีเหลือจึงจะแบ่งจ่ายหรือชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ในลำดับถัดไป

นอกจากนี้ ปัญหาในทางปฏิบัติอาจเกิดขึ้นได้ เนื่องมาจากสถาบันการเงินจะมีเจ้าหนี้เป็นจำนวนมากจึงอาจเกิดความไม่เชื่อมั่นหรือสับสนในการได้รับเงินชำระหนี้ สถาบันประกันเงินฝากมีความจำเป็นที่จะต้องประกาศสู่สาธารณชนเพื่อให้ทราบถึงขั้นตอน รายละเอียด และเงื่อนไข กฎเกณฑ์ ในการรับเงินหรือรับชำระหนี้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งจัดประชุมหรือจัดชี้แจงต่อบรรดาเจ้าหนี้ เพื่อกำหนดรูปแบบและเงื่อนไขดังกล่าวหากสามารถกระทำได้

บทบาทในการชำระบัญชีหรือ receiver ของสถาบันประกันเงินฝาก เพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกปิด สถาบันประกันเงินฝากย่อมมีอำนาจที่จะปฏิเสธหรือยกเลิกภาระหนี้ตามสัญญาที่สถาบันการเงินที่ปิดกิจการมีอยู่กับบุคคลภายนอก เมื่อสถาบันประกันเงินฝากเห็นว่าก่อให้เกิดภาระอันเกินควร หรือเห็นว่าการปฏิเสธหรือการยกเลิกดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานของสถาบันประกันเงินฝากสะดวกเรียบร้อย และบรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น นอกจากนี้ ในกรณีที่สถาบันการเงินที่ปิดกิจการถูกฟ้องร้องในศาล สถาบันประกันเงินฝากต้องเข้ามาเป็นคู่ความแทนสถาบันการเงิน แต่หากสถาบันประกันเงินฝากเห็นว่า การดำเนินคดีดังกล่าวประหมิ่นแล้วว่าจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ หรือเห็นว่าควรจะขอให้ศาลจำหน่ายคดี แล้วให้ดำเนินกระบวนการชำระบัญชีของสถาบันประกันเงินฝากซึ่งจะเป็นผลดีกว่า ก็สามารถกระทำได้

5.4 ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันประกันเงินฝากและธนาคารแห่งประเทศไทยในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา

ระบบโครงสร้างของการเงิน และระบบสถาบันการเงินของประเทศไทยมีความแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ เพราะเนื่องจากลักษณะของสถาบันการเงินและโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลที่มีความเชื่อมโยงกันตามลักษณะของการบริหารราชการแผ่นดินของ

ประเทศ ดังนั้น โดยหลักการแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่มีอำนาจตามกฎหมายในการทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินของประเทศโดยตรง จึงมีอำนาจทางกฎหมายในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ (stabilities) ให้เป็นไปตามหลักการของ prudential supervision

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า สถาบันประกันเงินฝากที่จัดตั้งขึ้นนอกจากมีบทบาทในการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน โดยเฉพาะผู้ฝากเงินรายย่อยแล้ว ยังมีบทบาทในการใช้มาตรการในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกและมาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินสมาชิกที่มีปัญหา เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่ระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการสองประการดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งในการป้องกันความเสี่ยงของเงินกองทุนประกันเงินฝาก แต่อย่างไรก็ตาม ผลดีจะเกิดขึ้นในการช่วยเสริมประสิทธิภาพของการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ของสถาบันประกันเงินฝาก ดังนั้น สถาบันประกันเงินฝากจึงอยู่ในสถานะที่เรียกว่า supplement supervisory ของธนาคารแห่งประเทศไทย⁶⁸ โดยสถาบันประกันเงินฝากจะไม่ใช้มีบทบาทในการ

⁶⁸ ประเด็นที่กำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่เป็นองค์กรในลักษณะเสริมการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ supplement supervisory นั้นมีความสำคัญอย่างมากของการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของสถาบันประกันเงินฝากของประเทศไทย ซึ่งในหลายแนวความคิดที่มีการเสนอแนะให้สถาบันประกันเงินฝากนั้นมีอำนาจในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินโดยตรงและกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเฉพาะการกำกับดูแลระบบการเงินหรือนโยบายการเงินนั้น ด้วยความเคารพอย่างสูง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ตามหลักการสร้างระบบตาข่ายระงับภัยทางการเงินหรือ financial safety net ที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น เนื่องจากระบบดังกล่าวประกอบไปด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ ในส่วนของมาตรการการป้องกัน (preventive measures) และในส่วนของมาตรการคุ้มครอง (protection measures) ซึ่งในส่วนของมาตรการป้องกันนั้นผ่านรูปแบบของการกำกับดูแลที่ดีตามหลักการของ prudential supervisory และในส่วนของมาตรการในการคุ้มครองนั้นก็ผ่านรูปแบบของระบบการประกันเงินฝาก การจัดให้มีแหล่งเงินกู้ยืมสุดท้าย ซึ่งโดยมาตรการดังกล่าวนี้จะต้องสามารถไปด้วยกันเป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพทั้งสองมาตรการ ดังนั้น ตามหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระบบการประกันเงินฝากจึงมิใช่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินโดยตรงเพราะการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กำกับดูแลโดยตรงซึ่งได้แก่องค์กรที่ออกใบอนุญาตหรือ license อำนาจหน้าที่ของระบบการประกันเงินฝากจึงมีอำนาจในการให้การคุ้มครองหรือประกันเงินฝากของผู้ฝากเงิน ซึ่งอาจจะรวมถึงการทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินสุดท้ายหรือ the lender of last

ร่วมในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินหรือที่เรียกว่า paralleled supervisory ซึ่งการดำเนินงานของสถาบันประกันเงินฝากที่จะประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดีนั้น สถาบันประกันเงินฝากจะมีอำนาจที่อิสระ ปราศจากการแทรกแซงในการใช้มาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการตรวจสอบ มาตรการในการบังคับ รวมถึงมาตรการในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เพียงแต่สถาบันประกันเงินฝากมีความจำเป็นที่จะต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรกำกับดูแลโดยตรงในเรื่องเช่น ดังต่อไปนี้

- การแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังทราบเมื่อผลของการตรวจสอบและการจัดระดับ (rating) ของสถาบันประกันเงินฝากแสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินใดมีปัญหาหรือเริ่มอาจจะมีปัญหาขึ้นได้
- ให้ความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูล (data exchange) รวมถึงมีสิทธิร้องขอความช่วยเหลือทางด้านข้อมูลและการดำเนินงานซึ่งกันและกันกับธนาคารแห่งประเทศไทย
- มีส่วนร่วมและให้คำแนะนำในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งแต่การขออนุญาตจัดตั้งสถาบันการเงินจนถึงการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน

resort แก่ระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินด้วย ในขณะที่เดียวกันระบบการประกันเงินฝากก็สามารถช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินด้วยการเสริมประสิทธิภาพของการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินขององค์กรกำกับดูแล ผ่านมาตรการในการตรวจสอบ (examination measures) และมาตรการในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ในรูปแบบของ มาตรการ enforcement action มาตรการลักษณะของ corrective และมาตรการในการเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ซึ่งผลดีที่เกิดขึ้นนั้นนอกจากจะช่วยเสริมประสิทธิภาพของการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินขององค์กรกำกับดูแล และความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินแล้ว การใช้มาตรการดังกล่าวยังมีส่วนป้องกันเงินกองทุนประกันเงินฝาก ป้องกันปัญหา moral hazard และรักษาวินัยของระบบตลาด (market discipline) อีกด้วย

และอีกเหตุผลหนึ่งที่สำคัญ คือ การกำหนดให้ระบบการประกันเงินฝากมีอำนาจในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินโดยตรงในขณะที่เดียวกันกำหนดให้ระบบการประกันเงินฝากมีอำนาจในการคุ้มครองเงินฝาก ให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา รวมถึงทำหน้าที่ในการเป็นแหล่งเงินกู้ยืมสุดท้ายแก่ระบบสถาบันการเงิน จะเป็นสิ่งที่ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งเพราะเท่ากับว่าระบบสถาบันประกันเงินฝากจะทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้กำกับดูแลตรวจสอบ และทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหา จึงอาจจะเกิดปัญหาตามมาได้ ดังเช่นกรณีเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินและมีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาผ่านกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

- แจ้งและให้ความเห็น/คำแนะนำแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง เมื่อผลของการใช้มาตรการบังคับ(enforcement action) ไม่ประสบความสำเร็จ และมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) รวมถึงการแต่งตั้งให้สถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่ในกระบวนการ Resolution Process ในฐานะของ conservator หรือ receiver และในกระบวนการ Liquidation Process ในฐานะ liquidator เมื่อสถาบันการเงินใดประสบปัญหา (bank failure) หรือปิดกิจการ

- แจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบถึงมาตรการต่างๆ ที่สถาบันประกันเงินฝากใช้ เมื่อสถาบันประกันเงินฝากอยู่ในฐานะของ conservator หรือ receiver และในฐานะของ liquidator ในกรณีในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา รวมถึงรับความเห็นและข้อเสนอแนะจากธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

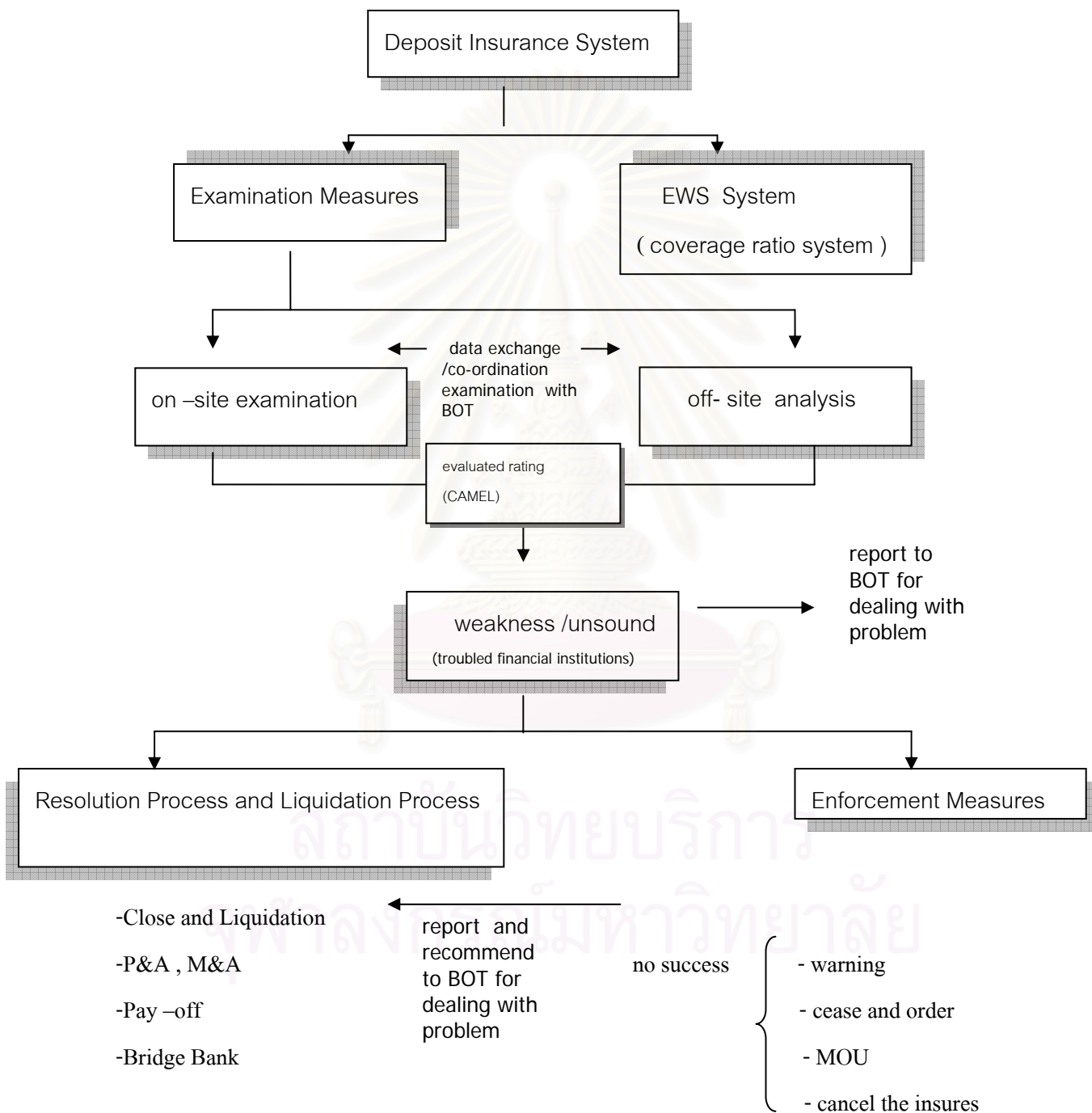
อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะสามารถป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน ผู้เขียนเห็นเพิ่มเติมว่าสถาบันประกันเงินฝากควรจะมีอำนาจในลักษณะที่สามารถถ่วงดุลอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยพอสมควร โดยเฉพาะในกรณีที่หลังจากผลของการใช้มาตรการในการตรวจสอบ (examination measures) ของสถาบันประกันเงินฝาก และสถาบันประกันเงินฝากเห็นควรที่จะใช้มาตรการในการบังคับ (enforcement measures) กับสถาบันการเงินใดที่ประสบปัญหา (สถาบันการเงินที่ประเมินแล้วอยู่ในระดับ 5) และต้องรายงานให้กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยทราบเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาโดยเร็วขึ้น หากสถาบันประกันเงินฝากทำรายงานและเสนอความเห็นไปให้แก่องค์กรทั้งสองแล้ว หากมีการตอบรับแล้ว จะทำให้เกิดแนวทางร่วมกันในการจัดการและแก้ไขปัญหา แต่หากไม่มีการตอบรับการจัดการและการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนด สถาบันประกันเงินฝากควรมีความชอบธรรมที่จะใช้มาตรการบังคับที่เหมาะสมกับสถาบันการเงินนั้นผ่านรูปแบบ เช่นการทำข้อตกลงหรือ MOU การลงโทษปรับ การยกเลิกการประกันเงินฝาก การสั่งให้ระงับการหรืองดเว้นการกระทำ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งหากมาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จแล้ว สถาบันประกันเงินฝากก็มีอำนาจทางกฎหมายในการแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือมาตรการในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) โดยการรายงานกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อขอให้แต่งตั้งสถาบันประกันเงินเป็น conservator หรือ receiver และในฐานะของ liquidator ต่อไป

5.5 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงิน และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของสถาบันประกันเงินฝากที่มีต่อ ระบบ Financial Safety Net

การใช้อำนาจทางกฎหมายในการตรวจสอบ (examination measures) สถาบันการเงินสมาชิก และการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ของสถาบันประกันเงินฝาก ถือว่าเป็นส่วนสำคัญของการสร้างตาข่ายระวังภัยทางการเงิน (financial safety net) ของประเทศ ที่จะช่วยเสริมการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินตามหลักการของ prudential supervision ของธนาคารแห่งประเทศไทย และการทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินสุดท้าย (lender of last resort) เพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องแก่ระบบสถาบันการเงินของสถาบันประกันเงินฝากเอง ดังนั้น การที่สถาบันประกันเงินฝากมีกลไกในการตรวจสอบ (examination) สถาบันการเงินสมาชิก มีการจัดระดับ (rating) ของสถาบันการเงินเพื่อสามารถใช้มาตรการในการบังคับ (enforcement action) ซึ่งถือว่าเป็นการใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ และหากสถาบันการเงินใดมีสัญญาณที่ไม่ดีเกี่ยวกับสถานะฐานะทางการเงินและการดำเนินงาน สถาบันประกันเงินฝากก็มีอำนาจในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ภายใต้มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ที่มีกระบวนการและกรอบของเวลาที่ชัดเจน ดังนั้น ถือได้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวของสถาบันประกันเงินฝากจึงมีลักษณะของ corrective measures ที่มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐศาสตร์คือ moral hazard problem และ adverse selection problem สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน และที่สำคัญยังทำให้ระบบสถาบันการเงินมีความเข้มแข็งและมั่นคง การใช้มาตรการดังกล่าวของสถาบันประกันเงินฝากจึงมีประสิทธิภาพ (efficiency) และมีประสิทธิผลในการสร้างความเข้มแข็งของตาข่ายระวังภัยทางการเงิน (financial safety net) และเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศ

ผลของมาตรการในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกและมาตรการในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาของระบบการประกันเงินฝากเห็นได้อย่างชัดเจนจากตัวอย่างของ FDIC ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าเป็นต้นแบบของระบบการประกันเงินฝากทั่วโลกที่สร้างกลไกและโครงสร้างทางกฎหมายโดยกำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าในช่วง Great Depression (1930 -1936) หรือในช่วงปี 1980 -1990 จะเกิดปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงก็ตาม ระบบการประกันเงินฝากก็เป็นส่วนหนึ่งในการป้องกันปัญหาได้ และแม้จะเกิดปัญหาขึ้นมาที่มีบทบาทสำคัญในการบรรเทาเบาบางวิกฤติได้เป็นอย่างดี เช่นเดียวกับ PDIC ของประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากและให้อำนาจในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกและมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาเช่นเดียวกับ

FDIC ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่แม้จะประสบกับปัญหาวิกฤติในช่วงปี 2535-2540 แต่จากหลักฐานทางตัวเลขที่เกิดขึ้น เงินกองทุนประกันเงินฝากของ PDIC มิได้ลดลงประกอบกับจำนวนที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาลดลง ซึ่งย่อมแสดงถึงความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ถึงแม้ว่าในขณะที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศฟิลิปปินส์จะประสบปัญหาก็ตาม



(diagram ดังกล่าวนี้นี้เขียน ดัดแปลงให้เข้ากับเนื้อหาของ The deposit insurance system จาก Figure 1 : overview of the structure of the report ใน “Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks” March 2002 ของ Bank for International Settlements, BIS)

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในปี พ.ศ 2540 ประเทศไทยเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจและทางการเงินอย่างรุนแรง เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีมติให้มีการรับประกันและคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินและของเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน ซึ่งการคุ้มครองและการประกันนี้เป็นการคุ้มครองอย่างเต็มจำนวน (full blanket) นอกจากมาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังได้มีมาตรการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินอีกหลายมาตรการ เช่น มาตรการแก้ไขและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่มีปัญหา มาตรการเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสถาบันการเงิน

ปัญหาของวิกฤติทางเศรษฐกิจและทางการเงินในหลายประเทศและสำหรับประเทศไทย ในทางทฤษฎีเกิดขึ้นจากปัญหาที่เกิดกับระบบตลาดการเงิน (financial market) อันมีสาเหตุมาจากความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (asymmetric information) ซึ่งรวมถึงการไม่มีความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินข้อมูลต่างๆ ในระบบการเงินและระบบสถาบันการเงิน ได้อย่างดีพอหรือมีประสิทธิภาพ ซึ่งความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลนี้ เมื่อเกิดขึ้นกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในตลาดการเงินแล้วได้ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ตามมา 2 ประการ คือ ปัญหา moral hazard และปัญหา adverse selection ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดตลาดการเงินล้มเหลว (Market Failure) ทำให้ระบบการเงินซึ่งมีพื้นฐานที่สำคัญจากความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินลดน้อยลงไปอย่างมากก่อให้เกิดการแห่ถอนเงิน (bank run) จากสถาบันการเงินที่มีปัญหาและลุกลามไปทำลายความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินอื่นทั้งระบบ (contagion effect) ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบสถาบันการเงิน ระบบการเงิน และระบบเศรษฐกิจ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นี้วิธีการที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับผู้ฝากเงิน คือ การนำระบบการประกันเงินฝาก โดยการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งระบบการประกันเงินฝากนี้เป็นระบบที่ประเทศไทยจะต้องจัดให้มีไว้ เพราะนอกจากจะเป็นกลไกในการสร้างความเชื่อมั่นดังกล่าวแล้ว ระบบการประกันเงินฝากยังจะเป็นการสร้างตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (financial safety net) เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้กับระบบการเงินของประเทศอีกด้วย (precautionary measures) ซึ่งตาข่ายระงับภัยทางการเงิน หรือ financial safety net นั้นประกอบไปด้วย การจัดให้มีการกำกับดูแลในลักษณะของ prudential การจัดให้มีแหล่งเงินกู้ยืมสุดท้าย (the lender of last resort) แก่ระบบการเงินเมื่อเวลาที่สถาบันการเงินหรือระบบการเงินมีปัญหาสภาพคล่องและขาดแคลนเงินทุนและการจัดให้มีระบบการประกันเงินฝาก ซึ่งสิ่งต่างๆ ดังที่

กล่าวมาจะเป็นตาข่ายระงับภัยที่จะสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งของระบบสถาบันการเงิน และระบบการเงินของประเทศ

ระบบการประกันเงินฝาก เป็นส่วนหนึ่งของตาข่ายระงับภัยทางการเงิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ในทางทฤษฎีสองประการที่สำคัญ คือ ป้องกันปัญหาการแห่ถอนเงิน (bank run/bank panic) อัน เกิดจากการขาดความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่าง รุนแรงต่อระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ทำให้ระบบการเงินมีความอ่อนแอ แต่อย่างไรก็ตาม การมีระบบการประกันเงินฝากก็อาจจะก่อให้เกิดพฤติกรรมที่เรียกว่า moral hazard ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินนั้น ผู้ถือหุ้น ผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน โดย พฤติกรรมดังกล่าวนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจะทำให้สถาบันการเงินประสบปัญหาตามมา เป็น ปัญหาที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน และระบบเศรษฐกิจ และตกเป็นภาระที่สำคัญของ สถาบันประกันเงินฝากในการที่จะต้องจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินจากเงินกองทุนประกันเงินฝากซึ่ง อาจจะรวมไปถึงภาระที่จะตกอยู่กับประชาชนในอนาคต ดังนั้น มาตรการในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว จึงมีสองแนวทาง คือ การจำกัดวงเงิน (limited coverage) และการไม่คุ้มครองหรือการ ประกันเงินของเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ก็เพื่อกระตุ้นให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวมีความระมัดระวังและสอดส่องดูแลการดำเนินงานธุรกิจมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหา moral hazard อันเกิดจากผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน และเป็นการสร้างวินัยของระบบ ตลาด (market discipline) ส่วนแนวทางประการต่อมา คือ การให้อำนาจแก่สถาบันประกันเงินฝาก ในการใช้มาตรการในการตรวจสอบ (examination measures) สถาบันการเงินสมาชิก และมาตรการ ในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures)

มาตรการทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนั้นมีความสำคัญ และถือว่าเป็นบทบาทที่มีความ จำเป็นของสถาบันประกันเงินฝาก เพราะระบบการประกันเงินฝากที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้อง สามารถป้องกันปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า Moral Hazard ที่เกิดขึ้นจากระบบการประกันเงิน ฝาก สามารถสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินโดยการป้องกันการแห่ถอนเงิน (bank run) และที่ สำคัญสามารถที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งการที่สถาบันประกันเงินฝาก มีอำนาจในการใช้มาตรการทั้งสองประการนั้น จะสามารถช่วยรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของ ระบบสถาบันการเงิน เนื่องมาจากป้องกันปัญหา Moral Hazard อันเป็นสาเหตุที่สำคัญในการทำให้ สถาบันการเงินมีความอ่อนแอ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุน ประกันเงินฝาก

โดยการศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดตั้ง FDIC ขึ้นมา โดยการให้อำนาจแก่ FDIC ในการใช้หลักเกณฑ์ในการเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของ แต่ละสถาบันการเงิน (risk-based premiums) มาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินสมาชิก ทั้ง on-site และ off-site examination มาตรการในการบังคับ (enforcement action) มาตรการในการ

แทรกแซงการดำเนินงานของเอกชนอย่างทันทั่วทั้งที่ (early) รวมถึงมาตรการในการจัดการสินทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน (depositor) และแก้ไขปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า moral hazard อันเกิดจากสถาบันการเงิน ผู้ฝากเงิน/เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินและองค์กรกำกับดูแลคือ FDIC เองผ่านรูปแบบนโยบาย too big too fail เช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีลักษณะโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและประสบปัญหาจากภาวะวิกฤติการณ์ทางการเงินเช่นเดียวกับประเทศไทย ก็จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากหรือ PDIC ขึ้นมาโดยได้แบบอย่างจาก FDIC ของประเทศสหรัฐอเมริกาในการกำหนดให้อำนาจแก่ PDIC ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินสมาชิก ซึ่งผลของมาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีต่อระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินและสามารถบรรเทาเบาบางผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศได้

จากการศึกษาวิจัยแสดงให้เห็นว่าสถาบันประกันเงินฝากจะมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนใน 3 ลักษณะ ดังนี้

1) สถาบันประกันเงินฝากจะมีอำนาจทางกฎหมาย ต่อไปนี้

1.1 **อำนาจทางกฎหมายในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก** โดยอำนาจดังกล่าวนี้ จะเป็นการใช้ในกรณีพิเศษหรือเฉพาะกิจ (ad hoc) มิใช่มีบทบาทหลักในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกเป็นประจำ ภายหลังจากที่สถาบันประกันเงินฝากได้รับสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) ที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินใด ไม่ว่าจะโดยเกณฑ์ของเงินกองทุนตามหลักของ Prompt Corrective Action (PCA) หรือเกณฑ์ของ Coverage Ratio เมื่อสถาบันประกันเงินฝากได้รับสัญญาณเตือนดังกล่าวแล้วจะทำการแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรกำกับดูแลโดยตรงทราบ พร้อมทั้งใช้มาตรการในการเข้าไปตรวจสอบสถาบันการเงินที่มีปัญหาดังกล่าว ในรูปแบบของการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิกทั้งแบบ On-Site Examination โดยการเข้าไปตรวจสอบสถานะและการดำเนินงาน รวมทั้งสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน ณ สถานที่นั้น หรือรูปแบบของการตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า Off-Site Examination ที่จะเป็นลักษณะการขอให้สถาบันการเงินนั้นส่งรายงาน หรือข้อมูลลับต่างๆ เกี่ยวกับสถานะและการดำเนินงานรวมทั้งสถานะทางการเงินให้กับสถาบันประกันเงินฝาก เพื่อวิเคราะห์และประเมินสถานะสถาบันการเงินนั้น ซึ่งหลังจากที่มีการตรวจสอบสถาบันการเงินนั้นเสร็จสิ้นแล้ว สถาบันประกันเงินฝากจะทำการประเมินหรือจัดระดับ (evaluate rating) ของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อจะสามารถเลือกใช้มาตรการหรือวิธีการในการบังคับ (enforcement action) ได้อย่างเหมาะสม เช่น

การสั่งให้กระทำ หรืองดเว้นการกระทำ การแจ้งเตือน (warning) การทำบันทึกข้อตกลง (MOU) รวมถึง การยกเลิกการประกัน

1.2 อำนาจทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินสมาชิก หรือที่เรียกว่า “Resolution Process” ซึ่งอำนาจของสถาบันประกันเงินฝากนี้จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่สถาบันการเงินนั้นประสบปัญหาขึ้นมาและการใช้มาตรการในการบังคับ (enforcement action) ของสถาบันประกันเงินฝากไม่ประสบความสำเร็จ สถาบันประกันเงินฝากจะเข้ามาบีบหนทางและอำนาจในการเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้น ซึ่งหากสถาบันการเงินนั้นมีโอกาสที่จะสามารถกลับฟื้นคืนมาได้หรือกลับมาดำเนินงานได้อย่างปกติและมั่นคงอีกครั้ง สถาบันประกันเงินฝากอาจจะใช้มาตรการหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหา โดยการให้ให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหา (Open Direct Assistant) ไม่ว่าจะในรูปแบบของการให้กู้ยืมเงิน (loan) การฝากเงิน การซื้อหุ้นเพิ่มทุน หรือการจัดทำแผนการฟื้นฟูกิจการ (Restructuring Plan) เพื่อปรับโครงสร้างกิจการ โครงสร้างฐานะทางการเงิน และโครงสร้างขององค์กร โดยทั้งนี้ การใช้มาตรการหรือวิธีการดังกล่าวนี้จะมีข้อพิจารณาที่สำคัญในการเลือกใช้วิธีการหรือมาตรการใดๆ ที่มีต้นทุนต่ำที่สุด (the least cost) และข้อพิจารณาทางกฎหมาย เช่น ในเรื่องของขอบเขตวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก หรือในเรื่องขั้นตอนหรือกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือโดยตรงและการดำเนินงานตามแผนฟื้นฟูกิจการที่จะต้องใช้ระยะเวลาตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 กำหนด (ซึ่งบทบาทลักษณะนี้สถาบันประกันเงินฝากจะอยู่ในฐานะของ Conservator)

ซึ่งนอกจากนี้ หากสถาบันการเงินนั้นไม่อาจจะสามารถฟื้นฟูกลับคืนมาได้ หรือมีโอกาสน้อยที่จะกลับคืนมาได้อย่างปกติและมั่นคง บทบาทและอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญ คือ การคุ้มครองผู้ฝากเงินหรือสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน สถาบันประกันเงินฝากอาจจะเลือกที่ใช้การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (Deposit Payoff) ซึ่งการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดต้นทุนหรือ Cost อย่างมหาศาลแก่เงินกองทุนประกันเงินฝาก สถาบันประกันเงินฝากอาจจะเลือกใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นที่มีต้นทุนหรือ Cost ที่ต่ำกว่าการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน โดยการพิจารณาตามหลักการของ “The Cost Test” เช่น การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาให้แก่สถาบันการเงินอื่นที่ดีและมีความมั่นคง (Purchase and Assumption, P&A) ซึ่งวิธีการหรือมาตรการนี้จะทำให้สถาบันประกันเงินฝากไม่ต้องจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน และวิธีการดังกล่าวจะมีต้นทุนที่ต่ำกว่าการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน หรือ หากสถาบันการเงินที่มีปัญหามีขนาดใหญ่และมีความสำคัญต่อชุมชนอย่างมาก ดังนั้น เพื่อที่จะระงับการแก้ไขปัญหาที่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลา และสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินและธุรกรรมทางการเงินต่างๆ สถาบันประกันเงินฝาก

อาจจะเลือกใช้การจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาชั่วคราวเพื่อเข้ามารับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือที่เรียกว่า “The Bridge Bank” ซึ่งการใช้มาตรการหรือวิธีการนี้ก็จะมิต้นทุนหรือ Cost ที่ต่ำกว่าการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินเช่นเดียวกัน ซึ่งการใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้อาจจะมีข้อพิจารณาหรือปัญหาทางกฎหมาย เช่น ปัญหาในเรื่องของการโอนสิทธิเรียกร้องและการแปลงหนี้ใหม่ที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ซึ่งบทบาทลักษณะนี้สถาบันประกันเงินฝากจะอยู่ในฐานะของ Receiver)

1.3 อำนาจทางกฎหมายในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการ หรือกระบวนการที่เรียกว่า “Liquidation Process” กล่าวคือ อำนาจหรือบทบาทดังกล่าวของสถาบันประกันเงินฝากจะทำหน้าที่ในฐานะผู้ชำระบัญชี (liquidator) ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือที่ปิดกิจการไป ภายหลังจากที่สถาบันการเงินนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จึงต้องมีการปิดกิจการ หรือมีความจำเป็นที่จะต้องปิดกิจการไปเนื่องมาจากการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินไปให้กับสถาบันการเงินอื่น (Purchase and Assumption, P&A) รวมถึงการโอนไปให้กับ The Bridge Bank สถาบันประกันเงินฝากจะเข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ชำระบัญชี ชำระสะสางทรัพย์สินและหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาและปิดกิจการไป รวบรวมทรัพย์สินและสินทรัพย์ต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อจัดสรรชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย รวมถึงการรับช่วงสิทธิของสถาบันประกันเงินฝากจากผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกันที่จะมาเรียกร้องสิทธิจากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้จะมีข้อพิจารณาที่สำคัญที่ควรจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น เรื่องของคำเรียกร้องสิทธิ (claims) และหลักเกณฑ์ในการยื่นและพิจารณาคำเรียกร้องสิทธิ ลำดับของการจัดสรรชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเป็นทางการ

2) สถาบันประกันเงินฝากจะมีบทบาทในการใช้มาตรการใน 2 ลักษณะ คือ มาตรการในการป้องกัน (Preventive Measures) และมาตรการในการแก้ไขปัญหาและจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (Resolution Measures) ซึ่งมุมมองในลักษณะนี้ มาตรการในการป้องกันจะผ่านรูปแบบของการใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินสมาชิก รวมถึงมาตรการในการบังคับ (enforcement measures) สถาบันการเงินสมาชิกในลักษณะของการแจ้งเตือน (warning) การออกคำสั่ง (order) และการยกเลิกการประกันเงินฝาก ซึ่งมาตรการต่างๆ เหล่านี้จะเป็นมาตรการป้องกันปัญหาล่วงหน้า (precautionary measures) ที่สำคัญในการป้องกันปัญหาวิกฤติสถาบันการเงิน ระบบการเงิน และระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยการใช้มาตรการต่างๆนี้ สถาบันประกันเงินฝากจะมีลักษณะของ ad hoc หรือเฉพาะกิจ เมื่อมีสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าที่ยังบ่งบอกถึงความอ่อนแอหรือความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินใด และ

ดำเนินการเข้าไปตรวจสอบสถาบันการเงินนั้นและดำเนินการดิ่งที่กล่าวมาข้างต้น โดยทั้งนี้ บทบาทดังกล่าวของสถาบันประกันเงินฝากจะมีลักษณะของการช่วยเสริมประสิทธิภาพการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินขององค์กรกำกับดูแลโดยตรงหรือธนาคารแห่งประเทศไทยให้เข้มแข็งมากขึ้น มิให้สถาบันการเงินใดประสบปัญหาขึ้นมา

มาตรการในลักษณะที่สอง คือ มาตรการในการแก้ไขปัญหาและจัดการกับปัญหา (Resolution Measures) กล่าวคือ ภายหลังจากที่สถาบันการเงินใดประสบปัญหาขึ้นมาแล้ว สถาบันประกันเงินฝากจะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะในฐานะของ Conservator หรือในฐานะของ Receiver ผ่านรูปแบบหรือวิธีการต่างๆ เช่น การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน (Purchase and Assumption, P&A) การให้ความช่วยเหลือโดยตรงของสถาบันประกันเงินฝาก (Open Bank Assistant) การจัดตั้ง Bridge Bank รวมถึงบทบาทในการจัดการกับปัญหาสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการในฐานะของ Liquidator ในการจัดการชำระสะสางทรัพย์สินและหนี้สิน รวบรวมทรัพย์สินต่างๆ เพื่อจัดสรรชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

มาตรการในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) จะมีส่วนในการป้องกันปัญหา moral hazard หรือ ปัญหาที่เรียกว่า maximized aggressive risk taking เนื่องจากมาตรการในการจัดการดังกล่าวจะมีลักษณะของ corrective measures ที่จะมีผลทำให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย ผู้ฝากเงิน และที่สำคัญผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินนั้นตระหนักมากขึ้นในความสูญเสียหรือความเสียหายในเงินหรือเงินทุนของตนหากทางการหรือสถาบันประกันเงินฝากใช้มาตรการดังกล่าวแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ซึ่งจะทำให้บรรดาเจ้าหนี้ ผู้ฝากเงิน และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินนั้นสอดส่องดูแลและควบคุมการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินนั้นมิให้มีความเสี่ยงหรือให้มีความมั่นคงมากขึ้น สามารถป้องกันปัญหา moral hazard ที่เกิดจากทั้งผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ ผู้ถือหุ้นและที่เกิดจากสถาบันการเงิน อีกทั้งถือได้ว่าเป็นการสร้างวินัยของระบบตลาดอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ การใช้มาตรการดังกล่าวในลักษณะ corrective measures ยังมีส่วนสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน และเจ้าหนี้ มิให้เกิดปัญหาการแห่กันถอนเงิน (bank run/bank panic) จากสถาบันการเงินและลุกลามไปกระทบกับสถาบันการเงินอื่น (bank contagion)

3) สถาบันประกันเงินฝากจะมีบทบาทที่สำคัญในลักษณะของ Supplement Supervisory หรือ องค์กรที่ทำหน้าที่เสริมในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินขององค์กรกำกับดูแลโดยตรง กล่าวคือ นอกจากบทบาทหลักของสถาบันประกันเงินฝากที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินแล้วผ่านรูปแบบของการใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาและจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบัน

การเงินที่มีปัญหา (Resolution Measures) แล้ว สถาบันประกันเงินฝากยังมีบทบาทในการช่วยเสริมประสิทธิภาพการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำหน้าที่เป็นหูและเป็นตาของธนาคารแห่งประเทศไทยผ่านรูปแบบของการใช้มาตรการในการตรวจสอบ (examination measures) และมาตรการในการบังคับ (enforcement measures) ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการป้องกันปัญหาล่วงหน้า (precautionary measures) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากโดยหลักการแล้ว หากพิจารณาถึงการจัดให้มีตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (Financial Safety Net Arrangement) เพื่อสร้างความเข้มแข็ง เสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงิน นอกจากการจัดให้มีแหล่งเงินกู้ยืมแหล่งสุดท้ายแก่ระบบการเงิน และการจัดให้มีการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินในลักษณะของ Prudential Supervision แล้ว สิ่งที่มีความสำคัญ คือการจัดให้มีระบบการประกันเงินฝาก ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าตาข่ายระงับภัยทางการเงินจะมีในลักษณะ 2 ส่วน คือ ในส่วนของมาตรการในการป้องกัน และในส่วนของมาตรการคุ้มครอง ซึ่งในส่วนของมาตรการในการป้องกันหรือ Preventive Measures นั้นจะเป็นส่วนที่สำคัญของการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินในลักษณะของ Prudential Supervision และในส่วนของมาตรการคุ้มครองนั้นคือส่วนที่สำคัญของการสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินผ่านระบบการประกันเงินฝาก ดังนั้น โดยหลักการบทบาทหลักที่สำคัญของสถาบันประกันเงินฝากจึงเป็นลักษณะของการคุ้มครองผู้ฝากเงิน สร้างความเชื่อมั่นผู้ฝากเงินรวมถึงเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน สถาบันประกันเงินฝากจึงมิได้มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินโดยตรง เพียงแต่บทบาทของสถาบันประกันเงินฝากจะเข้ามาเสริมการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินขององค์กรกำกับดูแลโดยตรง เพื่อเป็นการร่วมกันป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดบทบาทของการตรวจสอบของสถาบันการเงินในลักษณะของเฉพาะกิจ และบทบาทในการใช้มาตรการบังคับ (enforcement action) ซึ่งผลดีที่เกิดขึ้นนั้นนอกจากจะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินแล้ว ยังสามารถที่จะป้องกันความเสี่ยงของเงินกองทุนประกันเงินฝากที่จะเกิดขึ้นหากมีการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือต้นทุนหรือ Cost ที่เกิดจากการใช้มาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาและจัดการกับปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก

ข้อเสนอแนะ

1) ควรกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากไว้ในร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากให้ชัดเจน ทั้งหลักเกณฑ์และกรอบของระยะเวลา ซึ่งจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ทั้ง 2 ประการ คือ อำนาจในการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก (Examination Measures) และอำนาจในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มี

ปัญหา (Resolution Measures) โดยการกำหนดรายละเอียดของการใช้อำนาจในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินสมาชิกเริ่มตั้งแต่มีสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) รูปแบบของการตรวจสอบสถาบันการเงินทั้ง ในลักษณะของ Off-Site Examination และ On - Site Examination ขึ้นตอนและหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน การจัดระดับหรือประเมินสถาบันการเงินที่ถูกตรวจสอบ (evaluate rating) หลักเกณฑ์และรูปแบบของการใช้มาตรการบังคับ (Examination Measures) กับสถาบันการเงินนั้นด้วยวิธีการต่างๆ รวมถึงกำหนดบทลงโทษแก่สถาบันการเงินใดที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการบังคับของสถาบันประกันเงินฝาก

นอกจากกำหนดอำนาจดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากแล้ว อำนาจประการที่สองคือ กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของการใช้อำนาจในการแก้ไขปัญหาและอำนาจในการจัดการกับปัญหาหรือจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือที่ปิดกิจการ โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดฐานะหรือสถานะของสถาบันประกันเงินฝากในกระบวนการ Resolution Process ซึ่งรวมถึงกำหนดรูปแบบหรือวิธีการต่างๆ ที่สถาบันประกันเงินฝากจะใช้ในการแก้ไขปัญหา โดยคำนึงถึงหลักการที่มีต้นทุนหรือ Cost ที่ต่ำที่สุด (The least cost) หรือ ให้ดุลยพินิจแก่สถาบันประกันเงินฝากในการเลือกใช้มาตรการหรือวิธีการตามหลักการของ Cost & Benefit โดยทั้งนี้กำหนดขั้นตอน หรือหลักเกณฑ์ และกรอบของระยะเวลาที่รวดเร็วและชัดเจนในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว และในกรณีที่สถาบันการเงินใดปิดกิจการไป ควรที่จะกำหนดสถานะหรือบทบาทของสถาบันประกันเงินฝากในลักษณะของ Liquidator โดยการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ในการชำระสะสางทรัพย์สินและหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือที่ปิดกิจการ ดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นรวบรวมทรัพย์สินและสินทรัพย์ต่างๆ และเรียกให้บุคคลใดก็ตามที่รับว่าเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการชำระหนี้ รวมถึงการยกเลิกสิทธิ สัญญา หรือประโยชน์อันใดที่ก่อให้เกิดภาระแก่สถาบันการเงินที่ปิดกิจการเกินควร และกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำเรียกร้องสิทธิ (claim) การพิจารณาคำเรียกร้องสิทธิของสถาบันประกันเงินฝาก การโต้แย้งการพิจารณาคำเรียกร้องสิทธิของสถาบันประกันเงินฝาก การรับช่วงสิทธิ (subrogation) ของสถาบันประกันเงินฝาก ลำดับชั้นและหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดสรรชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเป็นธรรม

2) ในร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากควรที่จะกำหนดบทบาท และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันประกันเงินฝากและธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะขององค์กรกำกับดูแล ให้มีความชัดเจนในฐานะของ Supplement Supervisory โดยต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรกำกับดูแล โดยตรงในเรื่องเช่น แจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังทราบเมื่อผลของการตรวจสอบและการจัดระดับ (rating) ของสถาบันประกันเงินฝากแสดงให้เห็นว่าสถาบันการเงินใดมีปัญหาหรือเริ่มอาจจะมีปัญหาขึ้นได้

รวมถึง การแจ้งและให้ความเห็น/คำแนะนำแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ทราบ เมื่อผลของการใช้มาตรการบังคับ(enforcement action) ไม่ประสบความสำเร็จ และมีความ จำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) รวมถึงการแต่งตั้งให้สถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่ในกระบวนการ Resolution Process ในฐานะของ conservator หรือ receiver และในกระบวนการ Liquidation Process ในฐานะ liquidator เมื่อสถาบันการเงินใดประสบปัญหา (bank failure) หรือปิดกิจการ และสุดท้ายคือการแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบถึงมาตรการต่างๆ ที่สถาบันประกันเงิน ฝากใช้ เมื่อสถาบันประกันเงินฝากอยู่ในฐานะของ conservator หรือ receiver และในฐานะของ liquidator ในกรณีในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา รวมถึงรับ ความเห็นและข้อแนะนำจากธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3) ในร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากควรที่จะกำหนดชัดเจนในการยกเว้น หรือมิให้นำหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในประเด็นของการโอน สิทธิเรียกร้อง มาใช้บังคับกับการ โอนขายสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (Purchase and Assumption) ไปให้กับสถาบันการเงินอื่น และการดำเนินการตามแผนการฟื้นฟู กิจการตามแผน Restructuring Plan ที่อยู่ภายใต้กระบวนการกำกับดูแลของสถาบันประกันเงิน ฝาก รวมถึงกำหนดให้การโอนดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ และผู้รับโอนได้รับสิทธิดังกล่าวไปอย่าง ปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิทธิประธานและสิทธิอุปกรณ์หรือหลักประกันต่างๆ และ นอกจากนี้ควรที่จะได้รับการยกเว้นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการลดทุน การ เพิ่มทุน การควบรวมกิจการ ตามที่พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ 2535กำหนดสำหรับกรณีที่ สถาบันประกันเงินฝากใช้มาตรการหรือวิธีการในการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่สถาบันการเงิน ที่มีปัญหา (Open Bank Assistant) หรือการควบรวมกิจการ หรือการดำเนินการตามแผนฟื้นฟู กิจการ โดยทั้งนี้ การยกเว้นหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะทำให้การแก้ไข ปัญหาสถาบันการเงินเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) ระบบการประกันเงินฝากที่ดีและมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความมั่นคงของตา ข่ายระวางภัยทางการเงินนั้น (financial safety net) ถ้าพึ่งแต่การกำหนดรูปแบบและโครงสร้าง กฎหมาย มาตรการทางกฎหมายในการแทรกแซงการดำเนินงานสถาบันการเงินของสถาบัน ประกันเงินฝาก คงไม่อาจทำให้การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ดังกล่าวได้ หากปราศจากการพิจารณาถึงระบบสถาบันการเงินในบริบทระดับจุลภาค (micro) และ ระดับมหภาค (macro) ระบบเศรษฐกิจ และระบบการกำกับดูแลที่ดีตามลักษณะของ prudential supervisory ขององค์กรกำกับดูแลโดยตรง ที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของตาข่ายระวางภัยทาง

การเงิน ซึ่งทั้งหมดดังกล่าวมานี้จะเป็นสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (early warning system, EWS) ที่สำคัญของสถาบันประกันเงินฝากที่เป็นเสมือนเกราะกำบังป้องกันมิให้สถาบันการเงินสมาชิกมีปัญหา และเป็นสัญญาณหรือเป็นจุดที่มีความเหมาะสมในการที่สถาบันประกันเงินฝากจะเข้าไปดูแลและจัดการ ทั้งนี้เพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน

ระบบสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้านี้ประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1) ระบบ EWS เป็นแนวคิดสากลของนานาชาติ ซึ่งจะเป็นการมองในภาพรวมของระบบสถาบันการเงิน (macro consideration) และในระดับของส่วนย่อยของแต่ละสถาบันการเงิน (micro consideration) ซึ่งการมองในลักษณะของภาพส่วนย่อยของแต่ละสถาบันการเงินนั้น สถาบันประกันเงินฝากจะต้องมีการประเมินสถานการณ์ความมั่นคง ฐานะการดำเนินงาน โดยอาจจะอ้างอิงตามหลักการของ Prompt Corrective Action (PCA) หรือตามหลักเกณฑ์ของ coverage ratio ที่เป็นหลักการที่มีความเหมาะสมเพราะ coverage ratio จะเป็นอัตราส่วนที่ชี้วัดความมั่นคงของแต่ละสถาบันการเงิน โดยการพิจารณาจากทุนและเงินสำรองสินเชื่อที่มีปัญหา ซึ่งถือได้ว่าอัตราส่วนดังกล่าวจะสามารถสะท้อนถึงความมั่นคงอย่างแท้จริงของสถาบันการเงินว่าเป็นเช่นไร หากเมื่อสถาบันการเงินนั้นประสบปัญหา เช่นเดียวกับการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงในภาพรวมของระบบสถาบันการเงินว่ามีเสถียรภาพหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ในฐานะของการเป็นตัวกลางทางการเงิน (financial intermediary) ของระบบการเงิน ซึ่งถือเป็นพิจารณาในมุมมองเชิงมหภาค (macro consideration) ดังนั้น โครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากจะต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินและวิเคราะห์ สถานการณ์หรือบริบทของสถาบันการเงินสมาชิกทั้งระดับจุลภาคและระดับของมหภาคว่ามีเสถียรภาพเพียงพอและไม่อาจสร้างปัญหาให้แก่ระบบการเงินได้ในอนาคต

2) ระบบ EWS เป็นระบบที่ล้ำพ่วงแต่การประเมินและการวิเคราะห์ในบริบทของระบบสถาบันการเงินคงไม่มีความเพียงพออย่างยิ่ง เพราะสิ่งที่มีความสำคัญและสามารถส่งอิทธิพลหรือผลกระทบในเชิงลบ (negative externalities) ต่อความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินอย่างมาก คือ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ระบบการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ หากระบบดังกล่าวไม่มั่นคงหรือไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะเป็นสิ่งที่ทำลายความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินได้อย่างชัดเจน แต่ในทางกลับกัน หากระบบเศรษฐกิจและระบบการกำกับดูแลระบบการเงินและระบบสถาบันการเงินดีและมีประสิทธิภาพ สิ่ง que แสดงให้เห็นชัดเจนตามมาคือความมั่นคงของระบบของระบบสถาบันการเงิน ดังนั้น สถาบันประกันเงินฝากจึงควรที่จะประเมินและวิเคราะห์ รวมถึงคาดการณ์ความเป็นไปได้ของภาวะ

เศรษฐกิจ และระบบหรือมาตรฐานในการกำกับดูแลระบบการเงินและระบบสถาบันการเงิน จะทำให้ระบบการประกันเงินฝากทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้สถาบันประกันเงินฝากที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยสามารถทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กรอบหรือแนวทางของการสร้างระบบสัญญาเตือนภัยล่วงหน้าของสถาบันประกันเงินฝาก จึงประกอบไปด้วยลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

■ ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ ภาพการณ์การค้าระหว่างประเทศและการลงทุน อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ (GDP) อัตราเงินเฟ้อ (inflation) อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภาวะทางตลาดการแข่งขันของตลาดเงินและตลาดทุน ระบบการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ สถาบันประกันเงินฝากควรที่จะมีอำนาจในการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน รวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลการวิเคราะห์ และการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับองค์กรกำกับดูแลหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ

■ การแจ้งเตือนสัญญาเตือนภัยล่วงหน้าดังกล่าวให้แก่องค์กรกำกับดูแลระบบการเงินและระบบสถาบันการเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย) และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ถึงปัญหาอันอาจเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินสมาชิก เพื่อหาทางร่วมกันการจัดการและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าระบบสัญญาเตือนภัยล่วงหน้าหรือ ระบบ Early Warning System (EWS) ของสถาบันประกันเงินฝากนั้นนอกจากจะเป็นผลดีทำให้ระบบการประกันเงินฝากมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังมีส่วนที่สำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับระบบการเงิน (financial safety net)

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน. หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน 2528-2538. กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 30 ธันวาคม 2538
- กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน. ข้อบังคับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน พ.ศ 2540 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2540.
- กาญจณี กังวานพรศิริ , Nicholas A. Lash , และพงษ์ศักดิ์ ทรงชัยกุล . Stabilizing Financial Institutions in Thailand : the Rehabilitating Fund versus Deposit Insurance . ความรู้ นักเศรษฐศาสตร์ไทย ปี 2531 บรรณาธิการโดย ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย , กันยายน 2532 .
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.). รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัย ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ 31 มีนาคม 2541 . พิมพ์ครั้งที่ 3 . กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI), มิถุนายน 2541.
- จรินทร์ เทศวานิช. เงิน ตลาดการเงิน และสถาบันการเงิน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2542 .
- จิวรรณ แวเว็ชร. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2545.
- ชนม์นิกานต์ ศรีโพธิ์. สถาบันประกันเงินฝาก . รายงานเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน), ตุลาคม 2541.
- ชมเพลิน จันทรเรืองเพ็ญ. ทฤษฎีและนโยบายการเงิน . พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำรา ลำดับ 15 ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤษภาคม 2541.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย 2485-2535. กรุงเทพมหานคร : บริษัท
อมรินทร์ พริ้นติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 10 ธันวาคม 2535

ชนบท สวัสดิ์ศรี. กฎหมายธนาคารพาณิชย์. นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปีที่ 21 เล่ม 1
2534.

ธารินทร์ นิมมานเหมินท์, พิสิฐ ลี้อาธรรม และพิเชฐ พันธุ์วิชาติกุล. แนวทางการแก้ไขวิกฤต
เศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แสงดาว
สร้อยทอง, มีนาคม 2544 .

นภพร เรืองสกุล. เส้นทางธนาคารพาณิชย์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ 2529.

บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย. สถาบันประกันเงินฝาก ควรเร่งผ่านกฎหมาย. วารสารดอกเบี้ย ปีที่
21 ฉบับที่ 225 เดือนกันยายน 2545.

บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย. นับถอยหลัง รอวันก่อตั้ง”สถาบันประกันเงินฝาก . กระแสทรรศน์ปีที่ 5
ฉบับที่ 655 มีนาคม 2542.

บริษัท ศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์ จำกัด . โครงสร้างธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย . เศรษฐกิจปริทัศน์
ปีที่ 7 ฉบับที่ 6 เดือนมิถุนายน 2544.

บริษัท ศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์ จำกัด. โครงสร้างเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ . เศรษฐกิจ
ปริทัศน์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 6 เดือนมิถุนายน 2542.

ปกรณ์ วิชานนท์. โครงการวิจัยเรื่องแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ควบคุมธนาคารพาณิชย์
ในประเทศไทย . พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
, กุมภาพันธ์ 2532 .

ปกรณ์ วิชานนท์. การปฏิรูประบบการเงินในประเทศไทย . พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย , ธันวาคม 2543.

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับสถาบันการที่ประสงค์จะ
ขอรับความช่วยเหลือจากกระทรวงการคลังตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 และ
โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2542.

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. สนส.(21) ว.177/2545 เรื่อง การกำหนดอัตราส่วน
จำนวนเงินธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
กับเงินกองทุน ลงวันที่ 17 มกราคม 2545.

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่มีผลประโยชน์
เกี่ยวข้องและการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้น ลงวันที่ 4 กันยายน 2544.

ประกาศกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ
เงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน ลงวันที่ 7 มีนาคม 2543.

- ประพันธ์ เสวตนันท์ และ ไพศาล เล็กอุทัย. หลักเศรษฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำรา ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,กรกฎาคม 2544.
- พนิดา รัตนวรรณ. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534 .
- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม 2541.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตการณ์ปี 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, มกราคม 2545.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. วิกฤตการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :โครงการจัดพิมพ์คบไฟ , กันยายน 2541.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDR) ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม. แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก. กรุงเทพมหานคร : สิงหาคม 2534 .
- สุธีร์ ศุภนิติย์. หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ. พิมพ์ครั้งที่ 3 . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ธันวาคม 2543 .
- สุพินดา บุรณตระกูล. สถาบันประกันเงินฝาก. วารสารเงินทุน สมาคมบริษัทเงินทุน ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 ต.ค – ธ.ค 2540.
- สุรภัย์ บุญนาค และ วณี น้อยเกียรติกุล. การเงินและการธนาคาร. พิมพ์ครั้งที่ 10 . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด , 2541.
- สุนทร เสถียรไทย. คำอธิบายกฎหมายการธนาคาร. กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.
- สิทธิพล สุชนะวุฒิ. วิกฤตธนาคารพาณิชย์กับมาตรการทางกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- วนิดา จันทรัมย์. ปิดฝุ่นร่างกฎหมายสถาบันประกันเงินฝาก. Econnews ปีที่ 8 ฉบับที่ 308 13 ตุลาคม 2540 .
- วเรศ อุปปาดิก. เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร. พิมพ์ครั้งที่ 4 . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาถิน. เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 5 . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , กรกฎาคม 2543.
- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. กฎหมายฟื้นฟูกิจการ. กรุงเทพมหานคร : กองทุนสวัสดิการกองวิชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ , 2543.

อุดม คำจันทร์. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร-
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535.

องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน สำนักวิจัยและข้อมูล. วิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงิน
ของประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา 2540 – 2545 บทบาทและหน้าที่ขององค์การ
เพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน. 2545.

อัญชลี นุณยเกียรติ. เสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินกับสถาบันประกันเงิน
ฝาก. วารสารเงินทุน สมาคมบริษัทเงินทุน ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 เม.ย – มิ.ย 2540.

ภาษาอังกฤษ

An International Comparison of Legal Reforms Thailand Experience (Draft Law) :

Asian Banking Law Forum 17-18 August 2000 at United Nations Conference
Center , Bangkok .

Arner, D. Recent Developments in International Standards to Manage Bank Risk :

Background Working Papers for Presentation Bank Governance and Lending to
Relating Persons. Asian Banking Law Forum : 17 -18 August 2000 .at the United
Nations Conference Center , Bangkok.

Asser Tobias M.C. Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress International
Monetary Fund, 2001

Bank of International Settlement (BIS). Report of the Working Group on Strengthening
Financial Systems . October 1998.

Bank of International Settlement (BIS). Core Principles for Effective Banking Supervision .
Basle Committee on Banking Supervision , September 1997

Basle Committee on Banking Supervision. Supervisory Guidance on Dealing with
Weak Banks . Bank of International Settlement (BIS) , March 2002.

Bebczuk Ricardo N. Asymmetric Information in Financial Markets Introduction and Applications
Cambridge University Press, 2003

Beck, T. The Incentive Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution
Concepts and Country Studies . World bank Policy Research Working Paper 3043, May
2003.

Blinder, A. S. Central Banking in Theory and Practice . Cambridge, Massachusetts, London ,

- England :The MIT Press, 1998.
- Board of Governors of the Federal Reserve System . The Federal Reserve System Purposes and Functions . Washington DC : 1954.
- Burton , M., Nesiba , R., and Lombra , R. An Introduction to Financial Markets and Institutions . Thomson South – Western Publishing, 2003.
- Choi, J. B. Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective . The Korea Deposit insurance Corporations .
- Cull, R., Senbet, L. W., and Sorge, M. Deposit Insurance and Financial Development. World Bank.
- Curry, T. J., O’Keefe, J. P., Coburn, J., and Montgomery, L. Financially Distressed Banks : How Effective Are Enforcement Actions in the Supervision Process? FDIC Banking Review, 2003.
- Dewatripont, M., and Tirole, J. The Prudential Regulation of Banks . Massachusetts Institutes of Technology : The MIT Press, 1994.
- Economic Crisis in Southeast Asia and Korea , it economic ,social, political and cultural impacts . Conference on The Economic Crisis in Southeast Asia and Korea, Bangkok , February 2000 , Asian University Network, The Korean Association of South Asian Studies.
- Edward J. Frydl and Marc Quintyn The Benefits and Costs of Intervening in Banking Crisis International Monetary Fund Working Paper: August 2000.
- Fres-Felix, M.L. Deposit Insurance Schemes its Nature, Role and Issues . SEACEN Center, 1991.
- Financial Stability Forum (FSF). Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems . September 2001.
- Giovanoli , M., ed. International Monetary Law . Oxford University Press, 2000 .
- Garcia, G. H. Deposit Insurance Actual and Good Practices . International Monetary Fund, April 20 , 2001.
- Garcia, G. H. Deposit Insurance and Crisis Management . International Monetary Fund, March 2000.
- Garcia, G. H. Deposit Protection and Banking Soundness. International Monetary Fund ,Volume 4.
- Giovanni Dell’ Ariccia Asymmetric Information and the Market Structure of the Banking Industry International Monetary Fund Working Paper: June 1998.

- Kaufman, G. G. The U.S. Financial System Money, Market, and Institutions. Sixth Edition, Prentice- Hall, Inc. 1995.
- Kaufman, G. G. and Steven A. Seelig Post- Resolution Treatment of Depositors at Failure Banks: Implications for the Severity of Banking Crisis, Systemic Risk, and Too-Big-To-Fail International Monetary Fund Working Paper: June 2001.
- Ketcha, N. J. Jr. Deposit Insurance System Design and Considerations Bank of International Settlement (BIS).
- Kunt , A. D., and Kane, E. J. Deposit Insurance around the Globe : Where does it work ? . World Bank and Boston College, September 2001.
- Lindgren, C. J., Garcia, G., and Saal, M. I. Bank Soundness and Macroeconomic Policy International Monetary Fund, 1996.
- Macey, J. R., Miller, G. P. and Carnell, R. C., Banking Law and Regulation Third Edition, Aspen Law & Business, 2001
- Malloy , M. P. Bank Regulation . Hornbook Series West Group , 1999.
- Mishkin, F. S. The Economic of Money, Banking and Financial Market . Sixth Edition Update, Person Education International, 2003.
- Mishkin , F. S. Prudential Supervision What works and what doesn't . The University of Chicago Press, 2001.
- Noia, C. D. Structuring Deposit Insurance in Europe : Some Consideration and a Regulatory Game. Financial Institutions Center, The Wharton School ,University of Pennsylvania , May 23, 1995.
- Pistelli, F. International Deposit Insurance System . Rome : November, 1999.
- Ralph Chami, Mohsin S. Khan, and Sunil Sharma Emerging Issues in Banking Regulation International Monetary Fund Working Paper: May 2003.
- Samuelson , P. A., and Nordhaus, W. D. Economic . Seventeenth edition , McGraw – Hill Irwin , 2002.
- Spencer , P. D. The Structure and Regulation of Financial Markets . Oxford University Press, 2000.
- The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). A Brief History of Deposit Insurance in the United States . Prepared for the International Conference on Deposit Insurance, Washington DC : September 1998.
- The Office Comptroller of the Currency Problem Bank Identification, Rehabilitation and

Resolution A guide for Examiners January 2001.

The Office Comptroller of the Currency Bank Failure an Evaluation of the Factors Contributing to the Failures of National Banks The Office Comptroller of the Currency: Washington D.C. June 1988.

Walker, D., and Hoontakul, P. Transitioning from Blanket to Limited Deposit Guarantee : Thailand Policy Considerations. July 12, 2001.

Walker, D. Comprehensive Early Warning Systems and The Experience of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) . The SEACEN Centre ,2002.

Walker, D. Canada Deposit Insurance Corporation : Moral Hazard and The Financial Safety Net and Differential Premium System . The SEACEN Centre,1999.

White, E. Deposit Insurance . Policy Research Working Paper : World Bank , Research Department, November 1995.

World Bank. Preventing Bank Crisis Lesson from Recent Global Bank Failure. EDI Development Studies : Proceeding of a conference co –sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago and the Economic Development Institute of the World Bank.

WEBSITE

www.fdic.gov

www.pdic.go.ph

www.bis.org

www.worldbank.org

www.imf.org

www.bot.or.th

www.mof.go.th

www.fpo.go.th

www.seacen.org

www.adb.org

www.federalreserve.gov



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่าง

พระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก

พ.ศ.

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 48 มาตรา 50 มาตรา 64 และมาตรา 87 ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....
.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก

พ.ศ."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้น 180 วัน นับแต่วันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"สถาบัน" หมายความว่า สถาบันประกันเงินฝาก

"สถาบันการเงิน" หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบัน
การเงิน และสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น

"สมาชิก" หมายความว่า สมาชิกของสถาบันตามมาตรา 33

"เงินฝาก" หมายความว่า เงินที่สมาชิกรับฝาก หรือรับจากประชาชน ซึ่งสมาชิกนั้น
มีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก แต่ไม่รวมถึงหุ้นกู้

"กองทุนประกันเงินฝาก" หมายความว่า กองทุนประกันเงินฝากตามมาตรา 11

"บริษัทแม่" หมายความว่า บริษัทที่มีอำนาจควบคุมกิจการของบริษัทอื่น

"บริษัทลูก" หมายความว่า

(1) บริษัทที่มีบริษัทอื่นมีอำนาจควบคุมกิจการของบริษัทนั้น

(2) บริษัทลูกของบริษัทตาม (1) ต่อไปทุกทอด

"อำนาจควบคุมกิจการ" หมายความว่า

(1) การที่บริษัทหนึ่งมีหุ้นในอีกบริษัทหนึ่งเกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(2) การที่บริษัทหนึ่งมีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของอีกบริษัทหนึ่ง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือไม่ว่าเพราะเหตุอื่นใด หรือ

(3) การที่บริษัทหนึ่งมีอำนาจควบคุมการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการตั้งแต่กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดในอีกบริษัทหนึ่ง

ในกรณีที่บริษัทหนึ่งมีหุ้นในอีกบริษัทหนึ่งตั้งแต่ร้อยละยี่สิบขึ้นไปของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริษัทที่มีหุ้นดังกล่าวมีอำนาจควบคุมกิจการอีกบริษัทหนึ่ง

"บริษัทร่วม" หมายความว่า บริษัทลูกที่มีบริษัทแม่ร่วมกัน

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการสถาบัน

"ผู้อำนวยการ" หมายความว่า ผู้อำนวยการสถาบัน

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีหรือสถาบันแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือจะมอบหมายให้สถาบันแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1

สถาบันประกันเงินฝาก

ส่วนที่ 1

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และภารกิจ

มาตรา 6 ให้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น เรียกว่า "สถาบันประกันเงินฝาก" มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) ประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงินสมาชิก

(2) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

(3) ดำเนินการกับสถาบันการเงินสมาชิกที่ถูกควบคุมเพื่อลดภาระการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝาก และชำระบัญชีสถาบันการเงินสมาชิกที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 7 ภายใต้วัตถุประสงค์ข้างต้น ภารกิจของสถาบันมีดังต่อไปนี้

- (1) บริหารจัดการทุน เงินสำรอง และทรัพย์สินของสถาบัน และจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากตามความในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เรียกเก็บเบี้ยประกันจากสมาชิก
- (3) ดำเนินการกับสมาชิกที่ถูกควบคุม เพื่อลดภาระการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝาก และชำระบัญชีสมาชิกที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามความในพระราชบัญญัตินี้
- (4) ประกอบภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากภารกิจข้างต้น

มาตรา 8 ในการดำเนินการตามภารกิจข้างต้นให้สถาบันมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (2) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงิน พันธบัตร และ ตราสารการเงินอื่น ทั้งนี้ โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกัน
 - (2/1) กู้หรือยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกัน
 - (3) ลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตรที่รัฐบาลค้ำประกันทั้งค้ำเงินและดอกเบี้ย หรือลงทุนประเภทอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยการอนุมัติของรัฐมนตรี
 - (4) ฝากเงินในธนาคารแห่งประเทศไทย
 - (5) ดำเนินการกับสมาชิกที่ถูกควบคุม เพื่อลดภาระการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝาก และชำระบัญชีสมาชิกที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต
 - (6) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

ส่วนที่ 2

ทุน เงินสำรอง ทรัพย์สิน และการประกันจากรัฐบาล

มาตรา 9 ทุน เงินสำรอง และทรัพย์สินของสถาบัน ประกอบด้วย

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

มาตรา 10 ให้กำหนดทุนประเดิมของสถาบันเป็นจำนวนหนึ่งพันล้านบาทและสถาบันจะได้รับทุนประเดิมนีเป็นการอุดหนุนจากรัฐบาล

มาตรา 11 กองทุนประกันเงินฝากให้ประกอบด้วยเงินเบี้ยประกันที่สมาชิกนำส่งตามมาตรา 34 ซึ่งรวมถึงผลกำไรที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการเงินกองทุนประกันเงินฝาก กองทุนประกันเงินฝากจะนำออกใช้ได้เพียงเพื่อการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝาก และการดำเนินการกับสมาชิกที่ถูกควบคุมตามมาตรา 49 มาตรา 53/3 และมาตรา 56 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 11/1 ให้จัดสรรผลกำไรที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการกองทุนประกันเงินฝากในแต่ละปีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งสมทบเข้ากองทุนประกันเงินฝาก

มาตรา 12 เงินสำรองของสถาบัน ให้ประกอบด้วยเงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เผื่อขาดทุน และเงินสำรองอื่น ๆ ตามความประสงค์แต่ละอย่างโดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการกำหนด เงินสำรองจะนำออกใช้ได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 13 ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกำกับดูแลการกักเงินของสถาบัน

ส่วนที่ 3

สำนักงานใหญ่และสาขา

มาตรา 14 ให้สถาบันตั้งสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และจะจัดตั้งสาขาอื่นที่อื่นใดในราชอาณาจักรก็ได้

หมวด 2

โครงสร้างการบริหาร

ส่วนที่ 1

คณะกรรมการสถาบัน

มาตรา 15 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก" ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

ให้รัฐมนตรีเสนอชื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

ให้รัฐมนตรีเสนอชื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

มาตรา 16 ให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยเมื่อครบสองปีแรกให้ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าว เป็นการออกตามวาระแรกด้วย

ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ครบวาระให้อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่แทน

ในกรณีที่ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน ดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เมื่อพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะเป็นประธานกรรมการและกรรมการได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 17 ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปี
- (3) มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการเงินการคลัง การธนาคาร กฎหมายหรือวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสถาบัน
- (4) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือกรรมการของพรรคการเมือง
- (5) ไม่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา หรือมีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในสถาบันการเงิน
- (6) ไม่เคยถูกลงโทษ ไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ
- (7) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (8) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (9) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

มาตรา 18 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 16 ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก

(3) คณะรัฐมนตรีให้ออกตามคำแนะนำของรัฐมนตรีเพราะปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงหรือไม่สุจริต

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17

มาตรา 19 ในการประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง จึงเป็นองค์ประชุม ถ้าในการประชุมครั้งใด ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการที่มาประชุม เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติของที่ประชุมคณะกรรมการ ให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบัน รวมทั้งการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ

(2) การกำหนดอัตราเบี้ยประกันและการชำระเบี้ยประกันและเงินเพิ่ม

(3) การจ่ายเงินทดแทนสำหรับเงินฝากที่ประกัน

(4) การเป็นสมาชิกและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิก

(5) การอนุมัติรายงานประจำปีของสถาบัน

(6) การเงินและการบัญชีของสถาบัน

(7) การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน พนักงาน และลูกจ้าง วินัยและการลงโทษพนักงาน และลูกจ้าง การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินบำเหน็จรางวัลพนักงานและลูกจ้าง และการสงเคราะห์พนักงานหรือลูกจ้าง หรือผู้พ้นจากการเป็นพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น

การดำเนินการตาม (2)(3) และ (4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือที่ปรึกษา คณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของสถาบันตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ ให้ได้รับค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการกำหนด

ส่วนที่ 2

ผู้อำนวยการ

มาตรา 22 ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อำนวยการโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี

มาตรา 23 ผู้อำนวยการต้องมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีกับมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 และสามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลา

ให้ผู้อำนวยการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 24 ให้ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะรัฐมนตรีให้ออกตามคำแนะนำของรัฐมนตรี เพราะปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงหรือไม่สุจริต

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17

มาตรา 25 ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติภารกิจของสถาบันตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนนโยบาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่คณะกรรมการได้วางไว้ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชา พนักงานและลูกจ้างของสถาบันทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการปฏิบัติภารกิจของสถาบัน

มาตรา 26 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนสถาบัน เพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้พนักงานของสถาบันผู้ใดปฏิบัติงานแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 27 สถาบันอาจมีรองผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการตามจำนวน ซึ่งคณะกรรมการเห็นสมควรแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17

รองผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการมีฐานะเป็นพนักงานของสถาบันและมีอำนาจหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

มาตรา 28 เมื่อผู้อำนวยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือเมื่อตำแหน่งว่างลง ให้รองผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการตามลำดับเป็นผู้ทำการแทนหรือผู้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 หรือพนักงานคนใดคนหนึ่งของสถาบันทำการแทนหรือรักษาการแทนในตำแหน่งผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี

มาตรา 29 ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และผู้อำนวยการได้รับค่าตอบแทน ตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ส่วนที่ 3

สถานภาพ และความรับผิดชอบของพนักงาน

มาตรา 30 มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มาใช้บังคับกับประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน

มาตรา 31 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

มาตรา 32 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของสถาบัน จะต้องไม่กระทำการใด ๆ ขัดหรือแย้งกับตำแหน่งหน้าที่ของตน และต้องไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นจากบุคคลอื่นที่มีหน้าที่หรือธุรกิจเกี่ยวข้องกับสถาบัน เว้นแต่จะเป็นสิ่งของเล็กน้อย ซึ่งให้กันตามประเพณี

สิ่งของใดเป็นสิ่งของเล็กน้อย ให้คณะกรรมการสถาบันเป็นผู้กำหนดในข้อบังคับ โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด 3

สมาชิก เบี้ยประกัน และการติดตามฐานะสมาชิก

ส่วนที่ 1

สมาชิกและเบี้ยประกัน

มาตรา 33 ให้สถาบันการเงินต่อไปนี้ เป็นสมาชิกของสถาบัน

- (1) สถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (2) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรับเงินฝากจากประชาชน

ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 34 ให้สมาชิกนำส่งเงินเบี้ยประกันเข้าสถาบันตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อัตราดังกล่าว ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปี ของยอดเงินฝากตัวเฉลี่ยหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนตัวเฉลี่ยแล้วแต่กรณี ที่สมาชิกแห่งนั้นมีอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งปีก่อนหน้างวดที่จะต้องนำส่งเงินเข้าสถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีสมาชิกที่เปิดดำเนินการไม่ถึง 1 ปี ให้นำส่งเงินเข้าสถาบันตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้ ต้องกำหนดไม่เกินร้อยละ 1 ของทุนที่ชำระแล้ว ณ วันเริ่มประกอบกิจการ

อัตราเบี้ยประกันที่กำหนดตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทของสมาชิกหรือตามฐานะหรือผลการดำเนินงานของสมาชิกแต่ละแห่งก็ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรี

สมาชิกใดไม่นำส่งเงินเบี้ยประกันเข้าสถาบันให้ถูกต้องและครบถ้วนตามวรรคหนึ่ง และวรรคสองแล้วแต่กรณี ต้องเสียเงินเพิ่มเป็นจำนวนอีกไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่สมาชิกนั้น นำส่งไม่ครบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

การกำหนดตามมาตรา นี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 35 สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงในกรณีต่อไปนี้

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

ให้สมาชิกประกาศการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกตามวรรคหนึ่งทางหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายภายใน 3 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพ โดยลงประกาศไม่น้อยกว่าสองฉบับ และเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน

สมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา 36 การที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงไม่เป็นเหตุให้สมาชิกที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนั้นพ้นความรับผิดในเบี้ยประกันหรือเงินเพิ่มในเบี้ยประกันซึ่งสมาชิกดังกล่าวมีหน้าที่ต้องชำระอยู่ก่อนสมาชิกภาพได้สิ้นสุดลง และให้ถือว่าเบี้ยประกันและเงินเพิ่มในเบี้ยประกันดังกล่าวเป็นหนี้อันมีบุริมสิทธิในลำดับเดียวกับหนี้ภาษีอากรของสมาชิกนั้น

มาตรา 37 ให้สมาชิกที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝากตามที่ปรากฏในเอกสารและสมุดบัญชีของสมาชิกทราบถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพภายในสิบห้าวัน นับแต่วันสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพ

สมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

ส่วนที่ 2

การติดตามฐานะสมาชิก

มาตรา 38 สถาบันมีอำนาจสั่งให้สมาชิกยื่นรายงานลับ มีรายการตามที่สถาบันกำหนด หรือเอกสารใด ทั้งนี้ จะให้ยื่นตามระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราว และจะให้ทำคำชี้แจงข้อความเพื่ออธิบายหรือขยายความแห่งรายงานนั้นก็ได้อีก

รายงานและเอกสารที่ยื่น หรือแสดง หรือคำชี้แจง เพื่ออธิบายหรือขยายความตามวรรคหนึ่งนั้น สมาชิกต้องทำให้ครบถ้วนและตรงต่อความเป็นจริง

สมาชิกใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา 39 สถาบันจะร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสมาชิก ทำการตรวจสอบเพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสมาชิกเป็นการทั่วไป หรือเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้

ในการตรวจสอบสมาชิกตามวรรคหนึ่ง ให้สถาบันมีอำนาจเข้าร่วมทำการตรวจสอบด้

มาตรา 40 เพื่อให้ประโยชน์แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสมาชิกและสถาบัน สามารถส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกให้แก่กันและกันได้ตามที่ได้รับการร้องขอ

มาตรา 41 เมื่อปรากฏหลักฐานต่อสถาบันว่า สมาชิกมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้สถาบันแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสมาชิกนั้นทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่ควบคุมสมาชิกนั้น

ให้สถาบันมีอำนาจจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสมาชิก และรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการกับสมาชิก

มาตรา 42 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นกรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสมาชิก ผู้สอบบัญชีของสมาชิก และผู้รวบรวมหรือประมวลข้อมูลของสมาชิก ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือด้วยเครื่องมืออื่นใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของสมาชิกที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลดังกล่าว

ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามวรรคหนึ่ง หรือให้ถ้อยคำหรือแสดง สมุดบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่นตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง หรือส่งสำเนาสิ่งเหล่านั้นตาม วรรคหนึ่ง อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

มาตรา 43 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ 3

ข้อมูลเกี่ยวกับการเป็นสมาชิก

มาตรา 44 ให้สมาชิกระบุในเอกสารต่าง ๆ รวมตลอดจนในสัญญาที่ทำกับบุคคล ภายนอกว่าเป็นสมาชิกของสถาบัน หรือข้อความอื่นในทำนองเดียวกัน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขตามที่คณะกรรมการจะประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 45 บุคคลใดนอกจากสมาชิกโฆษณาหรือแสดงให้เห็นว่าธุรกิจใดได้รับการ ประกันหรือได้รับความเห็นชอบในการประกันจากสถาบันหรือเป็นสมาชิกของสถาบันต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล กรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับ ผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งด้วย เว้นแต่ จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

หมวด 4

การประกันเงินฝาก

ส่วนที่ 1

เงินฝากที่ได้รับประกันและไม่ได้รับประกัน

มาตรา 46 ภายใต้บังคับมาตรา 47 เงินฝากที่ได้รับประกันได้แก่ เงินฝากทุกประเภท รวมตลอดจนดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินฝากนั้น ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินบาท
- (2) ต้องเป็นบัญชีเงินฝากภายในประเทศ ซึ่งมีใบบัญชีเงินฝากของผู้มีถิ่นที่อยู่นอก ประเทศ และ

(3) ในกรณีที่มีหลักฐานแห่งเงินฝากเป็นตราสาร เช่น ตั๋วเงิน หรือบัตรเงินฝาก ต้องเป็นตราสารชนิดระบุชื่อ

ให้คณะกรรมการประกาศรายละเอียดประเภทเงินฝากที่ได้รับประกันตามวรรคหนึ่งใน ราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 47 เงินฝากที่ไม่ได้รับประกัน ได้แก่

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

รวม และกองทุนส่วนบุคคล

- (4) เงินฝากของบริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วม ของสมาชิก
- (5) เงินฝากของกรรมการ ผู้จัดการ พนักงานที่มีอำนาจจัดการ หรือที่ปรึกษาของ

สถาบันสมาชิก

- (6) เงินฝากของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ถือหุ้นในสมาชิคนั้นเกินร้อยละ 10
- (7) เงินฝากของผู้สอบบัญชีสมาชิกที่ใช้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน

จำกัด พ.ศ. 2535

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

ก. คู่สมรส บิดา มารดา หรือผู้รับบุตรบุญธรรม

ข. บุตร หรือบุตรบุญธรรม

ค. พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

ง. คู่สมรสของบุคคลตาม ข. หรือ ค.

(9) เงินฝากของผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริตหรือที่มีส่วนร่วมก่อความเสียหายแก่สมาชิคนั้น ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนที่ 2

เงินทดแทน และรับช่วงสิทธิ

มาตรา 48 เมื่อสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมายแล้ว ให้คณะกรรมการควบคุมหรือผู้แทนนิติบุคคลของสมาชิก ส่งมอบเงินและทรัพย์สินตลอดจนเอกสารทั้งหลายทั้งปวงให้แก่สถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีภายใน 7 วัน

ให้สถาบันประกาศกำหนดให้ผู้ฝากมายื่นขอรับเงินทดแทน ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบเงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง

ผู้ฝากจะต้องยื่นคำขอรับเงินทดแทนต่อสถาบันภายใน 90 วัน นับแต่วันที่สถาบันประกาศกำหนดให้มายื่นคำขอรับเงิน และเมื่อมีเหตุจำเป็นรัฐมนตรีอาจสั่งขยายระยะเวลาได้อีก ครั้งละไม่เกิน 90 วัน แต่ทั้งนี้ จะขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง

การยื่นคำขอรับเงินทดแทนตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับ ที่สถาบันกำหนด

มาตรา 49 ให้สถาบันจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละราย ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ยื่นคำขอตามมาตรา 48 ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สถาบันกำหนด ในจำนวนเงินสูงสุดของเงินฝากรวมถึงดอกเบี้ยที่ประกันไม่เกิน (หนึ่งล้านบาท)

ทั้งนี้ ให้จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละบุคคลโดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสมาชิกเดียวกัน และในกรณีที่มีการถือบัญชีเงินฝากไว้เพื่อบุคคลอื่นโดยสุจริต ให้ถือว่า บุคคลอื่นนั้น เป็นผู้ฝาก และในกรณีที่มีบุคคลหลายคนถือบัญชีเงินฝากร่วมกัน ให้ถือว่าแต่ละคนเป็นผู้ฝากแต่ละราย ความส่วนที่บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากนั้น แต่ก็ไม่อาจทราบบว่าผู้ฝากแต่ละรายมีส่วนเท่าใด ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการมสทธิธรรมมาใช้บังคับโดยอนุโลม การกำหนดจำนวนเงินสูงสุดของเงินฝากที่ประกันเพิ่มขึ้น จะกระทำได้อีกแต่โดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 50 ในกรณีที่ผู้ฝากมีหนี้ค้างชำระแก่หรือมีภาระผูกพันที่อาจจะต้องชำระเงิน ให้กับสมาชิกให้หักกลบหนี้ หรือหักเงินที่อาจต้องชำระตามภาระผูกพันดังกล่าวออกเสียก่อนจะ จ่ายเงินทดแทนให้ ไม่ว่าจะหนี้หรือภาระผูกพันนั้นจะถึงกำหนดชำระหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นหนี้ประเภท เดียวกันหรือไม่ ทั้งนี้ การหักกลบหนี้หรือการหักเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่สถาบันกำหนด

มาตรา 51 ให้สถาบันเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเท่ากับจำนวนเงินทดแทนที่ได้จ่าย ไปแล้ว หรือที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฝาก และให้สถาบันมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในจำนวนเงินนั้นจาก เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ชำระบัญชีแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้มีบุริมสิทธิเหนือเจ้าหนี้สามัญของ สมาชิกนั้นทั้งหมด และให้อายุความแห่งสิทธิที่รับช่วงดังกล่าวสะดุดหยุดลงเมื่อผู้ฝากยื่นคำขอรับเงิน ทดแทนต่อสถาบัน

มาตรา 52 เมื่อสถาบันได้จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากของสมาชิกรายใดหรือผู้ฝาก มีได้ยื่นคำขอรับชำระเงินทดแทนภายในกำหนดตามมาตรา 48 ให้สถาบันหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ ที่เกี่ยวกับการประกันเงินฝากต่อผู้ฝากของสมาชิกรายนั้น

มาตรา 53 อัตราดอกเบี้ยหลังจากวันที่สมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สถาบันกำหนด

หมวด 4 ทวิ

การดำเนินการกับสมาชิกที่ถูกควบคุม

มาตรา 53/1 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งให้ทราบว่า จะมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ให้สถาบันกำหนดรายชื่อคณะกรรมการควบคุม ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นไม่น้อยกว่าสองคน และแจ้งเป็นหนังสือกลับไปยังธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้างต้น

มาตรา 53/2 ในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสมาชิกที่ถูกควบคุมให้คณะกรรมการควบคุมคำนึงถึงวิธีการต่าง ๆ ที่สามารถจะดำเนินการ และเลือกวิธีการที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันน้อยที่สุด

ให้คณะกรรมการควบคุมมีอำนาจโอนกิจการของสมาชิกที่ถูกควบคุมให้แก่สถาบันการเงินอื่น หรือควบกิจการของสมาชิกเข้ากับสถาบันการเงินอื่นได้ด้วย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมเห็นว่า สมาชิกที่ถูกควบคุมไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ให้คณะกรรมการควบคุมรายงานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเพิกถอนใบอนุญาต และรายงานต่อสถาบันเพื่อดำเนินการชำระบัญชีสมาชิกนั้นต่อไป

มาตรา 53/3 ให้สถาบันมีอำนาจจ่ายเงินให้แก่สถาบันการเงินที่รับโอนเงินฝากที่ได้รับประกันจากสมาชิกที่ถูกควบคุม ทั้งนี้ เมื่อสถาบันเห็นว่าวิธีการดังกล่าว จะสามารถลดการจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝาก

มาตรา 53/4 ในกรณีที่สถาบันเห็นว่า สมาชิกที่ถูกควบคุมอาจสามารถดำเนินการต่อไปได้ ถ้ามีการลดทุนหรือเพิ่มทุน ให้สถาบันมีอำนาจสั่งให้สมาชิกนั้นลดทุนทันที หรือเพิ่มทุนทันที โดยให้ถือว่าคำสั่งของสถาบันดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

ในการลดทุนหรือเพิ่มทุนตามวรรคหนึ่ง หรือการเสนอขายหุ้นเพิ่มทุน มิให้นำมาตรา 1117 มาตรา 1220 มาตรา 1222 มาตรา 1224 มาตรา 1225 และมาตรา 1226 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 50 มาตรา 136 วรรคสอง (2) มาตรา 137 มาตรา 139 และมาตรา 141 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับ

มาตรา 53/5 ให้สถาบันมีอำนาจปรับอัตราดอกเบี้ยของสมาชิกที่ถูกควบคุม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่สถาบันกำหนด

มาตรา 53/6 ให้สถาบันมีอำนาจเลิกสัญญาระหว่างสมาชิกที่ถูกควบคุมกับบุคคลใด ๆ ซึ่งสถาบันเห็นว่าจะเป็นการระต่อสมาชิกที่ถูกควบคุมเกินสมควร และในกรณีที่สมาชิกที่ถูกควบคุมมีหนี้ต้องชำระแก่บุคคลดังกล่าว ให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับชำระหนี้อย่างเจ้าหนี้สามัญ

มาตรา 53/7 ให้สถาบันมีอำนาจเลิกจ้าง และระงับการจ่ายสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ผู้บริหารของสมาชิกในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อสถาบันเห็นว่าสัญญาระหว่างสมาชิกที่ถูกควบคุมกับผู้บริหารกำหนดค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์สูงเกินสมควร
- (2) เมื่อสถาบันเห็นว่าสมาชิกที่ถูกควบคุมได้รับความเสียหายเนื่องจากการบริหารหรือการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

หมวด 5

การชำระบัญชีสมาชิก

มาตรา 54 เมื่อสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินแล้ว ให้มีการชำระบัญชีตามความในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้สถาบันเป็นผู้ชำระบัญชี การชำระบัญชีให้รวมถึงการรวบรวมทรัพย์สินและการนำทรัพย์สินที่รวบรวมไว้มาชำระคืนเจ้าหนี้

มาตรา 55 ในการชำระบัญชี สถาบันจะมอบหมายหรือว่าจ้างพนักงานหรือผู้อื่นให้กระทำการชำระบัญชีแทนก็ได้ ให้สถาบันมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53/5 มาตรา 53/6 และมาตรา 53/7 โดยอนุโลม

มาตรา 56 นอกจากการจ่ายเงินทดแทนแล้ว ในกรณีที่สถาบันเห็นว่าจะสามารถลดการจ่ายเงินทดแทนได้ โดยจัดให้สมาชิกควบหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น ให้สถาบันมีอำนาจสั่งสมาชิกควบหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นได้ โดยความยินยอมของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น

ให้ถือว่าคำสั่งของสถาบันให้ควบหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นของสมาชิกนั้น

ในกรณีนี้มิให้นำมาตรา 48 และมาตรา 49 มาใช้บังคับ และสถาบันจะจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

มาตรา 57 ในกรณีที่สถาบันมีคำสั่งให้สมาชิกควมหรือโอนกิจการตามมาตรา 56 ให้สถาบันนั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าสมาชิกหรือสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(1) มาตรา 237 มาตรา 1117 มาตรา 1119 มาตรา 1145 มาตรา 1185 มาตรา 1220 มาตรา 1222 มาตรา 1224 มาตรา 1225 มาตรา 1226 มาตรา 1238 และมาตรา 1240 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

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

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง สมาชิกและสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

มาตรา 58 เมื่อได้มีประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรี ตามมาตรา 57 แล้ว ให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่จะควบกิจการหรือรับโอนกิจการทั้งหมด หรือบางส่วนจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อพิจารณาการควบกิจการหรือรับโอนกิจการ ในกรณีมิให้นำบทกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นนั้นมาใช้บังคับ และให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นนั้นงดรับลงทะเบียนการโอนหุ้นเมื่อพ้น 7 วัน นับแต่วันที่มิได้มีประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรี ตามมาตรา 57 จนถึงวันประชุมผู้ถือหุ้น และเรียกประชุมผู้ถือหุ้น โดยจัดส่งหนังสือนัดให้ผู้ถือหุ้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน แต่ต้องไม่เกิน 14 วัน ทั้งนี้ ให้โฆษณาค่าบอกกล่าวนัดประชุมในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 วันก่อนวันประชุมด้วย ในการประชุมถ้ามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนเสียงของผู้ถือหุ้น ซึ่งมาประชุม ให้ถือว่าการควบกิจการหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมีหุ้นอยู่ในสถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลอื่นใด ไม่ต่ำกว่าร้อยละเก้าสิบ เมื่อได้มีประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 57 แล้ว ให้ถือว่า การให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น และการควบกิจการหรือรับโอนกิจการนั้น เป็นการชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

คณะกรรมการของสมาชิกและสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น ที่ควบกันแล้วมีสิทธิยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการได้ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด นับแต่วันที่ได้มีประกาศการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา 57

มาตรา 59 ในการควบกิจการหรือโอนกิจการของสมาชิกกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น หากมีการโอนสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันซึ่งยอมตกไปได้แก่ผู้รับโอนตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 305 แล้วให้หลักประกันนั้นตกแก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการ แล้วแต่กรณี

มาตรา 60 ในการควบกิจการหรือโอนกิจการของสมาชิกกับหรือให้แก่สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการแล้วแต่กรณี เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ตามคำนำพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น

มาตรา 61 ในกรณีที่ได้จ่ายเงินทดแทนหรือจัดการให้มีการโอนกิจการไปบางส่วนแล้ว สถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีสามารถดำเนินการจัดการทรัพย์สินต่าง ๆ เพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ก่อนที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้สั่งให้สมาชิคนั้นล้มละลายได้

เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ให้สถาบันมอบเงินและทรัพย์สินตลอดจนเอกสารทั้งหลายทั้งปวงให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยให้ถือว่าสถาบันพ้นจากอำนาจและหน้าที่ในฐานะผู้ชำระบัญชีตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นไป และกระบวนการชำระบัญชีต่อไปให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

มาตรา 62 ในระหว่างเวลาตั้งแต่สมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน หรือตามกฎหมายที่กำกับดูแลสมาชิก จนถึงเวลาที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามคำขอของสถาบันตามมาตรา 61 ห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องสมาชิกเป็นคดีล้มละลาย

หมวด 6

การเงิน การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี

มาตรา 63 ให้สถาบันเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรา 64 รายได้ที่สถาบันได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่ง ๆ หลังจากหักค่าใช้จ่าย และตั้งไว้เป็นเงินสำรองแล้ว ให้สะสมเป็นทุนของสถาบัน

มาตรา 65 สถาบันต้องวางและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชีที่เหมาะสมแก่กิจการและให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ

มาตรา 66 สถาบันต้องจัดทำงบดุล และบัญชีกำไรขาดทุน ส่งผู้สอบบัญชีภายในหกสิบ นับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 67 ทุ่ปีให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี ทำการตรวจสอบรับรอง บัญชีและการเงินทุกประเภทของสถาบัน

มาตรา 68 ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชี และเอกสารหลักฐานของ สถาบัน เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ พนักงานและ ลูกจ้างของสถาบัน

มาตรา 69 ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อสถาบัน ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 70 ให้สถาบันทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสถาบันในปีที่ล่วงมาแล้วพร้อมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับ นโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

ให้สถาบันประกาศงบดุล และบัญชีกำไรขาดทุนที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้องแล้ว ในราชกิจจานุเบกษาภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี

หมวด 7

การเปิดเผยความลับ

มาตรา 71 ผู้ใดล่วงรู้กิจการของสมาชิกใดเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผยถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผย นอกจากตามหน้าที่ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน การพิจารณาคดีหรือเป็นการเปิดเผยเกี่ยวกับ

การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นการเปิดเผยแก่ผู้ตรวจสอบบัญชีของสมาชิคนั้น หรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับสมาชิคนั้น หรือเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะและการดำเนินการของสมาชิคนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้ กิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย โดยปกติได้แก่ ความลับของลูกค้านั้นเป็นการคุ้มครองสิทธิในชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม ผู้ล่วงรู้กิจการของสมาชิกดามวรรคหนึ่ง อาจเปิดเผยได้ หากความลับนั้นถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนแล้ว หรือลูกค้าให้ความยินยอม

หมวด 8

การเปรียบเทียบปรับ

มาตรา 72 ความผิดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความผิดตามหมวด 7 ให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนสามคน ซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

หมวด 9

บทเฉพาะกาล

มาตรา 73 เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นแล้ว ให้การค้ำประกันเจ้าหนี้ทั้งในและต่างประเทศมีอันยกเลิกไป ส่วนการให้การค้ำประกันเงินฝากที่มีอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไป จนกว่าคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และประกาศยกเลิก

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี



ภาคผนวก ข

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Table 1. Deposit Insurance Around the World : Design of Explicit Deposit Insurance

Countries	Date Enacted / Revised	Coverage Limits	Coverage Ratios Limit/gdp per capita	Co-insurance	Permanent Fund	Annual Premiums % of insured deposits unless otherwise noted	Source of Funding	Administration
		US\$ or ECU						
Argentina	1979/1992/1995	30000	3	N	Y	risk-based, 0.36 to 0.72	P	P
Austria	1979/1996	\$24,075 but coinsurance for businesses	1	Y	N	pro rata, ex post	J	P
Bahrain	1993	5640	1	N	N	ex post	P	J
Bangladesh	1984	2123	6	N	Y	0.005	J	O
Belgium	1974/1995	15,000 ECU until year 2000	1	N	Y	0.02 + 0.04 of insured liabilities	J	J
Brazil	1995	17000	4	N	Y	0.3	P	P
Bulgaria	1995	1784	1	N	Y	risk based to 0.5	J	J
Cameroon	1999	5336	9	N	Y	risk based: 0.15% of deposits + 0.5% of net non-performing loans	J	J
Canada	1967	40770	2	N	Y	0.33 max	J	O
Central African Rep.	1999	3557	13	N	Y	risk based: 0.15% of deposits + 0.5% of net non-performing loans	J	J
Chad	1999	3557	15	N	Y	risk based: 0.15% of deposits + 0.5% of net non-performing loans	J	J
Chile	1986	demand deposits in full and 90% coinsurance to UF 120 of \$3,600 for savings deposits	1	Y	N	none	O	O
Colombia	1985	in full until 2001, then coinsurance to \$5,500	2	Y	Y	0.3	P	O
Croatia	1997	15300	3	N	Y	0.8	J	J
Czech Rep.	1994	coinsurance to \$11,756	2	Y	Y	commercial banks 0.5, savings banks 0.1	J	O
Denmark	1988/1998	20000 ECU	1	N	Y	0.2 (maximum)	J	J
Dominican Republic	1962	coinsurance to \$13,000	7	Y	Y	0.1875	J	J
Ecuador	1999	in full to year 2001		N	Y	0.65	n.a.	O
El Salvador	1999	4720	2	N	Y	risk-based, 0.1 to 0.3	J	O
Equatorial Guinea	1999	3557	3	N	Y	risk based: 0.15% of deposits + 0.5% of net non-performing loans	J	J
Estonia	1998	coinsurance 90% of \$1383, but 20,000 ECU in year 2010	0	Y	Y	0.5 (maximum)	J	J
Finland	1969/1992/1998	29435	1	N	Y	risk based: 0.05 to 0.3	J	P
France	1980/1995	65387	3	N	N	on demand but limited	P	P
Gabon	1999	5336	1	N	Y	risk based: 0.15% deposits + 0.5% net non-performing loans	J	J
Germany	1966/1969/1998	private: 30% of capital; official coinsurance 90% to 20000 ECU	1	Y	Y	official is 0.03 but can be doubled	P	P
Gibraltar	1998	lesser of 90% coinsurance or 20,000 ECU		Y	N	administrative expenses and ex post contributions	P	J
Greece	1993/1995	20,000 ECU	2	N	Y	decreasing by size: 1.250 to 0.025	P	J
Hungary	1993	4,165 ECU or \$4,564	1	N	Y	risk based to 0.3	J	J
Iceland	1985/1996	20,000 ECU	1	Y	Y	0.15	P	O
India	1961	2355	6	N	Y	0.05	J	O
Indonesia	1998	Blanket guarantee						
Ireland	1989/1995	coinsurance 90% to 15,000 ECU	1	Y	Y	0.2	P	O
Italy	1987/1996	125000	6	N	N	risk adj., ex post 0.4 to 0.8 of protected funds	J	J
Jamaica	1998	5512	2	N	Y	0.1	J	O

Countries	Date Enacted / Revised	Coverage Limits	Coverage Ratios	Co-insurance	Permanent Fund	Annual Premiums	Source of Funding	Administration
Japan	1971	\$71,000, but in full until March 2001		N	Y	0.0048 + 0.036	J	J
Kenya	1985	1750	5	N	Y	0.15	J	O
Korea	1996	\$14,600, but in full until the year 2000		N	Y	0.05	J	O
Latvia	1998	\$830 until year 2000	0	N	Y	0.3	J	O
Lebanon	1967	3300	1	N	Y	0.05	J	J
Lithuania	1996	\$6,250 then coinsurance	2	Y	Y	1.5	J	O
Luxembourg	1989	coinsurance 90% to ECU 15000 thru 1999, then to ECU 20000	0	Y	N	ex post	P	P
Macedonia	1996	coinsurance 75% to \$183	0	Y	Y	1.5%, risk-based 1% to 5%	J	J
Malaysia	1998	Blanket guarantee						
Marshall Islands	1975	100000		N	Y	risk-based, 0.00 to 0.27	P	O
Mexico	1986/1990	in full except subordinated debt until 2005		N	Y	0.3 (max 0.5) plus 0.7 as needed	J	O
Micronesia	1963	100000		N	Y	risk-based, 0.00 to 0.27	P	O
Netherlands	1979/1995	20,000 ECU	1	N	N	expost	J	O
Nigeria	1988/1989	\$588(at market exchange rate), \$2435 (at official exchange rate)	2	N	Y	0.9375	J	O
Norway	1961/1997	260800	8	N	Y	0.005 of assets and 0.01 of total deposits	J	P
Oran	1995	coinsurance 75% to \$52,630	9	Y	Y	0.02	J	O
Peru	1992	21160	9	N	Y	risk-based from 0.65 to 1.45	J	J
Philippines	1963	2375	3	N	Y	0.2	J	O
Poland	1995	1,000 ECU, then 90% coinsurance for the next 4,000 ECU	0	Y	Y	not more than 0.4	J	O
Portugal	1992/1995	15,000 ECU, coinsurance to 45,000 ECU	1	Y	Y	risk-based, 0.08 to 0.12 + more in emergencies	J	O
Republic of Congo	1999	3557	5	N	Y	risk-based: 0.15% of deposits + 0.5% of net non-performing loans	J	J
Romania	1996	3600	2	N	Y	risk-based: 0.3 to 0.6	J	J
Slovak Republic	1996	7900	2	N	Y	0.1 to 0.3 for banks	J	J
Spain	1977/1996	15,000 ECU through 1999, then 20,000 ECU	1	N	Y	maximum of 0.2	J	J
Sri Lanka	1987	1470	2	N	Y	0.15	J	O
Sweden	1996	28,663 ECU, \$31,412	1	N	Y	risk-based, 0.5 now, 0.1 later (future date is not available)	J	O
Switzerland	1984/1993	19700	1	N	N	on demand	P	P
Taiwan	1985	38500	3	N	Y	0.015	J	O
Tanzania	1994	376	2	N	Y	0.1	J	P
Thailand	1997	Blanket guarantee						
Trinidad & Tobago	1986	7957	2	N	Y	0.2	J	O
Turkey	1983	in full		N	Y	risk-based 1.0 to 1.2	J	O
Uganda	1994	2310	8	N	Y	0.2	J	O
Ukraine	1998	250	0	N	Y	0.5 plus special charges	J	O
United Kingdom	1982/1995	larger of 90% coinsurance to \$33,333 or 22,222 ECU	1	Y	N	on demand	P	P
United States	1934/1991	100000	3	N	Y	risk-based, 0.00 to 0.27	J	O
Venezuela	1985	7309	2	N	Y	2	J	O

Source: Demircuc-Kunt and Sobaci, "Deposit Insurance Around the World: A Database," World Bank Economic Review, forthcoming. Full data base available at:

http://www.worldbank.org/research/interest/comfs/upcoming/deposit_insurance/home.htm

DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS	Type	Date Enacted/ Revised	Membership	Administration	Funding	Premium or Assessment Base	Annual Premium	Coverage Limit	Foreign Currency	Interbank Deposits	Source of Funding
				official=1			% of base	in ecu or U.S. dollars /6			0 = Banks Only
	explicit=1		compulsory=1	joint=2	funded=1				yes=1	yes=1	1= Banks & Gov.
	implicit=0		voluntary=0	private=3	unfunded=0				no=0	no=0	2= Government Only
Bangladesh	1	1984	1	1	1	deposits	0.005	\$2,123	0	0	1
China	0										
Hong Kong	0										
India	1	1961	1	1	1	deposits	0.005	\$2,355	1	0	1
Indonesia	0										
Kiribati	0										
Korea	1	1996	1	1	1	deposits	0.05	\$14,600 but in full until the year 2000	0 1/	0 1/	1
Malaysia	0										
Marshall Islands	1	1975	0	1	1	deposits	risk-based 0.00 to 0.27	\$100,000	1	1	0
Micronesia	1	1963	0	1	1	deposits	risk-based 0.00 to 0.28	\$100,000	1	1	0
Nepal	0										
New Zealand	0										
Pakistan	0										
Papua New Guinea	0										
Philippines	1	1963	1	1	1	deposits	0.2	\$2,375	1	1	1
Singapore	0										
Sri Lanka	1	1987	0	1	1	deposits	0.15	\$1,470	0	0	1
Taiwan	1	1985	0	1	1	insured deposits	0.015	\$38,500	0	0	1
Thailand	0										
Vietnam	0										
Transitional Socialist Economies											
Bulgaria	1	1995	1	2	1	insured deposits	risk based to 0.5	\$1,784	1	0	1
Croatia	1	1997	1	2 3/	1	insured deposits	0.8	\$15,300	1 2/	0	1
Czech Rep.	1	1994	1	1	1	insured deposits	commercial banks: 0.5, savings banks 0.1	coinsurance to 11756	0	0	1
Estonia	1	1998	1	2	1	deposits until 2002	0.5 (max)	coinsurance 90% of 1383, but ecu in 2010	1	0	1
Hungary	1	1993	1	2	1	insured deposits	risk based to 0.3	ecu 4165 or \$4565	1	0	1

DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS	Type	Date Enacted/ Revised	Membership	Administration	Funding	Premium or Assessment Base	Annual Premium	Coverage Limit	Foreign Currency	Interbank Deposits	Source of Funding
				official=1			% of base	in ecu or U.S. dollars /6			0 = Banks Only
	explicit=1 implicit=0		compulsory=1 voluntary=0	joint=2 private=3	funded=1 unfunded=0				yes=1 no=0	yes=1 no=0	1= Banks & Gov. 2= Government Only
Poland	1	1995	1	1	1	deposits, also risk-adjusted assets	not more than 0.4	ecu 1000, then 90% coinsurance for the next ecu 4000	1	0	1
Romania	1	1996	1	2	1	insured deposits	risk-based 0.3 to 0.6	\$3,600	1	0	1
Slovak Republic	1	1996	1	2	1	insured deposits	0.1 to 0.3 for banks	\$7,900	1	0	1
Latvia	1	1998	1	1	1	insured deposits	0.3	\$830 until year 2000	1	0	1
Lithuania	1	1996	1	1	1	insured deposits	1.5	\$6250 then coinsurance	1 ***	0	1
Kazakstan	0										
Kyrgyz Republic	0										
Macedonia	1	1996	0	2	1	insured deposits	1.5, risk-based 1% to 5%	coinsurance 75% to \$183	1	0	1
Russia	0										
Ukraine	1	1998	1	1	1	total deposits	0.5 plus special charges	\$250	1	0	1
Middle East											
Bahrain	1	1993	1	2	0	deposits	ex post	\$5,640	1	0	0
Cyprus	0										
Egypt	0										
Iran	0										
Iraq	0										
Israel	0										
Jordan	0										
Kuwait	0										
Lebanon	1	1967	1	2	1	credit accounts	0.05	\$3,300	0	1	1
Libya	0										
Oman	1	1995	1	1	1	deposits	0.02	coinsurance 75% to \$52,630	1	0	1
Saudi Arabia	0										
Syria	0										
Turkey	1	1983	1	1	1	insured savings deposits	risk-based 1.0 to 1.2	in full	1	0	1
United Arab Emirates	0										

DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS	Type	Date Enacted/ Revised	Membership	Administration	Funding	Premium or Assessment Base	Annual Premium	Coverage Limit	Foreign Currency	Interbank Deposits	Source of Funding
				official=1			% of base	in ecu or U.S. dollars /6			0 = Banks Only
	explicit=1 implicit=0		compulsory=1 voluntary=0	joint=2 private=3	funded=1 unfunded=0				yes=1 no=0	yes=1 no=0	1= Banks & Gov. 2= Government Only
Central and Latin America											
Argentina	1	1971, 1979, 1995	1	3	1	insured deposits	risk-based, 0.36 to 0.72	30,000	1	0	0
Belize	0										
Bolivia	0										
Brazil	1	1995	1	3	1	insured deposits	0.3	\$17,000	1	0	0
Chile	1	1986	1	1	0	not applicable	none	demand deposits in full and 90% coinsurance to UF 120 of \$3,600 for savings deposits	1	0	2
Colombia	1	1985	1	1	1	insured deposits	0.3	in full until 2001, then coinsurance to \$5,500	0	1	0
Costa Rica	0										
Dominican Republic	1	1962	0	2	1	deposits	0.1875	coinsurance to \$13000	1	0	1
Ecuador	1	1999	1	1	1	deposits	0.65	in full to year 2001	1	1	n.a.
El Salvador	1	1999	1	1	1	insured deposits	risk-based, 0.1 to 0.3	\$4,720	1	0	1
Guatemala	0										
Guyana	0										
Honduras	0										
Jamaica	1	1998	1	1	1	insured deposits	0.1	\$5,512	1	0	1
Mexico	1	1986	1	1	1	all obligations	0.3 (max) plus 0.7 as needed	in full except subordinated debt until 2005	1	1	1
Panama	0										
Paraguay	0										
Peru	1	1992	1	2	1	insured deposits	risk-based from 0.65 to 1.45	\$21,160	1	0	1
Trinidad & Tobago	1	1986	1	1	1	deposits	0.2	\$7,957	1	1	1
Uruguay	0										
Venezuela	1	1985	1	1	1	insured deposits	2	\$7,309	0	0	1

DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS	Type	Date Enacted/ Revised	Membership	Administration	Funding	Premium or Assessment Base	Annual Premium	Coverage Limit	Foreign Currency	Interbank Deposits	Source of Funding
				official=1			% of base	in ecu or U.S. dollars /6			0 = Banks Only
	explicit=1		compulsory=1	joint=2	funded=1				yes=1	yes=1	1= Banks & Gov.
	implicit=0		voluntary=0	private=3	unfunded =0				no=0	no=0	2= Government Only
Industrialized Countries											
Australia	0										
Austria	1	1979	1	3	0	insured deposits	pro rata, ex post	\$24,075 but coinsurance for businesses	1 **	0	1
Belgium	1	1974	1	2	1	insured liabilities	0.02 + 0.04	ecu 15000, 20000 in year 20000	1 **	0	1
Canada	1	1967	1	1	1	insured deposits	0.33 max	\$40,770	0	1	1
Denmark	1	1988	1	2	1	insured deposits	0.2 (max)	ecu 20000	1	0	1
Finland	1	1969	1	3	1	insured deposits	risk based: 0.05 to 0.3	\$29,435	1	0	1
France	1	1980	1	3	0	n.a.	on demand but limited	65387	1 **	0	0
Germany	1	1966	1	3	1	insured deposits in commercial banks DIS, risk-assets in other DIS	official is 0.01 but can be doubled	private: 30% of capital; official coinsurance 90% to ecu 20000	1	0	0
Gibraltar	1	1998	1	2	0	insured deposits	admin. expenses and ex post	lesser of 90% coinsurance of ecu 20000	1 ***		0
Greece	1	1993	1	2	1	deposits	decreasing by size: 0.0025 to 1.25	20,000 ECU	1	0	0
Iceland	1	1985	1	1	1	insured deposits	0.15	ecu 20000	1	0	0
Ireland	1	1989	1	1	1	EU and EEA, i.e insured deposits	0.2	coinsurance 90% to ecu 15000	1 ***	0	0
Italy	1	1987	1	2 4/	0	protected funds adjusted for size and risk	risk adjusted ex post 0.4 to 0.8	\$125,000	1	0	1
Japan	1	1971	1	2	1	insured deposits	0.0048 + 0.036	\$71000, but in full until March 2001	0	0	1
Luxembourg	1	1989	1	3	0	insured deposits	ex post	coinsurance 90% to ecu 15000 thru 1999, then to ecu 20000	1	0	0

DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS	Type	Date Enacted/ Revised	Membership	Administration	Funding	Premium or Assessment Base	Annual Premium	Coverage Limit	Foreign Currency	Interbank Deposits	Source of Funding
				official=1			% of base	in ecu or U.S. dollars /6			0 = Banks Only
	explicit=1 implicit=0		compulsory=1 voluntary=0	joint=2 private=3	funded=1 unfunded=0				yes=1 no=0	yes=1 no=0	1= Banks & Gov. 2= Government Only
Netherlands	1	1979	1	1	0	case by case	expost	ecu 20000	1	0	1
Norway	1	1961	1	3 5/	1	risk-weighted assets and total deposits	0.005 assets 0.01 deposits	\$260,800	1	0	1
Portugal	1	1992	1	1	1	insured deposits	risk-based 0.08 to 0.12 + more in emergencies	ecu 15000, coinsurance to ecu 45000	1	0	1
Spain	1	1977	1	2	1	insured deposits	max. of 0.2	ecu 15000 through 1999, then ecu 20000	1	0	1
Sweden	1	1996	1	1	1	insured deposits	risk-based, 0.5 npw, 0.1 later	ecu 28663 \$31412	1	0	1
Switzerland	1	1984	0	3	0	balance sheet items	on demand	\$19,700	0	0	0
United Kingdom	1	1982	1	3	0	EEA deposits i.e. insured deposits	on demand	larger of 90% coinsurance to \$33,333 or ecu 22,222	1	0	0
United States	1	1934	1	1	1	domestic deposits	risk-based, 0.00 to 0.27	\$100,000	1 ***	1	1

** Coverage is extended to deposits in the domestic currency, ecus or the currencies of other members of the EU.

*** Coverage is extended to deposits in sterling, ecus or the currencies of other members of the European Economic Area (which include EU).

1/ Korea has placed a temporary full guarantee on deposits.

2/ Croatia excludes foreign currency deposits placed prior to 1993 as they were covered by an issuance of government bonds.

3/ In Croatia, the system is administered by a private agency, but some decisions must be approved by the central bank.

4/ Although the scheme is privately run in Italy, all decisions must be approved by the central bank so the DIS has little authority.

5/ Norway has two schemes. Both are privately run, but each has two public members on its seven-member board – one from the central bank and the other from the Banking and Securities Commission.

6/ Exchange rates at the end of June 1998.

7/ Coverage in Nigeria is higher at the official exchange rate than at the market rate.

8/ The premium in Belgium can be raised by a maximum of 0.004 percent when the funds' liquid assets fall below a critical level.

9/ The premium charged by the private deposit insurance schemes in Germany vary by scheme from 0.004 to 0.1 percent.

10/ Coverage in Iceland in principle is full. The minimum is ecu 20,000. Above that, payment is in proportion to the resources of the fund.

11/ Coverage in Latvia will rise gradually to ecu 20,000 by the year 2008.

12/ In the Netherlands, the ex post assessments are made case-by-case on the bases of several items of data recently reported to the central bank. A comparison is made between the portfolios of the failed bank and the assessed bank. Costs are apportioned after consultation with the bankers' committee.

13/ Article 25 of the deposit insurance law in Poland sets premiums at no more than 0.4 percent of deposits. However, Article 13 states that premiums should not "exceed 0.4 percent of the sum of assets rated according to risk".

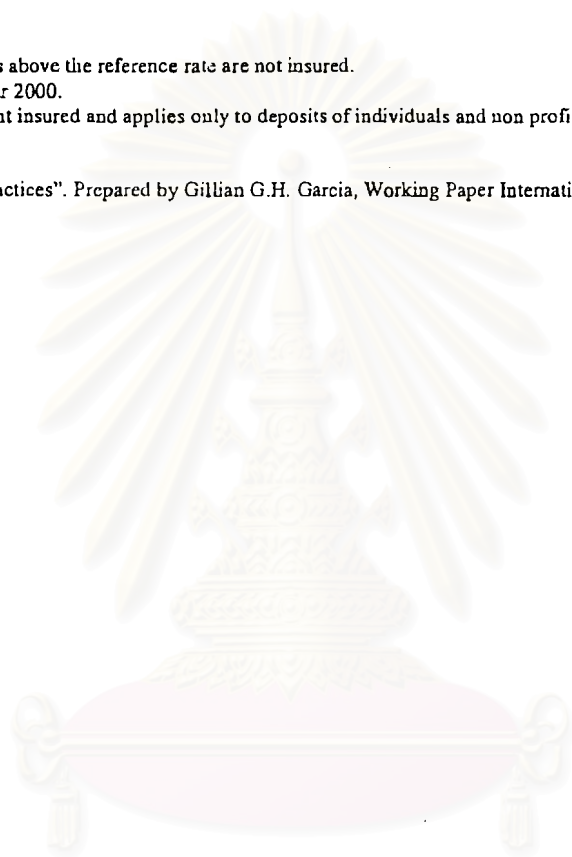
14/ Turkey has provided unlimited coverage since May 1994.

15/ In Argentina, deposits that pay more than 200 basis points above the reference rate are not insured.

16/ Premiums in Colombia will become risk-based in the year 2000.

17/ The premium in Peru is computed to the maximum amount insured and applies only to deposits of individuals and non profit institutions. Banks pay 0.65 percent of total deposits plus 0.2 percent for each higher risk category.

Source: "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices". Prepared by Gillian G.H. Garcia, Working Paper International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department, c1999 (Washington, D.C.)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายศีกฤทธิ์ สิงห์พ เกิดเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2519 ที่จังหวัดพิจิตร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2540 จากนั้นเข้าทำงานตำแหน่งเจ้าหน้าที่กฎหมาย ประจำกลุ่มงานวิเทศนิติ ฝ่ายผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) และเข้าศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2544 จากนั้น พ.ศ. 2545 ลาออกมาเพื่อรับทุนศึกษาต่อในหลักสูตรดังกล่าวโดยทุนพัฒนาบุคลากรวิทยาเขตสารคามทะเลพะเยา มหาวิทยาลัยนเรศวร



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย