

**การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและ  
บทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก**

**การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและ  
บทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก**

**ฝ่ายการวิจัยนโยบาย เศรษฐกิจส่วนรวม  
สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย**

**สิงหาคม พ.ศ. 2534**

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	i
บทสรุป	iii
<b>บทที่ 1</b>	<b>สถาบันประกันเงินฝาก : ทำไมจึงควรพิจารณาอีกครั้ง</b>
1.1	แนวความคิด 2
1.2	สภาพการณ์ประเทศไทย 3
<b>บทที่ 2</b>	<b>การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินไทยในอดีต</b>
2.1	ธนาคารพาณิชย์ 5
2.2	สถาบันการเงิน 12
<b>บทที่ 3</b>	<b>ร่าง พรบ. สถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ. 2523</b>
3.1	สถาบันประกันเงินฝาก 20
3.2	กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 27
3.3	เปรียบเทียบสถาบันประกันเงินฝากกับกองทุนฟื้นฟู 29
3.4	อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการแก้ไขปัญหา ของสถาบันการเงิน 30
3.5	เปรียบเทียบอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย กับสถาบันประกันเงินฝาก 36
3.6	สถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทย 37

	หน้า
บทที่ 4	บทเรียนจากต่างประเทศ
	4.1 ประสบการณ์ 47
	4.2 รูปแบบของสถาบัน 71
บทที่ 5	บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ
	5.1 จุดอ่อนในการกำกับตรวจสอบและแก้ไข้ปัญหาของ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน 79
	5.2 จุดอ่อนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงิน 80
	5.3 แนวโน้มการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์และ สถาบันการเงินในอนาคต 81
	5.4 ประสบการณ์และแนวทางเลือก 83
	5.5 โครงสร้างและนโยบายการดำเนินงานของ บงผ. 89
	5.6 เปรียบเทียบ บงผ. กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบการเงิน 92

## คำนำ

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (ค.ศ. 1980-1990) สถาบันการเงินหลายแห่งในตลาดการเงินของไทยซึ่งรวมถึงธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ได้ประสบวิกฤตการณ์อย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ การเข้าช่วยแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินเหล่านี้ได้ก่อความลำบากใจให้แก่ทางการเป็นอย่างมาก เพราะหากทางการเข้าให้ความช่วยเหลือโดยตรงและเต็มที่เสมอไปก็จะ เป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่สถาบันการเงินอื่น ในทางตรงกันข้ามหากทางการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการหรือประกาศล้มละลายบ่อยครั้ง ก็อาจทำให้ผู้อยู่อ้อมเลื่อมศรัทธาในระบบสถาบันการเงินได้ อีกนัยหนึ่ง ความพยายามที่จะรักษาเสถียรภาพของสถาบันการเงินภายในประเทศนั้นอาจก่อให้เกิดผลดีและผลเสีย สภาพการณ์ในตลาดปัจจุบันที่สถาบันการเงินในแทบทุกประเทศทั่วโลก รวมทั้งไทยได้รับเสรีภาพมากขึ้นในการประกอบธุรกิจ ยิ่งทำให้ทางการอยู่ในภาวะที่ลำบากมากขึ้น เพราะตามแนวโน้มของตลาดเสรีเช่นนี้ สถาบันการเงินย่อมมีโอกาสมากขึ้นที่จะ ประสบปัญหาควบคู่ไปกับโอกาสที่จะพัฒนาตนเองให้ทันต่อเหตุการณ์

ถึงแม้ว่าทางการได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินขึ้นในปี พ.ศ. 2528 เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการรักษาเสถียรภาพของสถาบันการเงินแล้วก็ตาม แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นได้ชัดว่า กองทุนฯ ดังกล่าวมิได้ช่วยให้ทางการสามารถแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินได้สำเร็จจนน่าพอใจเสมอไป สถานการณ์ที่คล้ายคลึงกันนี้ก็ได้เกิดขึ้นในต่างประเทศแล้วเช่นกัน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จึงเห็นว่าสมควรทำการศึกษาในเชิงนโยบาย เรื่องการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก เพื่อช่วยชี้ทางการวางแนวทางหรือเลือกวิธีการได้อย่างถูกต้องหรือเหมาะสมในการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงิน ทั้งในแง่วิธีการ เวลา เงินนโย และระบบเครื่องชี้ที่แน่ชัดว่าอันกรณีใดสมควรให้ความช่วยเหลือหรือสมควรเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ผลงานวิจัยนี้อาจเป็นประโยชน์แก่ทางการบ้าง โดยเฉพาะในระยะที่กำลังจะมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทยขึ้นแทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินในอนาคตอันใกล้

การศึกษาครั้งนี้ได้รับแรงผลักดันและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจาก ๑๑๑๑ รัฐมนตรี  
ช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ดร.วีรพงษ์ รามางกูร ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2533 นอกจากนี้  
คณะผู้ศึกษาก็ได้รับความรู้และข้อคิดเพิ่มเติมเป็นอันมากจากการเข้าสัมภาษณ์ผู้บริหารของทั้งสถาบัน  
การเงินต่างๆ และธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ที่ควรกล่าวถึงเป็นพิเศษได้แก่ คุณณนพร เรืองสกุล  
รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารไทยทุน จำกัด และคุณยศ วัชรคุปต์ ผู้ช่วยงานวิจัยนี้ตลอดมา  
ทั้งนี้ คณะผู้ศึกษาขอรับในข้อบกพร่องหรือผิดพลาดที่ยังคงเหลืออยู่ในผลงานวิจัยนี้

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

พิเศษ เสตเสถียร

อดิศร พินิจกุลวัฒน์

ปกรณ์ วิชยานนท์

สิงหาคม พ.ศ. 2534

## บทสรุป

### การแก้ไขปัญหาสภาพทางการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก

ตามหลักการแล้วสถาบันประกันเงินฝาก (ปงฝ.) มักเป็นสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นใน

#### 2 โอกาส คือ

1. ในยามที่ระบบการเงินภายในประเทศอยู่ในภาวะวิกฤติ ปงฝ. ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อ  
รื้อฟื้นศรัทธาของผู้ออมในสถาบันการเงิน
2. ปงฝ. ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาของสถาบัน  
การเงิน นโยบายดังกล่าวรวมถึงการเปิดถอนใบอนุญาตประกอบการเป็นวิธีหนึ่ง  
ซึ่งเมื่อรัฐเลือกใช้วิธีการนั้น ปงฝ. ก็จะทำหน้าที่รักษาความเชื่อมั่นของผู้ออมใน  
สถาบันการเงิน หรือป้องกันไม่ให้เกิดการแตกตื่นถอนเงิน

ในที่นี้เราจะพิจารณา ปงฝ. แต่เฉพาะในแง่ที่สอง เพราะระบบการเงินของไทย  
ยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤติ สำหรับวิธีการโดยทั่วไปที่รัฐเข้าช่วยแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินนั้น  
อาจสรุปแยกออกได้เป็น 3 ช่องทางคือ

1. รักษาสภาพภาพของสถาบันการเงินนั้นไว้โดย
  - ชักจูงให้สถาบันการเงินอื่นๆ เข้าช่วยเสริมสภาพคล่อง หรือร่วมซื้อหุ้นเพิ่มทุน
  - รัฐเข้าช่วยเสริมสภาพคล่องเอง โดยให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ ให้ออมเงินฝาก  
มาที่ และ/หรือ ซื้อหุ้นเพิ่มทุน
  - ส่งบุคลากรเข้าช่วยบริหาร
2. เปลี่ยนแปลงเจ้าของกิจการโดยการควบหรือรวมสถาบันการเงิน
3. เปิดถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ

เท่าที่ผ่านมาในทางปฏิบัติ ทางการของไทยมักเลือกใช้วิธีที่ 1 และ 2 คือรักษา  
สภาพภาพของสถาบันการเงินหรือเปลี่ยนแปลงเจ้าของ อีกนัยหนึ่ง รัฐเข้าไอบ่มสถาบันการเงิน  
อย่างเต็มที่ด้วยเหตุผลหลายประการคือ

- ป้องกันไม่ให้เกิดการแตกตื่นถอนเงิน หรือรักษาทรัพย์สินสถาบันการเงิน
- ป้องกันไม่ทำให้เงินออมไหลออกสู่ตลาดการเงินนอกระบบ หรือนอกประเทศ
- รักษาชื่อเสียงทาง เศรษฐกิจของประเทศ
- หลีกเลี่ยงผลกระทบทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม นโยบายหลีกเลี่ยงการล้มละลาย เช่นนั้นก็มิได้ก่อแต่เฉพาะผลดี ผลเสียที่เกิดขึ้นจริงและมักถูกมองข้ามมีหลายประการได้แก่

1. การอ้อมชูสถาบันการเงินที่มีปัญหาทำให้เกิดต้นทุนที่สูงมากแก่ทั้งรัฐและสถาบันการเงินอื่นๆ ที่ยังคงอยู่
2. แม้รัฐจะ เข้าช่วยพยุงฐานะ ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง แต่ก็ยังยากที่จะสามารถแก้ไขปัญหาคြອງสร้างพื้นฐาน (ตัวอย่าง เช่น บริษัทเงินทุนที่อยู่ในโครงการ 4 เมษายน)
3. การควบหรือรวมกิจการก่อให้เกิดปัญหาทั้งช่วงต่อสินทรัพย์หรือหนี้สินที่มีคุณภาพต่ำ กล่าวคือ สถาบันการเงินที่รับโอนมักประสบปัญหาอันเนื่องมาจากสินทรัพย์หรือหนี้สินที่รับโอนมามีฐานะ น่าสงสัย
4. ชักนำให้สถาบันการเงินทั้งที่ประสบและไม่ประสบปัญหา เข้าดำเนินธุรกิจการเงินที่เสี่ยงหรือล่อแหลมยิ่งขึ้น เพราะเห็นว่ารัฐจะ เข้าช่วยพยุงฐานะ ของตนเองอย่างแน่นอน เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีที่สถาบันการเงินล้มละลาย
5. ไม่ช่วยพัฒนานโยบายทางการเงินให้แก่ผู้ฝากและเจ้าหนี้อื่นๆ ของสถาบันการเงิน กล่าวคือ เนื่องจากผู้ฝากและเจ้าหนี้อื่นๆ ต่างมั่นใจว่าสถาบันการเงินจะไม่มีวันล้มละลาย ผู้ฝากและเจ้าหนี้อื่นๆ จึงสนใจแต่เฉพาะผลตอบแทนที่จะได้รับ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้นๆ

ผลเสียเหล่านี้ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงมิใช่แต่เพียงในประเทศไทยเท่านั้น ประเทศที่ได้รับผลเสียดังกล่าวอย่างรุนแรงมาแล้วคือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของสถาบันประกันเงินฝากในประเทศนั้น บทเรียนสำคัญ 3 ประการที่เห็นได้ชัดจากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาคือ moral hazard การประวิงเวลาสั่งปิดหรือควบกิจการ และการให้เสรีภาพแก่สถาบันการเงินมากขึ้นในการประกอบธุรกิจ



Moral hazard หรือวงจรที่การประกันภัยโดยรัฐกลับมาชักนำให้สถาบันการเงิน เอกชนเข้าไปดำเนินธุรกิจที่ล่อแหลมยิ่งขึ้น เดิมเป็นผลเสียแบบแฝงที่เกิดจากการไอบอัมโดยรัฐ แต่ผลเสียนั้นได้ทวีความรุนแรงขึ้นไปอีกเมื่อรัฐประวิงเวลาที่จะสั่งปิดหรือคว่ำกิจการ เพราะใน สถานการณ์เช่นนั้น สถาบันการเงินที่มีปัญหากลับยิ่งพร้อมที่จะเข้าทำธุรกิจที่มีความเสี่ยงมากขึ้น เพื่อที่จะฟื้นตัวอย่างเร็วที่สุด ขณะเดียวกันเนื่องจากรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาโครงสร้างพื้นฐานได้ การประวิงเวลาสั่งปิดหรือคว่ำกิจการจึงทำให้ขนาดของความเสียหายบานปลายออกไปทุกที นอกจากนั้น การให้เสรีภาพแก่สถาบันการเงินมากขึ้นนั้นก็ เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งเสริม ให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจที่เสี่ยงมากขึ้น

เพื่อช่วยหาช่องทางแก้ไขที่ถูกต้อง สมควรพิจารณาย้อนหลัง ไปถึงสาเหตุที่ทำให้ สถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาจำนวนมากประสบปัญหา สาเหตุเหล่านั้นอาจสรุปได้ดังนี้

- อัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นและผันผวนเป็นอันมาก
- สถาบันการเงินหลายแห่ง เป็นเจ้าของประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งได้ประสบ ปัญหาหนักต่างประ เภศอย่างรุนแรง
- ได้มีการปล่อยสินเชื่อกระจุกตัวอยู่ในธุรกิจบางประเภทที่ตกต่ำ เช่น ในธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์
- การแก่งกำไรและความทุจริตของผู้บริหาร
- ฝูงแกและ เจ้าหน้าอื่น ๆ มีความระมัดระวังหรือระวางน้อยลง ในขณะที่ผู้บริหาร ของสถาบันการเงินก็ยินดียินดียรับความเสี่ยงมากขึ้นเมื่อ เห็นรัฐเข้าประกันหรือไอบอัม สถาบันการเงินอยู่เสมอ
- ทิศทางของสหรัฐผ่อนคลายการควบคุมในระบบการเงินลง เป็นอันมาก ทำให้ สถาบันการเงินเข้าไปประกอบธุรกิจประเภทที่ตนไม่คุ้นเคย จึงขาดทุนหรือเกิด หนี้สูญเป็นจำนวนมาก
- ประสิทธิภาพของรัฐในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินไม่ดีเท่าที่ควร

สถานการณ์ของไทยในปัจจุบันคล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกา 3 ประเด็นสุดท้ายคือ

1. ทางการของไทยมักเข้าอ้อมสู่สถาบันการเงินที่มีปัญหาด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เช่น ให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ ผ่านกองทุนพิเศษ หรืออย่างน้อยก็ประวิงเวลาที่จะสั่งปิดหรือควมกิจการ ซึ่งก่อให้เกิดทั้งปัญหา moral hazard และค่าเสียหายบานปลาย

2. ทางการของไทยได้ผ่อนคลายการควบคุมหรือให้เสรีภาพแก่ตลาดการเงินมากขึ้น ทั้งในแง่อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน การควบคุมปริวรรต และประเภทธุรกิจที่สถาบันการเงินสามารถประกอบทำได้ การผ่อนคลายนี้นำเพิ่มโอกาสหรือความเสี่ยงที่สถาบันการเงินของไทย จะประสบปัญหามากขึ้นในอนาคต

3. การกำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนของไทยยังมีจุดอ่อนอยู่บ้าง เช่น กำลังคนไม่เพียงพอ กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่สำคัญบางข้อยืดหยุ่นเกินไป ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วของตลาด และความล่าช้าในการวินิจฉัยเพื่อสั่งการแก้ปัญหา

ความคล้ายคลึงทั้งสามประเด็นที่กล่าวนี้ พร้อมทั้งวิกฤติการณ์ของสหรัฐอเมริกา ชี้แนะว่า หากทางการต้องการหลีกเลี่ยงสถานการณ์เช่นนั้น ทางการควรพิจารณาปรับปรุงหรือ จัดระบบการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินใหม่ โดยให้ความสำคัญแก่การสั่งปิดกิจการหรือ เพิกถอนใบอนุญาตและประกันเงินฝาก วิธีนี้จะได้ผลก็ต่อเมื่อมีนโยบายบริหารงานที่แน่วแน่ชัดเจน

1. จัดระบบเครื่องชี้ความรุนแรงของปัญหาสถาบันการเงิน ตัวอย่างเช่น อัตราส่วนขั้นต่ำของสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝาก เงินกองทุนสุทธิต่อสินทรัพย์เสี่ยงสุทธิ และ อัตราส่วนขั้นสูงของสินทรัพย์จัดชั้นต่อสินทรัพย์รวม (อัตราส่วนเหล่านี้แสดงถึงคุณสมบัติที่สำคัญ ในการบริหารสถาบันการเงินได้แก่ สภาพคล่อง เงินกองทุน และคุณภาพสินทรัพย์) และ วางกฎเกณฑ์การแก้ไขที่แน่ชัด พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ซึ่งจะทำการปฏิบัติงานของ ระบบแก้ไขปัญหสถาบันการเงินไม่ขึ้นกับดุลยพินิจส่วนบุคคลและปัจจัยทางการเมืองมากเกินไป

2. ในกรณีที่ทางการเห็นควรสั่งปิดกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงิน จะมีการชดเชยเงินฝากแก่เฉพาะประชาชนเท่านั้น ไม่รวมถึงเงินฝากระหว่างสถาบันการเงินและหนี้สินต่อเจ้าหนี้รายอื่นๆ การประกันเฉพาะเงินฝากของประชาชนนี้จะช่วยกระตุ้นให้ เจ้าหนี้อื่นๆ ของสถาบันการเงินรอบคอบยิ่งขึ้นในการปล่อยสินเชื่อ อีกนัยหนึ่งคือ จะช่วยปรับปรุง คุณภาพของสินทรัพย์ และพัฒนาวินัยทางการเงินในตลาดเงิน

3. เนื่องจากหัวใจของการรักษาเสถียรภาพทางการเงินอยู่ที่จิตสำนึกของเจ้าของและผู้บริหารสถาบันการเงิน ดังนั้น ทางการจึงควรกำหนดข้อบังคับให้เจ้าของและผู้บริหารสถาบันการเงินเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วยในกรณีที่รัฐสั่งปิดกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาต ตัวอย่างเช่น การระบุขั้นต่ำของส่วนผู้ถือหุ้น หรือ net worth และการโอนสิทธิ์จากผู้ฝากมาร่วมกันห้องคดีแพ่ง เรียกค่าเสียหายจากผู้บริหารของสถาบันการเงินซึ่งประพฤติทุจริตหรือมิชอบ

4. เพื่อให้การปฏิบัติงานครบวงจร หน่วยงานที่จะชี้ขาดว่าสมควรปิดกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินหรือไม่ ควรมีฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของตนเองด้วย (นอกเหนือจากฝ่ายกำกับและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทย)

ระบบการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่เสนอนี้ จะประสบผลสำเร็จได้ต่อเมื่อรัฐมีองค์กรมารองรับ องค์กรนี้ได้แก่สถาบันประกันเงินฝาก (ปงฝ.) สถาบันนี้แตกต่างจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่มีอยู่มาปัจจุบันดังนี้

1. ปงฝ. มีหลักเกณฑ์ในการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่เป็นระบบ ชัดเจนหรือโปร่งใส โดยเฉพาะในแง่ที่ว่ามาตรการแทบจะไม่ขึ้นกับวิจารณ์จากส่วนบุคคล และในกรณีสั่งปิดกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงิน ปงฝ. ก็ทำหน้าที่ตามจุดประสงค์ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนคือ จ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ฝาก

2. ปงฝ. ทำหน้าที่ครบวงจรคือ กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน วินิจฉัยปัญหา ดำเนินการแก้ไข เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์สินและผู้ชำระบัญชี ทำให้ ปงฝ. สามารถแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งลดอุปสรรคในการประสานงาน

3. การแก้ไขปัญหายังมีระบบและในกำหนดเวลาที่แน่ชัด จะช่วยลดภาระ (ทั้งในแง่เงินทุนและบุคลากร) ในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ตลอดจนลดข้อครหาต่างๆ

4. ความเด่นชัดหรือโปร่งใสของนโยบายบริหารงานของ ปงฝ. จะช่วยทำให้ทั้งผู้ถือหุ้นและผู้บริหารสถาบันการเงินมีจิตสำนึก วินัยทางการเงิน และมีความรับผิดชอบต่อมากขึ้น อีกนัยหนึ่ง กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาเหล่านั้นจะช่วยกระตุ้นให้ผู้บริหารสถาบันการเงินพยายามรีบแก้ไขฐานะของสถาบันด้วยตนเอง

ตัวอย่างเปรียบเทียบที่จะทำให้เห็นชัดถึงเหตุผลของการเสนอระบบใหม่ในการแก้ไข  
ปัญหาสถาบันการเงิน พร้อมทั้ง ปงผ. นี้คือ สถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้นเปรียบเสมือนผู้ป่วย  
ก่อนที่จะเข้ารับการรักษา ควรผ่านการตรวจโรค (คือ การกำกับและตรวจสอบ) จากแพทย์  
หลายคน (คือ ฝ่ายกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทยและฝ่ายกำกับของ ปงผ.) เพื่อให้การ  
วินิจฉัยโรคเป็นไปอย่างถูกต้องและแม่นยำ หลังจากนั้นก็ควรมีสู่ตราการสั่งยาหรือรักษาโรคที่แน่นอน  
(คือ ระบบเครื่องชี้ความรุนแรงของปัญหาสถาบันการเงิน และกฎเกณฑ์การแก้ไขที่แน่ชัด) ทั้งนี้  
สูตรเหล่านั้นรวมถึงกรณีผู้ป่วยจะต้องถึงแก่กรรมด้วย (คือ ถูกเพิกถอนใบอนุญาต) เพราะหาก  
ผู้ป่วยมีอาการรุนแรงหรือเสียเลือดมากแล้ว ไม่ว่าแพทย์จะเข้าไปเฝ้าไข้ด้วยวิธีใดก็ตาม ก็คง  
ไม่สามารถช่วยชีวิตผู้ป่วยรอดชีวิตหรือหลีกเลี่ยงความทุพพลภาพได้

ระบบการแก้ปัญหสถาบันการเงินที่กล่าวข้างต้นนี้ สอดคล้องกับนโยบายเปิดตลาด  
หรืออนุญาตให้กลไกตลาดเสรีทำงานได้อย่างอิสระมากขึ้น สถาบันการเงินที่บริหารงานผิดพลาดอยู่  
เป็นเวลานานก็อาจถูกแรงกดดันของตลาดบังคับให้ทางการต้องสั่งปิดกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาต  
ธนาคารนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแตกตื่นถอนเงินจากสถาบันการเงิน และไม่ทำให้ประชาชน  
หมดความเลื่อมใสในระบบสถาบันการเงิน ก็ควรมี ปงผ. เข้ามารองรับหรือทำหน้าที่ชดเชย  
ผู้ฝากเงิน ในทางตรงกันข้าม เพื่อเพิ่มการแข่งขันและประสิทธิภาพในตลาดการเงิน ทาง  
การก็ควรพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่สถาบันการเงินแห่งใหม่ด้วย หลังจากที่ได้  
ตรวจสอบฐานะ และคุณภาพของผู้บริหารแล้ว

แนวนโยบายใหม่ที่เสนอนี้จะช่วยสร้างแรงกดดันอัตโนมัติจากตลาด หลักค้ำมือที่เอกชน  
ได้มาทั้งประสิทธิภาพและเสถียรภาพในการประกอบธุรกิจการเงิน มิใช่เสถียรภาพที่มาจาก  
แทรกแซงโดยรัฐเท่านั้น อีกนัยหนึ่ง แรงกดดันจากตลาดที่ช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเงิน  
ภายใต้ระบบใหม่ที่เสนอนี้ จะทำให้เสถียรภาพที่เกิดขึ้นมิใช่เสถียรภาพชั่วคราวที่ขึ้นอยู่กับ  
ตัดสินใจของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

สถาบันประกันเงินฝาก : ทำไมจึงควรพิจารณาอีกครั้ง

ในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ในตลาดการเงินและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ระหว่างปี 2521-2522 ซึ่งรุนแรงจนทางการจำเป็นต้องสั่งเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ เงินทุนและหลักทรัพย์ของสถาบันการเงินเอกชนบางแห่ง ได้มีการศึกษาและ เสนอแนะ เกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (ปงฝ.) มาระลอกหนึ่งแล้ว ถึงแม้การศึกษาจะได้ลงลึกไปถึง การยกร่างพระราชบัญญัติ (พรบ.) จนได้รับการอนุมัติในหลักการในเดือน มิถุนายน 2523 แล้วก็ตาม ร่าง พรบ. ดังกล่าวก็ยังไม่มีโอกาสได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา นอกจากนี้ แม้ว่าวิกฤติการณ์ทางการเงินได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งอย่างรุนแรงในช่วงปี 2526-2530 ก็ตาม มาตรการแทบทั้งสิ้นที่ทางการได้นำออกใช้กับปัญหาอยู่ในรูปของการอุ้มชูสถาบันการเงินด้วยวิธีใด วิธีหนึ่ง แทนที่จะเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการและชดเชยเงินคืนแก่ผู้ฝาก ซึ่งเป็นกระบวนการ ดำเนินงานของ ปงฝ. และทางการได้แก้ไข พรบ. ธนาคารแห่งประเทศไทย, พรบ. ธนาคาร พาณิชย์ และ พรบ. การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ในช่วงปี 2526 และ 2528 โดยยกเอาหลักการบางข้อในร่าง พรบ. ปงฝ. มารวมไว้ใน พรบ. ทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวถึงอันเป็นผลให้ทางการมีอำนาจมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาลงสถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในปี 2528 ซึ่งทำ หน้าที่บางอย่างคล้าย ปงฝ. แต่ก็ยังมิได้ระบุข้อผูกพันการประกันเงินฝากอย่างชัดเจนดังเช่น ปงฝ.

อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ของตลาดการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศในปัจจุบัน ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องจากทางการของหลายประเทศได้เปิดโอกาส ให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจได้มากประเภทขึ้นและยังสามารถกำหนดราคาค่าในตลาดการเงินได้ อย่างเสรีขึ้นอีกด้วย ดังนั้น สถาบันการเงินเอกชนจึงคงมีแนวโน้มที่จะประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ เพื่อหารายได้เพิ่มเติม แม้จะไม่เคยมีความเชี่ยวชาญมาก่อนก็ตาม ความพยายามเช่นนี้คงมี โอกาสนำมาซึ่งปัญหาแก่สถาบันการเงินอีกระลอกหนึ่งในอนาคตเป็นอันมาก เนื่องจากสาเหตุ ดังกล่าว ทางการจึงควรพิจารณา ปงฝ. อีกครั้งในฐานะที่เป็นอีกช่องทางหนึ่งในการแก้ไข ปัญหา ของสถาบันการเงิน เพราะช่องทางอื่นๆ ที่ทางการได้ใช้มาแล้วนั้นก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย อีกนัยหนึ่ง ช่องทาง เหล่านี้ไม่ประสบผลสำเร็จเสมออย่างที่คาด

## 1.1 แนวความคิด

ตามประสบการณ์ในอดีตของต่างประเทศนั้น การจัดตั้ง บงฝ. มีจุดกำเนิดมาจากวิกฤติการณ์ทางการเงินที่รุนแรง เป็นอันมากจนสถาบันการเงินต้องปิดหรือเลิกสัมกิจการลง ทำให้ผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินน้อยลง จึงแตกตื่นไปถอนเงินฝากของตนเป็นจำนวนมาก จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อ เป็นลูกโซ่และระบบการเงินสั่นคลอนทั้งระบบ รัฐจึงเห็นสมควรจัดตั้ง บงฝ. ขึ้นเพื่อฟื้นฟูและรักษาความเชื่อมั่นหรือศรัทธาของประชาชนต่อสถาบันการเงิน โดยรับประกันที่จะจ่ายเงินคืนคืนแก่ผู้ฝากเป็นจำนวนหนึ่งในกรณีที่สถาบันการเงินนั้นๆ ประสบปัญหาจนต้องล้มเลิกกิจการไป

นอกเหนือจากการสร้างเสริมหรือรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว บงฝ. ยังมีถูกอ้างว่าช่วยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพในตลาดการเงินและให้ความยุติธรรมแก่ผู้ฝากเงินอีกด้วย ในแง่ของการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ การที่ บงฝ. ำให้ข้อผูกพันที่จะช่วยชดเชยผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินต้องล้มเลิกกิจการไป จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น กรณีดังกล่าวมีโอกาที่จะ เป็นไปได้มากสำหรับสถาบันการเงินขนาดเล็ก บงฝ. จึงจะช่วยสนับสนุนให้สถาบันการเงินขนาดเล็กมีความมั่นคงเพิ่มขึ้น อีกนัยหนึ่งคือ ช่วยกระตุ้นให้มีการแข่งขันกันมากขึ้นระหว่างสถาบันการเงินขนาดเล็กและขนาดใหญ่ นอกจากนั้น ยังจะช่วยให้ทางการพร้อมมากขึ้นที่จะอนุญาตให้สถาบันการเงินรายใหม่เข้ามาประกอบการในตลาด

ในแง่ของความยุติธรรม หากเปรียบเทียบการฝากเงินกับการปล่อยสินเชื่อในตลาดการเงิน จะเห็นว่าสถาบันการเงินได้รับสิทธิพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์มาค้ำประกันก็สามารถระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไปได้ ในขณะที่เดียวกันกลับเรียกร้องให้ผู้ที่นำหลักทรัพย์มาค้ำประกันการปล่อยสินเชื่อ ดังนั้นองค์กรเช่น บงฝ. ซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองผู้ฝากก็จะให้ความยุติธรรมแก่ผู้ฝากอย่างเหมาะสมได้ อีกแง่หนึ่งของความยุติธรรมคือข้อแตกต่างระหว่างผู้ฝากรายย่อยและรายใหญ่ หลายฝ่ายอ้างว่าผู้ฝากรายย่อยมักอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบกว่าผู้ฝากรายใหญ่ เพราะผู้ฝากรายย่อยโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลและข่าวสาร เพื่อติดตามความมั่นคงของสถาบันการเงินได้น้อยกว่าผู้ฝากรายใหญ่ ดังนั้นการที่ บงฝ. เข้าช่วยคุ้มครองเงินฝากให้กับผู้ฝากทุกรายก็อาจถือได้ว่าเป็นการให้ความยุติธรรมแก่ผู้ฝากต่างขนาดกัน

## 1.2 สภาการแห่งประเทศไทย

แม้ในทางทฤษฎี ปงผ. จะช่วยสร้างผลดีให้แก่สังคมได้ 3 ประการหลักข้างต้น (รักษาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันการเงิน สนับสนุนการแข่งขันในตลาดการเงิน และให้ความยุติธรรมแก่ผู้ฝากเงิน) ผลดีเหล่านั้นก็ยังไม่เคยปรากฏชัดในทางปฏิบัติ สำหรับสภาพของตลาดการเงินในประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย เมื่อสถาบันการเงินและบุคลากรที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความพร้อมหรือความเชี่ยวชาญเพียงพอ ทางการข่มล้าง เล่ห์เหลี่ยมสนับสนุนการแข่งขันในตลาดการเงิน โดยการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่สถาบันการเงินแห่งใหม่ และ/หรือ ฝึกก่อนใบอนุญาตของแห่งเก่า โดยเฉพาะในตลาดของไทย ซึ่งมีธนาคารพาณิชย์ (ธพ.) อยู่ในรูปแบบเครือข่ายสาขาที่กว้างไกล ทำให้ทางการมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่การรักษาเสถียรภาพมากกว่าจุดประสงค์อื่นอยู่เสมอ

ในแง่ของการคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฝากเงินนั้น มาตรการที่ทางการได้เลือกใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินตลอดมาในอดีต ได้ทำให้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางจนเกือบจะเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีแล้วว่า เมื่อสถาบันการเงินใดต้องล้มเลิกกิจการ ทางการจะเป็นผู้เข้าคุ้มครองผู้ฝากเสมอด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เช่น ชักจูงให้สถาบันการเงินที่มั่นคง เข้าซื้อหรืออ้อมซื้อสถาบันการเงินที่อ่อนแอ หรือออกคำสั่งผู้ถอนชำระคืนเฉพาะเงินต้นแก่ผู้ฝากในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ในขณะที่มาตรการต่างๆ ที่ทางการได้นำมาใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดการเงินในอดีตได้ก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการคือ ทำให้ประชาชนเห็นว่าสถาบันการเงินแทบทุกแห่งมีฐานะมั่นคงหรือรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินได้ แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาของสถาบันการเงินโดยทางการเข้าไปโอบอ้อมในแทบทุกกรณี เช่นนั้นก็มิได้สร้างผลเสียอันแฝงอยู่หลายประการตลอดมา ตัวอย่างเช่น เจ้าของหรือผู้บริหารสถาบันการเงินเลือกดำเนินกลยุทธ์หรือกิจการที่มีความเสี่ยงมากเกินไป เพราะมีความมั่นใจว่าทางการจะเข้าช่วยเหลือหรือโอบอ้อมอย่างแน่นอน หากประสบปัญหา ทางฝ่ายผู้ฝากเงินก็เช่นกัน เมื่อทางการเข้าคุ้มครองในแทบทุกกรณีเช่นนั้น ผู้ออมจึงมักฝากเงินกับสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูง โดยไม่คำนึงถึงฐานะความมั่นคงหรือผลการประกอบการในอดีต พฤติกรรมของผู้ออม เช่นนั้นช่วยเพิ่มความสามารถให้เจ้าของหรือผู้บริหารสถาบันการเงินนำเงินฝากไปดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงเกินไปจนได้มากหรือสะดักขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมา ผลเสียที่แอบแฝงมาดังกล่าวข้างต้นคงยังไม่เป็นที่ปรากฏชัด เพราะในขณะนั้นสถาบันการเงินถูกจำกัดขอบข่ายธุรกิจที่สามารถประกอบการได้ แต่ในปัจจุบันแนวโน้มการให้เสรีภาพแก่สถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศย่อมผลักดันให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจที่เสี่ยงมากขึ้นกว่าในอดีต ในสถานการณ์เช่นนี้หากทางการยังมีนโยบายเข้าอ้อมอ้อมสถาบันการเงินเกือบทุกกรณี ดังเช่นเดิมอีก ก็จะทำให้สร้างความปั่นป่วนให้แก่ระบบสถาบันการเงินของไทยได้ง่าย ดังนั้นทางการจึงควรพิจารณานโยบายรักษาเสถียรภาพทางการเงินโดยการอ้อมอ้อมสถาบันการเงินอีกครั้งหนึ่งว่าช่องทางนั้นยังเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ และอาจเลือกแก้ปัญหของสถาบันการเงินในบางกรณีโดยที่กลไกตลาดมากขึ้น อันได้แก่ การเปิดถอนใบอนุญาตและชดเชยเงินฝากคืนเป็นบางส่วน เพราะวิธีแก้ปัญหานั้นจะช่วยเพิ่มความรับผิดชอบหรือวินัยทางการเงินให้แก่สถาบันการเงินหรือพัฒนาผู้บริหารสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยสรุป ทางการควรพิจารณาวิธีการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินอย่างครบถ้วนทุกวิธีอีกครั้งหนึ่ง ให้นำมาพิจารณาถึงผลกระทบที่กลไกตลาด ซึ่งวิธีนี้จะให้ทางการคำนึงถึงทางเลือกที่จะเปิดถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของสถาบันการเงิน และหากนำทางเลือกนี้มาใช้ก็จำเป็นต้องพิจารณาปฏิบัติงานของสถาบัน เช่น บงผ. ด้วย เพื่อจุดประสงค์เช่นนั้น เนื้อหาที่จะกล่าวในบทต่อไปนี้คงเป็นประโยชน์แก่ทางการในการวางนโยบายแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินคือ บทที่ 2 กล่าวถึงประสบการณ์ของวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในอดีต พร้อมทั้งวิธีการแก้ปัญหที่ทางการได้เลือกใช้และผลที่ตามมา บทที่ 3 แสดงถึงเนื้อหาที่สำคัญของร่าง พรบ. สถาบัน บงผ. ในอดีต และเปรียบเทียบร่าง พรบ. ฉบับดังกล่าวกับ พรบ. ธพ., พรบ. กิจการเงินทุนหลักทรัพย์, พรบ. ธพท., กฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และร่าง พรบ. สถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทยในฉ. พ.ศ. 2534 บทที่ 4 วิเคราะห์การดำเนินงานของ บงผ. ในต่างประเทศเพื่อใช้เป็นบทเรียนในบางประเด็น บทที่ 5 อธิบายถึงปัญหาในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินและจุดอ่อนของวิธีแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินในปัจจุบัน แสดงถึงแนวโน้มการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินในอนาคต และเสนอแนะแนวทางปรับปรุงการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น



## บทที่ 2

### การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินไทยในอดีต

#### 2.1 ธนาคารพาณิชย์\*

ในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการออก พรบ. ควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 ประเทศไทยได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ (ธพ.) หลายครั้ง โดยมีสาเหตุและวิธีการแก้ไขตามที่แสดงในตารางต่อไปนี้

<u>ธพ.</u>	<u>สาเหตุของปัญหา</u>	<u>วิธีแก้ไข</u>
1. บางกอกซิตีแบงก์ (2453)	- สภาพเศรษฐกิจภายในประเทศไม่ดี	- ถูกควบคุมกิจการโดย แบงก์เงินสยาม
2. แบงก์เงินสยาม พุนจำกัศ (2454)	- ภาวะการค้าขายยังทรุดโทรม - ภาระหนี้จากบางกอกซิตีแบงก์ - ให้อู่ในากลุ่มเพื่อนห้องของผู้บริหาร	- ทางการประกาศล้มละลาย
3. แบงก์สยามกัมมาจล (2474)	- ถูกโกงและมีตัวปลอม - มีการคาดคะเนว่าเงินบาทจะลดค่า	- เงินยืมจากพระคลังข้างที่

ต่อมาในปี 2480 ได้มีการออก พรบ. ควบคุมกิจการธนาคารขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีหลักที่สำคัญ 2 ประการคือ เพื่อให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินยิ่งขึ้น และเพื่อให้ทราบฐานะการเงินของประเทศดีขึ้น พรบ. ฉบับนี้มีข้อกำหนดที่สำคัญหลายข้อที่ยังคงใช้กันมาถึงปัจจุบัน เช่น ห้าม ธพ. ให้อู่แก่กรรมการธนาคาร ห้าม ธพ. ถือหุ้นในบริษัทอื่นมากเกินไป ธพ. กั้นเงินกำไรสุทธิบางส่วนไว้เป็นเงินสำรอง การกำหนดเงินทุนขั้นต่ำของ ธพ. อย่างไรก็ตาม พรบ. ฉบับดังกล่าวยังมีช่องโหว่อยู่มาก ทางการเงินได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยออก พรบ.

\* คุรายละ เอียคาน นภพ เรื่องสกุล, นโยบายแก้ปัญหาวิกฤตในธนาคารพาณิชย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532).

การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 เพิ่มข้อบังคับแก่ ธพ. ซึ่งทำให้เป็นแม่บทของ พรบ. ฉบับต่างๆ มาจนถึงปัจจุบันอยู่หลายข้อ เช่น มีการกำหนดเงินสดสำรองของ ธพ. ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีที่จะ สั่งตรวจสอบบัญชีของ ธพ. ในช่วงเวลาระหว่างปี 2480-2488 อาจกล่าวได้ว่าไม่มีวิกฤตการณ์ ของ ธพ. เพราะเป็นระยะที่ธนาคารไทยเพิ่งจะเริ่มก่อตั้งขึ้น ต่อมาในปี 2490 รัฐประหารได้ ส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของ ธพ. บ้างคงที่จะแสดงในรายการต่อไปนี้

<u>ธพ.</u>	<u>สาเหตุของปัญหา</u>	<u>วิธีแก้ไข</u>
1. ธ.แห่งเอเชียเพื่อการ พัฒนาอุตสาหกรรมและ พาณิชยกรรม (2490)	- มีเงินฝากของทางราชการมาก สภาพคล่องจึงแปรผันอย่างรวดเร็ว - ผลกระทบจากรัฐประหารปี 2490	- เงินฝากจากส่วนราชการ (ธ.ออมสิน โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล) - ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ในเดือนธันวาคม 2490 - ได้รับอนุญาตให้ดำเนิน กิจการใหม่นานปี 2491
2. ธ.แห่งกรุงศรีอยุธยา (2490)	- ผลกระทบจากรัฐประหารปี 2490	- ปิดกิจการชั่วคราว

สภาพการณ์ในช่วงนี้ (ปี 2489-90) แสดงให้เห็นว่า ความแปรผันทางการเมือง มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับสภาพคล่องของ ธพ. ข่าวลือเรื่องธนาคารสัมพันธ์กับ เหตุการณ์ทางการเมืองที่สืบกันได้กระตุ้นให้เกิดการแตกตื่นถอนเงินจาก ธพ. ค่อนข้างมาก

ในช่วงทศวรรษหลังจากนั้น (2490-2500) ไม่มีวิกฤตการณ์เกี่ยวกับ ธพ. ที่ เห็นได้ชัดปรากฏต่อสาธารณชน แต่เบื้องหลังของความสงบเรียบร้อยคือการปรับปรุงผู้ถือหุ้นและการ ปรับปรุงอำนาจในกลุ่มผู้บริหารของ ธพ. หลายแห่ง เนื่องจากกลุ่มทหารที่มีอำนาจทางการเมือง ในระยะนั้นสนใจในกิจการ ธพ. เพราะต้องการความสะดวกทางการเงิน ในขณะเดียวกัน เอกชนก็อยากรักษานผลประโยชน์ของตนจึงร่วมมือกับทางทหาร ตัวอย่างเช่น การโอนเปลี่ยนมือ กิจการของธนาคารกรุงเทพ จำกัดระหว่างปี 2495-2498 (กระทรวงเศรษฐกิจเข้าถือหุ้น) ของธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา จำกัดระหว่างปี 2490-2507 (ทหารเข้าถือหุ้น) ของธนาคาร

แห่งเอเชียเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำกัดในระหว่างปี 2494-2507 (ทหาร  
เข้าถือหุ้น) และการจัดตั้งธนาคารทหารไทย จำกัด ในปี 2500

ระหว่างปี 2500-2513 ถึงแม้ว่าทางการจะปรับปรุงแนวนโยบายเศรษฐกิจมาเป็น  
ผู้สนับสนุนส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการผลิต โดยที่บทบาทของทางการนั้นจำกัดอยู่แค่เพียง  
การให้บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การคมนาคมขนส่ง และสาธารณสุขโรค แต่ทางการ  
กลับมีบทบาทในระบบการธนาคารอย่างกว้างขวางขึ้น เนื่องมาจากการเข้าช่วยแก้ไขปัญหาของ  
ธพ. ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

<u>ธพ.</u>	<u>สาเหตุของปัญหา</u>	<u>วิธีแก้ไข</u>
1. ธ.เกษตร (2500)	- หนี้สินเชื่อกับบุคคลคนเดียว มากเกินไป (คือหนี้ถือหุ้นรายใหญ่ ของธนาคาร) - ขยายสาขาอย่างรวดเร็ว - ภาวะภาคเกษตรกรรมตกต่ำ - ปัจจัยทางการเมือง	- เงินกู้ยืมมาอัตรา ดอกเบี้ยต่ำ จาก ธพ. และธนาคารออมสิน - ส่งผู้บริหารเข้าปรับปรุง ระบบการบริหารงาน - โอนกิจการ
2. ธ.มณฑล (2506)	- ปล่อยสินเชื่อกับพรรคพวก หรือบุคคลที่รู้จักเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ที่เพียงพอ - ปล่อยสินเชื่อกับมีคุณภาพต่ำ	- ทางการให้ความช่วยเหลือ ทางการเงิน 2 ด้านคือ เพิ่มทุน และฝากเงิน - ส่งผู้บริหารกลุ่มใหม่ เข้ามาบริหาร
3. ธ.ต้นเบ็งชุน (2501)	- หนี้สินเชื่อกับญาติของกรรมการ หรือบริษัทที่เกี่ยวข้อง โดยมี หลักประกันไม่เพียงพอ - กรรมการแต่ละคนพยายามนำเงิน ของธนาคารออกไปใช้ และให้กู้ยืม แก่ลูกหนี้ที่ไม่มีตัวตน	- ทางการไม่ได้ให้ความ ช่วยเหลือ - เอกชนและคณะเข้ามา ซื้อกิจการ

4. ๘.ไทยพัฒนา (2513) - ขยายสาขาอย่างรวดเร็วเกินความ - ธพ. และ ธพ. อื่น  
(ธ.ต้นเบ็งขุนเดิม) สามารถทั้งในด้านเงินทุนและ 13 ธนาคารที่กู้เงิน  
บุคลากร - ธพ. อื่น 13 ธนาคาร  
- ทรัพย์สินเชื่ออย่างไม่รอบคอบ เข้าซื้อหุ้น  
- ราชการนำเงินไปฝาก

เมื่อธนาคารเกษตรคอยู่ย่นสภาพวิกฤติในปี 2502 คือไม่มีเงินสดเพียงพอสำหรับ  
เช็คที่ส่งมาเรียกเก็บ ทางกาได้โอนกิจการของธนาคารมาเป็นของรัฐ ทั้งนี้คงเป็นเพราะเหตุผล  
ที่สำคัญ 2 ประการคือ หน่วยงานของทางการอันได้แก่กระทรวงเกษตรเป็นผู้ถือหุ้นมาแต่เดิม และ  
ธนาคารเกษตรมีขนาดใหญ่ รวมทั้งมีสาขากว้างขวางทั่วประเทศด้วย จึงไม่น่าแปลกใจที่ทางการ  
เข้าอ้อมซู่ ต่างกับธนาคารต้นเบ็งขุนซึ่ง เป็นกิจการภายในครอบครัวเอกชนเท่านั้น และเมื่อประสบ  
ปัญหาสภาพคล่องนั้นแทบไม่มีสาขาเลย

ระหว่างปี 2499-2501 ทางกาได้เห็นถึงข้อบกพร่องของกฎหมายควบคุมกิจการ  
ธพ. จึงได้ปรับปรุง พรบ. การธนาคารพาณิชย์ในปี 2505 โดยครอบคลุมถึงปัญหาที่สำคัญหลาย  
ประการเช่น มาตรา 7 (การจำกัดจำนวนสาขาของ ธพ.) มาตรา 10 (การดำรงเงินกองทุน)  
มาตรา 11 (การดำรงเงินสดสำรอง) มาตรา 13 (ข้อจำกัดเกี่ยวกับลูกหนี้รายใหญ่) และ  
มาตรา 14 (การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ยืม)

หลังจากที่ทางการได้เข้ารับโอนกิจการธนาคารเกษตรมาจากเอกชนแล้ว ทางกา  
ได้แจ้งให้ประชาชนทราบถึงนโยบายที่จะควบคุมกิจการธนาคารเกษตรและธนาคารมณฑล (ซึ่งเป็น  
ธนาคารของรัฐมาแต่เดิม) เข้าด้วยกัน เพราะทางการต้องการส่งเสริมการประกอบธุรกิจเอกชน  
และไม่ประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจด้วยตนเองถ้าไม่จำเป็น จึงได้ควบคุมกิจการธนาคารทั้งสองในปี  
2509 เป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดขณะนั้นทั้งในแง่จำนวนสินทรัพย์รวมและ  
จำนวนสาขา การรวมกิจการทั้งสองนี้มีผลที่สำคัญต่อวงการธนาคาร 2 ประการคือ ทำให้เกิด  
ธนาคารของรัฐที่มีขนาดใหญ่และชอบขายสาขากว้างขวาง และเนื่องจากจำนวน ธพ. ที่จดทะเบียน  
ในประเทศไทยลดลง 1 ธนาคาร จึงได้อนุญาตให้จัดตั้ง ธพ. ใหม่เพิ่มขึ้นมาอีกแห่งหนึ่งคือ ธนาคาร  
เอเชียทรัสต์ จำกัด

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในตลาดต่างประเทศหลายด้าน ตัวอย่างเช่น การขึ้นราคาน้ำมันดิบโดยกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเพื่อการส่งออกในปี 2516-2517 และปี 2522-2524 การแปรผันของอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในบางระยะเวลา ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยโดยสรุปอยู่ในรูปแบบต่อไปนี้ ผลผลิตประชาชาติที่แท้จริงขยายตัวในอัตราที่ต่ำมาก การชำระเงินในบางปีกลับเริ่มขาดดุลหลังจากที่เกินดุลตลอดมา ดัชนีราคาผู้บริโภคพุ่งสูงขึ้นเป็นอันมาก โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทและเงินตราต่างประเทศเริ่มผันแปรหลายระลอกตั้งแต่การยกเลิกข้อตกลงสัมพันธไมตรีเงินบาทหลายปี 2515 (เช่นในปี 2524 และปี 2527) อัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นมากอันเป็นผลจากภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้น ผลักดันให้อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศสูงขึ้นตามไปด้วย และ ธพ. เริ่มมีคู่แข่งขั้นที่สำคัญคือกลุ่มบริษัทเงินทุน ซึ่งเริ่มประกอบกิจการตั้งแต่ปี 2512 และขยายตัวอย่างรวดเร็วเป็นอันมาก ท่ามกลางความแปรผันของภาวะเศรษฐกิจและตลาดการเงินดังกล่าวข้างต้น ธพ. จึงต้องปรับตัวเป็นอันมากและอาศัยหลายวิธีการเข้าช่วยแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของตน เช่น กู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น เพิ่มทุนของธนาคารขึ้น เปลี่ยนตัวผู้บริหารพร้อมทั้งตบแต่งบัญชีให้ดูมีผลกำไร อย่างไรก็ตาม ธพ. หลายธนาคารได้ประสบกับปัญหาอย่างรุนแรงในช่วงปี 2527 ถึง 2530 ตามที่แสดงในตารางต่อไปนี้

<u>ธพ.</u>	<u>สาเหตุของปัญหา</u>	<u>วิธีแก้ไข</u>
1. ธ.เอเชียทรัสต์ (2527)	- ทรัพย์สินเชื่อที่ไม่ได้รับดอกเบี้ยตามที่ควร - ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน - ปล่อยสินเชื่อแก่กลุ่มบริษัทในเครือ - ขาดการบริหารงานที่เป็นระบบ	- ธพ. อื่นๆ รวมถึง ธ.กรุงไทย และ ธ.ออมสินให้กู้เงิน - ธพท. ให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ - ธพท. ส่งลดทุนและเพิ่มทุน - เอกชนเข้าไปร่วมเพิ่มทุน
2. ธ.มหานคร (2529) (ธ.ไทยพัฒนา เดิม)	- การขาดทุนจากธุรกิจเงินตราต่างประเทศ	- ธพท. ให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ - ทางการส่งบุคลากรเข้าไปช่วยบริหาร

3. ธนาคารหลวงไทย (2530) - สาขานานาชาติซึ่งมีนักธุรกิจ  
ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารปล่อยสินเชื่อ  
โดยขาดความระมัดระวังและมีได้  
วิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน
- ธพท. สั่งลดทุนและเพิ่มทุน  
โดยกองทุนฟื้นฟูฯ เข้าถือหุ้น  
บางส่วน
- ผู้จัดการสาขาบางรายแสวงหา  
ผลประโยชน์ส่วนตัว
- ธพท. ให้อำนาจเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ  
- ทางการจัดส่งผู้บริหารมืออาชีพ
4. ธ.เอเชีย (2530) - ปล่อยสินเชื่อด้วยคุณภาพในปริมาณสูง  
และไม่อาจจะเรียกชำระคืนได้
- ธพท. ให้อำนาจเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ

ธนาคารของธนาคารเอเชียทรัสต์ หลังจากที่มีการเข้าให้ความช่วยเหลือในรูปแบบ  
เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ และ เปลี่ยนชื่อธนาคารเป็นธนาคารสยามในปี 2528 ทางการก็สั่งให้ธนาคาร  
สยามลดทุนเพื่อตัดผลขาดทุนที่สะสมมาในอดีต และแม้ว่าทางการจะเข้าร่วมลงทุนในธนาคารสยาม  
จำกัด ในปี 2528-2529 ก็ยังประสบปัญหาที่จะให้ธนาคารสยาม จำกัด ดำเนินการอีก เพราะ  
มีส่วนที่ต้องแข่งขันกับธนาคารกรุงไทย จำกัด ซึ่งเป็น ธพท. ของรัฐมาตั้งแต่ก่อนหน้านั้น ทั้งในแง่  
เงินฝาก สินเชื่อ และธุรกิจเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากปัญหาในการแข่งขันนี้ทางการจึง  
ตัดสินใจรวมธนาคารสยามเข้ากับธนาคารกรุงไทยในปี 2530 โดยธนาคารกรุงไทยรับโอนใบ  
เฉพาะหนี้สินและสินทรัพย์บางส่วน

ปัญหาของธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด ได้ชี้ให้เห็นว่า กฎหมายควบคุมกิจการ  
ธนาคารพาณิชย์ยังมีช่องโหว่อยู่มากหลายประการ และไม่ให้อำนาจอย่างเพียงพอแก่ทางการที่จะใช้  
ป้องกันและแก้ไขปัญหาคตามขั้นตอนที่วิกฤติการณ์เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น เมื่อทางการเห็นว่าผู้บริหาร  
ของ ธพท. ทุจริตหรือนำเงินจาก ธพท. ไปใช้หาประโยชน์ส่วนตัว ทางการก็ไม่สามารถดำเนินการ  
กับผู้กระทำผิดได้ เพราะทางการไม่ใช่ผู้เสียหาย ในขณะที่ผู้เสียหายที่แท้จริงคือผู้ถือหุ้น ซึ่งมัก  
ไม่สนใจจะดำเนินคดีกับผู้บริหาร ธพท. ดังนั้นทางการจึงออก พรก. แก้ไขเพิ่มเติม พรบ.  
การธนาคารพาณิชย์ ในเดือนพฤศจิกายน 2528 โดยมีหลักการสำคัญคือ เพิ่มอำนาจให้แก่  
ผู้ตรวจสอบ ธพท. ให้อำนาจในการสั่งให้ ธพท. เพิ่มทุนหรือลดทุน ถอดถอนกรรมการหรือบุคคล

ผู้บริหาร สั่งซื้อหรือจ่ายทรัพย์สินของผู้บริหาร ธพ. ที่ทุจริต และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวออกแฉกราชอาณาจักร (โดยถือเสมือนกับว่าทางการเป็นผู้เสียหาย) พร้อมกันนี้ทางการได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อรักษาความมั่นคงและ เสถียรภาพโดยเฉพาะ เมื่อมีวิกฤติการณ์ร้ายแรง เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน กองทุนดังกล่าวมีฐานะ เป็นนิติบุคคลซึ่งรับค่าธรรมเนียมจากสถาบันการเงินเอกชนเป็นสัดส่วนของยอดเงินฝาก สำหรับงานที่กองทุนฯ ได้เริ่มกระทำคือลงทุนหรือให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

หลังจากปี 2530 ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารก็ประสบปัญหาหนี้สูญบ้าง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการปล่อยสินเชื่อที่ขาดคุณภาพของสาขาทั้งภายในและนอกประเทศ รวมทั้งสินเชื่อแก่บริษัทในเครือ อย่างไรก็ตามปัญหานั้นช่วงนี้ยังไม่รุนแรงถึงขั้นเกิดวิกฤติการณ์ดังเช่นในอดีต ดังนั้นมาตรการที่ทางการเลือกใช้จึง เป็นแค่เพียงคำสั่งให้ธนาคารพาณิชย์เหล่านั้น ถอนเงินสดสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้นหรือเพิ่มทุนจดทะเบียน

โดยสรุป สาเหตุหลักของวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นกับ ธพ. ในประเทศไทยในอดีตนั้น คือ

1. การปล่อยสินเชื่อที่มีคุณภาพต่ำ
2. การปล่อยสินเชื่อให้แก่บริษัทในเครือหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหาร
3. การเก็งกำไรในกิจการที่เสี่ยงมากเกินไป
4. การขยายกิจการสาขาเร็วเกินไป
5. ผู้บริหารขาดความสามารถ และ/หรือทุจริต
6. ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือแปรผันอย่างรุนแรงหรือไม่ตรงตามที่คาด
7. ปัจจัยทางการเมือง

วิธีการแก้ไขที่ทางการเคยนำออกมาใช้

1. ชักจูงให้ ธพ. อื่นๆ ให้เงินกู้
2. ชักจูงให้ ธพ. อื่นๆ เข้าช่วยซื้อหุ้นเพิ่มทุน
3. ทางการนำเงินไปฝากเพื่อเสริมสภาพคล่อง
4. ทางการจัดส่งบุคลากรระดับผู้บริหารเข้าไปช่วยปรับปรุงระบบการดำเนินงาน
5. ทางการให้เงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ





ราคาสูงผิดปกติ เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ในตลาดหลักทรัพย์ ราคาของหลักทรัพย์ตกต่ำลง เป็นอันมาก  
กิจการในเครือของบริษัทราชาเงินทุนจึงไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ ระหว่างที่บริษัทถูกควบคุมได้มี  
การวางแผนการที่จะนำสถาบันการเงินอื่น มาให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการบริหาร  
แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินทุนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับ  
บริษัทในเครืออีกหลายประการ เช่น ปัญหาการโอนหุ้น การโยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน ซึ่งจะก่อ  
ปัญหาให้แก่ผู้บริหารใหม่ ทางการเงินตัดสินใจเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของบริษัทราชา  
เงินทุนในที่สุด

การเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทราชาเงินทุน จำกัด ภาวะเศรษฐกิจและภาวะตลาด  
หลักทรัพย์ที่ซบเซายู่อย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วยอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศที่สูงขึ้นทำให้บริษัท  
เงินทุนหลายแห่งประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง ทั้งนี้เนื่องมาจากการแตกตื่นถอนเงินของประชาชน  
และผลขาดทุนอันเนื่องมาจากราคาหุ้นตกต่ำ หลายบริษัทประสบปัญหารุนแรงถึงกับต้องให้สถาบัน  
การเงินอื่นเข้าช่วยเหลือฟื้นฟูกิจการ เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด เข้าฟื้นฟูกิจการบริษัท  
แคปปิตอลทรัสต์ (เดิมคือบริษัทลิทวงมิ่งค์ จำกัด และปัจจุบันคือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนาชาติ  
จำกัด) และธนาคารกรุงไทย จำกัด เข้าถือหุ้นบริษัทไอเอพีซี (ปัจจุบันคือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์  
เงินทุนสากล จำกัด) เป็นต้น

ในช่วงปี 2524-2525 บริษัทเครดิตพองซีเอร์ เสรีสาถลธนกิจ จำกัด และบริษัท  
เครดิตพองซีเอร์ธนกิจ จำกัด (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นลินเพิ่มสุข) ซึ่งเป็นบริษัทที่ทำธุรกิจจัดสรร  
ที่ดินและลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ได้ประสบปัญหาสภาพคล่องและการชำระหนี้อันเนื่องมาจาก  
การบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและความทุจริตของผู้บริหาร ในทั้งสองกรณีบริษัทสมาคมไทย  
เงินทุนและหลักทรัพย์ สมาคมบริษัทเครดิตพองซีเอร์ และทางการได้พยายามช่วยแก้ปัญหาโดย  
วางแผนนำสถาบันการเงินอื่นมาให้ความช่วยเหลือทางด้านทางการเงินและการบริหาร แต่ก็ไม่สามารถ  
ปฏิบัติตามแผนการได้ บริษัททั้งสองจึงถูกเพิกถอนใบอนุญาตไปนานที่สุด

แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2522 จะเริ่มฟื้นตัวขึ้นมาบ้าง  
ในกลางปี 2525 แต่ในช่วงครึ่งหลังของปี 2526 ก็ได้เกิดภาวะเงินฝืดตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว  
สถาบันการเงินที่ได้ประสบปัญหามาตั้งแต่ปี 2522 และได้พยายามประคับประคองตัวมาก็เริ่ม  
ประสบปัญหาอีกระลอกหนึ่ง ตัวอย่างเช่น บงล.พัฒนาเงินทุน จำกัด และบริษัทในเครือ (บริษัท

เครดิตฟองซิเอร์บ้านและที่ดินไทย จำกัด และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์บ้านและที่ดินไทย จำกัด) ไม่สามารถชำระ เงินคืนแก่ผู้ฝากได้ และได้ขอปิดกิจการเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2526

วิกฤติการณ์ของ บงล.พัฒนาเงินทุน จำกัด ได้ทำให้ประชาชนแตกตื่นไปถอนเงินจาก บริษัทเงินทุนอื่นๆ เป็นจำนวนมาก จนทำให้หลายบริษัทต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ (เช่น บงล.เขาวราช จำกัด และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เขาวราช จำกัด) ในช่วงปี 2527-2528 รวมบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นจำนวนถึง 20 บริษัท และอีก 25 บริษัทมีฐานะที่พอจะฟื้นฟูได้และยินยอมให้ทางการ เข้าช่วยเหลือกู้หนี้และบริหารกิจการตามโครงการ 4 เมษายน 2527 นอกจากนั้นยังมีอีกหลายบริษัทที่ไม่มีฐานะอยู่เป็นหลักเกณฑ์ตามโครงการและต้องขอความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินอื่น เช่น บงล.ไอทีเอฟ จำกัด บงล.อาคเนย์ธนกิจ (ปัจจุบันคือ บงล.เอกชาติ จำกัด) นับว่าวิกฤติการณ์ในระบบบริษัทเงินทุนครั้งนี้มีผลกระทบกว้างขวาง และรุนแรงกว่าครั้งก่อนมาก

#### วิธีแก้ไขปัญหานี้

ทางการได้ใช้วิธีการต่างๆ เข้าแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงินทั้งสองครั้ง ดังต่อไปนี้

1. ฟื้นฟูภาวะตลาดหลักทรัพย์
2. ปรับปรุงกฎหมายซึ่งใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์
3. เสริมสภาพคล่องให้แก่ระบบสถาบันการเงิน
4. ช่วยเหลือสถาบันการเงินตามโครงการ 4 เมษายน 2527
5. เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการและชดเชยลูกค้าที่ฝากเงินที่สถาบันการเงิน ซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาต

รายละเอียดของวิธีการข้างต้นมีดังนี้

1. ทางการได้นำมาตรการบางอย่างออกใช้เพื่อเพิ่มความต้องการและลดจำนวนหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ เช่น ปรับมาร์จิ้น ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเงินปันผล อนุญาติให้บริษัท ประกันภัยและประกันชีวิตสามารถลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ มั่นหน้าให้สถาบันการเงินลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้มากขึ้น จัดตั้งกองทุนเพื่อเข้าแทรกแซงในตลาดหลักทรัพย์



ผลจากการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

แม้ว่ามาตรการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินที่ทางการได้ดำเนินการสำหรับ  
วิกฤติการณ์ครั้งแรกของสถาบันการเงินจะช่วยผ่อนคลายสภาพการณ์ลงได้บ้าง แต่ปัญหาพื้นฐานเช่น  
การขาดผู้บริหารและระบบงานที่ดี การขาดระบบบัญชีและระบบควบคุมภายในก็ยัง ไม่ได้รับการ  
แก้ไข ผลเสียหายจากการปล่อยสินเชื่อในเครือ กิจการที่ไม่มีตัวตน และผลขาดทุนจากการ  
เก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์ก็ยัง เป็นปัญหาที่คงค้างอยู่ เมื่อเกิดภาวะเงินตึงตัวอีกครั้งที่ทำให้เกิด  
วิกฤติการณ์ทางการเงินครั้งที่สอง ผลกระทบจึงรุนแรงกว่าในครั้งแรกมาก

สำหรับโครงการ 4 เมฆา แม้ว่าจะเรียกศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชน  
คืนมาได้บ้าง แต่ฐานะและการดำเนินงานของหลายบริษัทที่อยู่ในโครงการก็ยังไม่สามารถฟื้นฟู  
แก้ไขได้ บริษัทเหล่านั้นยังมีผลขาดทุนสะสมอยู่เป็นจำนวนมาก และทางการยังถูกวิพากษ์วิจารณ์  
ในอีกหลายแง่มุม เช่น

1. แนวนโยบายในการแก้ไขปัญหของทางการยังไม่ชัดเจนและสับสน และยังมี  
ลักษณะ เป็นการรองรับปัญหาหรือสถานการณ์แทนที่จะ เป็นการกำหนดสถานการณ์ เช่น ในระยะต้น  
ทางการมีนโยบายให้บริษัทในโครงการดำเนินการแบบ management pool คือการนำเอา  
สถาบันการเงินที่มีปัญหารวมกันเป็นกลุ่มๆ แล้วเลือกบริษัทหนึ่งขึ้นมาเป็นแกนนำในการบริหาร  
ต่อมาก็เปลี่ยนเป็นแบบ lifeboat คือการที่ทางการให้ความช่วยเหลือเพียงชั่วคราว เมื่อพ้นจาก  
สภาพคับขันหรือวิกฤติก็ปล่อยให้แต่ละบริษัทยืนอยู่บนขาตัวเอง

2. การที่รัฐเข้าไปถือหุ้นและ/หรือบริหารสถาบันการเงินเท่ากับทางการเข้าไป  
แข่งขันแย่งลูกค้ากับสถาบันการเงินกลุ่มอิสระที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์สนับสนุน (ที่ตามปกติมีฐานะ  
ที่เสียเปรียบอยู่แล้ว) ทำให้สถาบันการเงินเหล่านั้นอยู่ในฐานะที่ลำบากมากขึ้น และสถาบัน  
การเงินที่ทางการถือหุ้นนั้นแม้จะมั่นคงแต่เจริญเติบโตได้ช้า

3. เป็นการใช้จ่ายเงินภาษีอากรของประชาชนเป็นจำนวนมาก เข้าช่วยเหลือสถาบัน  
การเงินและผู้ฝากเงิน

4. เนื่องจากบุคลากรของทางการต้องทำงานประจำและ ไม่มีประสบการณ์มาก่อน  
บุคลากรเหล่านั้นจึง ไม่สามารถเข้าไปช่วยบริหารสถาบันการเงินที่กำลังมีปัญหา ซึ่งต้องการความ  
ช่วยเหลือเป็นพิเศษ ทำให้สถาบันการเงินเหล่านั้นยังไม่สามารถปล่อยกู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หรือตีความทางหนึ่งก็ได้ เพราะ ไม่ทราบประวัติลูกหนี้ นอกจากนั้นบุคลากรของทางการ (จาก กระทรวงการคลังและ ธพท.) ยังขาดความร่วมมือที่จะประสานงานกัน และขาดความตั้งใจจริง ในการแก้ปัญหา บางแห่งมีข้อครหาในทำนองที่ว่ามีการชักนำลูกหลานของคนของทางการเข้าไป ทำงานในสถาบันการเงิน และบางแห่งกล่าวหาว่าคนของทางการทำการฉ้อฉล

5. การที่ทางการซึ่งต้องทำหน้าที่กำกับควบคุมสถาบันการเงิน แต่กลับไปเป็นผู้บริหารสถาบันการเงินเอง ย่อมทำให้การกำกับและควบคุมขาดประสิทธิภาพหรือขาดความยุติธรรม และอาจมีการเลือกปฏิบัติ

6. การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่สถาบันการเงินแต่ละแห่งไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความ คั้นเคຍหรืออิทธิพลของเจ้าของเดิม และ/หรือความพอใจของเจ้าหน้าที่ทางการ และบางบริษัท ไม่อยู่ในฐานะที่มีสิทธิ์ได้รับความช่วยเหลือในแง่นี้

7. ทางการไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาค่าเงินที่แข็งและขาดเงิน ปล່อยยให้ปัญหาของ สถาบันการเงินสะสมเพิ่มความรุนแรงขึ้น

กล่าวโดยสรุป วิกฤติการณ์ของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นมานี้จนถึงปัจจุบันนี้มีสาเหตุจากปัจจัย 2 ประการคือ ปัจจัยจากภายนอกและปัจจัยจากภายใน ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอก ภาวะเศรษฐกิจและมาตรการทางการเงินส่งผลกระทบต่อ กิจการ ธพ. และสถาบันการเงิน ผลกระทบจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ในการ ดำเนินกิจการของ ธพ. และสถาบันการเงิน ตลอดจนความสามารถของผู้บริหารอีกด้วย โดยทั่วไป ภาวะเศรษฐกิจซบเซามีโอกาสที่จะเป็นตัวซ้ำเติมให้ ธพ. และสถาบันการเงินมีฐานะการเงิน อ่อนแอและประสบปัญหาถึงขั้นวิกฤติได้ ตัวอย่างเช่น ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำทำให้ลูกหนี้ของ สถาบันการเงินมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำลง ความตกต่ำของราคาหลักทรัพย์ทำให้บริษัทกู้ จากสถาบันการเงินเพื่อไปลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ความผันผวนของอัตรา แลกเปลี่ยนทำให้การลงทุนเงินตราต่างประเทศ หรือการพึ่ง เงินทุนจากตลาดต่างประเทศ มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นและอาจเกิดผลขาดทุนได้ง่าย

2. ปัจจัยภายใน ปัจจัยภายในที่สำคัญมากที่สุดคือตัวผู้บริหาร ซึ่งแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ กรณีที่ผู้บริหารทุจริตและกรณีที่ผู้บริหารหย่อนความสามารถ ผู้บริหารสถาบันการเงินมี

วิธีการทุจริตนำสินเชื่อมาใช้ เพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหลายวิธี เช่น ตั้งบริษัทขึ้นมาหลายแห่ง โดยอยู่ในเครือเดียวกันและถือหุ้นข้ามกันไปมาหลายทอด ตีราคาหลักทรัพย์สูงกว่าความเป็นจริง ออกตั๋วสัญญาใช้เงินโดยไม่ได้รับเงินจากผู้ฝากจริงแล้วนำไปค้าประกันหนี้ของผู้บริหาร ทำหลักฐานการหักขีมนเงินปลอม

ส่วนในกรณีผู้บริหารไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาที่เริ่มจากความบกพร่องในการควบคุมความเสี่ยงของการปล่อยสินเชื่อ เป้าหมายอันดับแรกที่ผู้บริหารเหล่านั้นมักให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกมองข้ามความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องคือ กลยุทธ์ที่ต้องการให้สถาบันของตนเติบโตอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น ในช่วงก่อนปี 2505 การขยายตัวของสาขา ธพ. ทำให้เกิดสินเชื่อด้วยคุณภาพเป็นจำนวนมาก เนื่องจากขาดบุคลากรที่สามารถวิเคราะห์สินเชื่อได้ถูกต้องและขาดระบบควบคุมสินเชื่อที่มีประสิทธิภาพด้วย ปัญหาในเรื่องของสินเชื่อที่มีความเสี่ยงมากเกินควรนี้อาจเกิดจากความบกพร่องของผู้บริหารที่ประเมินสินเชื่อไม่รัดกุมพอ หรือเกิดจากนโยบายการให้สินเชื่อของผู้บริหารซึ่งให้ความสำคัญต่อความเสี่ยงเป็นอันดับรอง หรือเกิดจากความต้องการที่จะสนับสนุนบริษัทในเครือ (ซึ่งอาจจะแฝงด้วยเจตนาทุจริต) อย่างไรก็ตาม การให้สินเชื่อแก่ลูกค้าที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีพอก็เป็นจุดเริ่มต้นของสินเชื่อที่มีคุณภาพที่ต่ำกว่ามาตรฐานและนำไปสู่ปัญหาหนี้สูญได้ นอกจากนี้ สินเชื่อเหล่านี้เมื่อมีจำนวนมากขึ้นก็จะก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องได้ง่าย

สำหรับมาตรการต่างๆ ที่ทางการได้เลือกใช้สำหรับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา อาจสรุปได้ดังนี้

1. รักษาสภาพภาพของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินนั้นไว้ โดยให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เช่น

1.1 เสริมสภาพคล่องโดยทางการชักจูงให้ธนาคารอื่นปล่อยสินเชื่อฉุกเฉิน หรือโอนเงินฝากของส่วนราชการ

1.2 เพิ่มทุนให้เพียงพอเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น และกันเงินสำรองเผื่อหนี้สูญด้วย ในบางกรณีทางการอาจสั่งให้ลดทุนเก่าลงเพื่อลดล้างความเสียหายเดิม ซึ่งจะเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถือหุ้นใหม่ และจูงใจให้บุคคลภายนอกถือหุ้นเพิ่มขึ้น

1.3 จัดหาผู้บริหารมืออาชีพเข้าบริหารกิจการ ซึ่งอาจจะเป็นคนของทางการหรือคนที่ทางการเชื่อถือ

1.4 ทางกรรให้เงินกู้ยืมคอกเบี้ยต่ำเพื่อให้นำไปซื้อพันธบัตรรัฐบาลมาเป็นหลักประกันเงินกู้ และมีรายได้จากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย

2. เปลี่ยนแปลงเจ้าของกิจการโดยการควบหรือรวมสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือรับโอนเข้าเป็นกิจการของรัฐ

3. เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ วิธีการนี้มักต้องกระทำควบคู่ไปกับการชดเชยผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้อื่นๆ ด้วย มิฉะนั้นจะทำให้ความเชื่อมั่นในระบบการเงินสั่นคลอน

### บทที่ 3

## ร่าง พรบ. สถาบันประกันเงินฝากปี พ.ศ. 2523

### 3.1 สถาบันประกันเงินฝาก

แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเกิดขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตการณ์กับบริษัทราชาเงินทุนในช่วงปี 2521-2522 ซึ่งทำให้ประชาชนแตกตื่นไปถอนเงินจากบริษัทเงินทุนต่างๆ เป็นจำนวนมาก จึงทำให้ทางการคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้น เพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน จนถึงกึ่งเข็มนาฬิกาการร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2523 แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มิได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยไม่ปรากฏเหตุผลที่แจ้งชัด จึงมิได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย สาระสำคัญของสถาบันประกันเงินฝากตามร่างกฎหมายดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

#### ลักษณะของสถาบันประกันเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝาก เป็นนิติบุคคลซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ มีจุดประสงค์เพื่อ

1. ประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงิน
2. เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

ในการดำเนินการตามจุดประสงค์ดังกล่าว สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจที่จะ

1. ให้อัฒิเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีทรัพย์สินเป็นประกัน หรือมีสถาบันการเงินค้ำประกัน หรือค้ำประกันสถาบันการเงินโดยมีทรัพย์สินเป็นประกัน หรือมีสถาบันการเงินค้ำประกัน ทั้งนี้ ในการนี้สถาบันเห็นว่าจำเป็นและสมควร เพื่อป้องกันหรือแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินของสถาบันสมาชิก
2. มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงิน เมื่อสถาบันเห็นว่าจำเป็นและสมควร
3. ลงทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินกองทุนของสถาบัน ในตราสารพาณิชย์ซึ่งมีลักษณะ เปลี่ยนเมื่อใดและมีการชำระหนี้เป็นเงิน ที่สถาบันการเงินที่พึง เชื่อถือได้ ออกหรือรับรองหรือค้ำประกัน



4. กู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือแหล่งเงินทุนอื่น
5. ออกตั๋วเงิน หรือพันธบัตร
6. ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่

ของสถาบันตามกฎหมาย

#### สมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก

ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก มิได้มีการกำหนดว่าสถาบันการเงินใดบ้างจะต้องเป็นสมาชิกของสถาบัน เพียงแต่กำหนดไว้ว่า การกำหนดค่าที่สถาบันการเงินประเภทใดเป็นสมาชิกของสถาบัน ก็ให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า "สถาบันการเงิน" ไว้ว่า หมายถึง "ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ หรือสถาบันการเงินประเภทอื่นที่ประกอบธุรกิจคล้ายคลึงกัน"

#### กองทุนของสถาบันประกันเงินฝาก

ทุนประเดิมของสถาบันมีจำนวน 500 ล้านบาท ซึ่งจะได้รับจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีเงื่อนไขว่าให้ใช้คืนเงินจำนวนดังกล่าวภายใน 9 ปีนับแต่วันที่ได้รับทุนประเดิม ถ้าหากระยะเวลาดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจผ่อนผันให้ใช้คืนเกิน 9 ปีได้ แต่ต้องไม่เกิน 12 ปี

สมาชิกของสถาบันมีหน้าที่ต้องชำระเบี้ยประกันให้แก่สถาบันเป็นละ 2 งวด ตามอัตราที่คณะกรรมการสถาบันกำหนด ซึ่งอัตราเบี้ยประกันที่สถาบันจะเรียกเก็บนั้น ตามร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดวิธีการคิดเบี้ยประกันไว้ 3 วิธีคือ

1. คิดจากยอดเงินฝากทั้งสิ้น หรือ
2. คิดจากยอดเงินฝากที่ประกัน หรือ
3. คิดจากยอดเงินฝากที่ประกันในอัตราหนึ่ง และยอดเงินทั้งสิ้นหักด้วยยอดเงินฝากที่ประกันอีกอัตราหนึ่งรวมกัน

แต่ทั้งนี้ ไม่ว่ากรณีใด จำนวนเบี้ยประกันที่เรียกเก็บนั้นจะต้องไม่เกิน 0.5% ของยอดเงินฝากทั้งสิ้นของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก ๗ วันสิ้นงวดที่ล่วงมา

## การจัดการสถาบันประกันเงินฝาก

สถาบันประกันเงินฝากอยู่ในการบริหารงานของ "คณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝาก" ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรองประธานกรรมการ และมีกรรมการอื่นอีก 6 คนซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ในบรรดากรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนี้ อย่างน้อยต้องมีผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหนึ่งคน และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยอีกหนึ่งคน นอกจากนี้ยังมีผู้อำนวยการสถาบันประกันเงินฝากเป็นกรรมการ และเลขานุการโดยตำแหน่ง

กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่เกิน 65 ปี
3. มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการเงิน การคลัง การธนาคาร กฎหมาย หรือวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสถาบัน
4. ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือกรรมการของพรรคการเมือง
5. ไม่เป็นกรรมการที่ปรึกษา หรือมีตำแหน่งหน้าที่ใดๆ ในสถาบันสมาชิก
6. ไม่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินในขณะที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต
7. ไม่เคยถูกถอดถอนจากตำแหน่งในสถาบันการเงิน ตามกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินนั้นๆ
8. ไม่เคยถูกลงโทษ ไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ หรือองค์การหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ
9. ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
10. ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
11. ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

กรรมการที่คณะกรรมการตั้งขึ้นอยู่ในวาระคราวละ 3 ปี โดยอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะเป็นกรรมการติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ส่วนผู้อำนวยการสถาบันประกันเงินฝากนั้น เป็นบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง บุคคลที่จะเป็นผู้อำนวยการสถาบันต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปี และมีคุณสมบัติต่างๆ เช่นเดียวกับกรรมการที่กล่าวมาข้างต้นพร้อมทั้งสามารถทำงานได้เต็มเวลา ผู้อำนวยการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ผู้อำนวยการสถาบัน มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันประกันเงินฝากให้เป็นไปตามจุดประสงค์ของการจัดตั้ง ตลอดจนนโยบาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่คณะกรรมการสถาบันได้วางไว้ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสถาบัน

#### การจ่ายเงินทดแทนสำหรับเงินฝากที่ประกัน

สถาบันประกันเงินฝากจะจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละรายการจำนวนเงินฝาก แต่ไม่เกิน 100,000 บาท สำหรับเงินฝากที่ประกัน คณะกรรมการสถาบันอาจทบทวนเพิ่มจำนวนเงินสูงสุดของเงินฝากที่ประกันได้เป็นครั้งคราวตามที่เห็นสมควร

ผู้ฝากแต่ละรายที่จะได้รับเงินทดแทน หมายความรวมถึง ผู้ฝากแต่ละบุคคลโดยไม่คำนึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสถาบันสมาชิกเดียวกัน

ในกรณีที่มีการถือบัญชีเงินฝากไว้เพื่อบุคคลอื่นโดยสุจริต ให้ถือว่า บุคคลอื่นนั้นเป็นผู้ฝาก และในกรณีที่บุคคลหลายคนถือบัญชีเงินฝากร่วมกัน ให้ถือว่าแต่ละคนเป็นผู้ฝากแต่ละรายตามส่วนที่บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิ์ในบัญชีเงินฝากนั้น

ในกรณีที่นิติบุคคลถือบัญชีเงินฝาก เพื่อประโยชน์ในการจ่ายเงินปันผลของพนักงานหรือลูกจ้าง ก็ให้ถือว่า พนักงานหรือลูกจ้างแต่ละคนเป็นผู้ฝากแต่ละรายตามส่วนที่บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิ์ในบัญชีเงินฝากนั้น ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีการโอนสิทธิ์ของผู้ฝาก ผู้รับโอนจะมีสิทธิ์รับเงินทดแทนสำหรับเงินฝากที่ประกันก็ต่อเมื่อการโอนได้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่ทางคณะกรรมการสถาบันกำหนด

การจ่ายเงินทดแทนจะเกิดขึ้นเมื่อมีเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เกิดขึ้นกับสถาบันสมาชิกคือ

1. มีคำสั่งศาลให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด
2. มีการชำระบัญชี เนื่องจากการที่สถาบันสมาชิกถูก เพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ
3. มีการชำระบัญชี เนื่องจากการเลิกกิจการ และจะต้องปรากฏแก่สถาบันว่าสถาบันสมาชิกนั้นมีสินทรัพย์น้อยกว่าหนี้สินอันมีต่อบุคคลภายนอก

ทั้งนี้ การจ่ายเงินทดแทนจะจ่ายตามจำนวนเงินฝาก หลักจากที่ได้มีการหักกลบหนี้ระหว่างผู้ฝากกับสถาบันสมาชิกนั้นแล้ว (ถ้ามี) แต่จะไม่เกินจำนวนเงินฝากที่ประกัน

เมื่อมีกรณีอย่างใดที่ทำให้สถาบันต้องจ่ายเงินทดแทนตามที่กล่าวมาเกิดขึ้น สถาบันประกันเงินฝากก็จะ เข้าเป็นผู้รับช่วงสิทธิ์ของผู้ฝาก เท่ากับจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปแล้ว หรือที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฝากและมีสิทธิ์ได้รับชำระหนี้ในจำนวนเงินนั้นจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ในกรณีที่สถาบันสมาชิกถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือจากผู้ชำระบัญชีในกรณีที่มีการชำระบัญชี ในกรณีนี้สถาบันมีอำนาจขอให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ชำระบัญชี แล้วแต่กรณี ส่งสมุดบัญชี เอกสาร หรือข้อมูลใดๆ ของสถาบันสมาชิกเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน รายชื่อผู้ฝาก และจำนวนเงินฝากของผู้ฝากแต่ละรายหลังจากหักกลบหนี้กันแล้ว ตลอดจนหนี้สินของผู้ฝากที่มีต่อสถาบัน ให้แก่สถาบันได้

นอกเหนือจากการจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจที่จะ เสนอโครงการแก้ไขปัญหาการเงินของสถาบันสมาชิกต่อศาลในกรณีที่สถาบันสมาชิกถูกฟ้องล้มละลายได้อีกด้วย ซึ่งนับเป็นการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

#### การควบคุมสถาบันสมาชิก

โดยเหตุที่สถาบันประกันเงินฝากได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินนอกเหนือไปจากการประกันเงินฝาก ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงได้กำหนดให้สถาบันมีอำนาจในการควบคุมสถาบันการเงินได้อย่างกว้างขวางดังสรุปได้ต่อไปนี้

(ก) 1. กำหนดให้สถาบันสมาชิกส่งรายงาน หรือเอกสารใดตามระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราวตามที่สถาบันกำหนด และสถาบันจะให้ทำคำชี้แจง เพื่ออธิบายหรือขยายความแห่ง

รายงานหรือเอกสารนั้นด้วยก็ได้ รายงานและ เอกสารที่ยื่นหรือแสดงหรือคำชี้แจง เพื่ออธิบายหรือขยายความนั้น สถาบันสมาชิกต้องทำให้ครบถ้วนและตรงต่อความเป็นจริง

2.. กำหนดขอบเขตของการโฆษณา ประกาศ แจ้งความ อันเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกของสถาบัน

3. กำหนดให้สถาบันสมาชิกประกันวินาศภัย เกี่ยวกับทรัพย์สินของสถาบันสมาชิก

4. กำหนดวิธีการจ่ายเงินฝากของสถาบันสมาชิก

(ข) ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันสมาชิกให้แก่กันและกันได้ตามที่ได้รับการร้องขอ

(ค) เมื่อสถาบันเห็นว่า สถาบันสมาชิกใดมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้สถาบันแจ้งให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่ควบคุมสถาบันการเงินนั้น และให้สถาบันโดยการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจเสนอให้รัฐมนตรีดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ได้ด้วย

1. กำหนดมาตรการให้สถาบันสมาชิกนั้นปฏิบัติ เพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานดังกล่าว หลังจากได้เรียกกรรมการหรือผู้มีอำนาจบริหารของสถาบันสมาชิกนั้นมาชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว

2. ให้สถาบันถอดถอนประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้จัดการของสถาบันสมาชิกนั้น ผู้เป็นต้นเหตุโดยตรงที่ทำให้สถาบันสมาชิกนั้นมีฐานะหรือการดำเนินงานดังกล่าว ถ้าสถาบันสมาชิกไม่ถอดถอนภายในสิบสี่วัน นับแต่ได้รับคำสั่งของรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนั้นได้ ในกรณีจำเป็นและเห็นสมควรรัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลใดๆ ไปดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้จัดการแทนชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปีด้วยก็ได้ โดยให้มีอำนาจเหมือนผู้ที่แทนแทน ประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้จัดการที่ถูกถอดถอนนั้นไม่อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในสถาบันสมาชิกใดๆ อีกได้

3. ให้โอนกิจการของสถาบันสมาชิกนั้นให้แก่สถาบันสมาชิกอื่นที่ยินยอมรับโอนหรือให้แก่สถาบันการเงินที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

4. ให้ควบคุมกิจการสถาบันสมาชิกนี้กับสถาบันสมาชิกอื่นที่ยินยอมให้ควบคุม

สถาบันการเงินที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นตาม 3. ให้มีฐานะ เป็นนิติบุคคลและให้กำหนดชื่อที่ตั้ง จุดประสงค์ ทุนซึ่งได้รับอนุมัติ การจัดสรรผลประโยชน์ การควบคุม การบริหารกิจการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือผู้จัดการ การบัญชี การสอบและการตรวจ ตลอดจนข้อกำหนดอื่นอันจำเป็นไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนั้น

การโอนกิจการหรือควบกิจการตาม 3. หรือ 4. ต้องดำเนินการตามโครงการหรือเงื่อนไขที่สถาบันกำหนดหรือให้ความเห็นชอบ

เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้ถือว่าคำสั่งของรัฐมนตรีตาม 2. 3. หรือ 4. เป็นมติหรือมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้น หรือผู้เป็นหุ้นส่วนหรือสมาชิกของสถาบันสมาชิกนั้นตามกฎหมาย และการจำกัดอำนาจของผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตาม 2. หรือการถอดถอนบุคคลดังกล่าว จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(ง) ในกรณีที่มีการโอนกิจการหรือการควบกิจการตามมาตรา 43 3. หรือ 4. ให้สถาบันมีอำนาจจ่ายเงินให้แก่สถาบันสมาชิกที่รับโอนกิจการหรือสถาบันสมาชิกที่เกิดจากการควบกิจการได้ตามจำนวนที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขใดๆ ซึ่งรวมทั้งเงื่อนไขในการชำระเงินดังกล่าวคืนแก่สถาบันตามที่สถาบันกำหนด

(จ) ในกรณีที่สถาบันเห็นว่า กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานของสถาบันสมาชิกใดกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของสถาบันสมาชิกโดยทุจริต หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันสมาชิก ให้สถาบันมีอำนาจสั่งให้สถาบันสมาชิกนั้นดำเนินการเรียกให้บุคคลดังกล่าวชดเชยความเสียหายหรือดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวภายในระยะเวลาที่สถาบันกำหนด

ในกรณีที่สถาบันสมาชิกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสถาบันตามที่กล่าวมา เพื่อประโยชน์แก่ผู้ฝากของสถาบันสมาชิกนั้นเป็นส่วนรวม ให้สถาบันมีอำนาจดำเนินคดีอาญาหรือคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีอาญาแก่กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานตามวรรคหนึ่งในนามของสถาบันสมาชิกนั้นได้ และถ้าผู้ฝากของสถาบันสมาชิกได้ร้องขอให้สถาบันดำเนินคดีแพ่งที่ไม่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีอาญาก็ให้สถาบันมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวได้

ในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว ให้สถาบันมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ เพื่อดำเนินคดีอาญารวมทั้งคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีอาญาได้

ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินคดีนั้น

### 3.2 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 ได้มีการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 จัดตั้ง "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน" ขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมี "ฝ่ายจัดการกองทุน" เป็นเจ้าหน้าที่และให้แยกไว้ต่างหากจากธุรกิจอื่นๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย

#### ลักษณะของกองทุน

"กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน" มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีจุดประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและ เสถียรภาพ โดยการดำเนินการตามจุดประสงค์ของกองทุน กองทุนมีอำนาจรวมถึง:

1. ก่อกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิ์ครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้ทูลศานให้
2. ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีประกันตามควร
3. ค่าประกัน หรือรับรอง รับอวัลหรือสอดเข้าแก้หน้าในค้ำเงิน
4. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง.
5. มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่าจำเป็นและสมควร
6. ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน
7. ซื้อ ซื้อลคหรือรับช่วงซื้อลคตราสารแสดงสิทธิ์ในเงิน หรือรับโอนสิทธิ์เรียกร้องของสถาบันการเงิน

8. กู้หรือยืมเงิน ออกคำเงินและพันธบัตร
9. ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกองทุน
10. ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการ ให้สำเร็จตาม

จุดประสงค์ของกองทุน

#### สถาบันที่เกี่ยวข้องกับกองทุน

"กองทุนเพื่อการฟื้นฟู" ไม่ได้กำหนดให้มีระบบการเป็นสมาชิกเหมือนกองทุนประกันเงินฝากแต่มีการกำหนดว่า "สถาบันการเงิน" ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนซึ่งตามกฎหมาย "สถาบันการเงิน" หมายความว่า

1. ธนาคารพาณิชย์
2. บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์
3. สถาบันอื่นที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงินตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

#### เงินกองทุนของกองทุนฯ

สถาบันการเงินต้องนำเงินส่งเข้ากองทุน ตามอัตราที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่อัตราดังกล่าวต้องไม่เกิน 0.5% ของยอดเงินฝากยอกู้ยืม หรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในแต่ละปีที่สถาบันการเงินนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นปีการเงิน ก่อนปีที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน อัตราการส่งเงินเข้าสมทบดังกล่าว คณะกรรมการฯ จะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทของสถาบันการเงินก็ได้

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็อาจพิจารณาจัดสรรเงินสำรองของธนาคารส่งสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นคราวๆ ไป

ธนาคารแห่งประเทศไทยยังสามารถออกเงินทรองให้กองทุนไปก่อนได้ตามความจำเป็น แต่กองทุนต้องชำระคืนภายในเวลาที่คณะกรรมการฯ กำหนด

#### การจัดการกองทุนฯ

กองทุนเพื่อการฟื้นฟู อยู่ในการบริหารงานของ "คณะกรรมการจัดการกองทุน" ซึ่งมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน



แต่ไม่เกิน 9 คน และมีผู้จัดการกองทุนเป็นเลขานุการ คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปทั้งกิจการของกองทุน

ผู้จัดการกองทุนเป็นพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้รับการแต่งตั้งจาก คณะกรรมการฯ ผู้จัดการมีหน้าที่ดำเนินกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามจุดประสงค์และอำนาจ หน้าที่ของกองทุน และตามนโยบายหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด

### 3.3 เปรียบเทียบสถาบันประกันเงินฝากกับกองทุนหุ้น

ถึงแม้ว่ากองทุนหุ้น จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับสถาบันประกันเงินฝากที่ทางการเคยคิด ที่จะจัดตั้งในปี 2523 ก็ตาม แต่ก็ยังมีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ ซึ่งมีสาระสำคัญที่สรุปได้ ดังต่อไปนี้

1. สถาบันประกันเงินฝากมีจุดประสงค์ที่แนชัดในการประกันเงินฝากของประชาชน มีการกำหนดวิธีการจ่ายเงินทดแทน ในขณะที่จุดประสงค์ของกองทุนฯ มิได้ถูกกำหนดไว้อย่าง ชัดเจน คงมีแต่การกำหนดไว้ว่า กองทุนฯ อาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณี สำหรับผู้ฝากเงิน หรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงิน ดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ก็อาจจะถือได้ว่า กองทุนฯ มีอำนาจในการจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากได้

2. สถาบันประกันเงินฝากเป็นหน่วยงานอิสระ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง เป็นประธานคณะกรรมการ แต่กองทุนหุ้น เป็นหน่วยงานภายในธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธานคณะกรรมการ

3. สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจกว้างขวางกว่ากองทุนฯ มาก สถาบันประกัน เงินฝากมีอำนาจในการกำหนดให้สถาบันสมาชิกส่งรายงานและ เอกสารต่างๆ ถ้าหากสถาบัน ประกันเงินฝากเห็นว่า สถาบันการเงินได้ประสบปัญหาในการดำเนินการ ทางสถาบันประกัน เงินฝากก็มีอำนาจที่จะดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ในขณะที่กองทุนฯ ไม่มี อำนาจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม อำนาจในการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินนั้นมีการกำหนดไว้ให้ เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### 3.4 อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน

ตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากจะสัง เกตได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากนั้นรวมถึงอำนาจในการกำกับตรวจสอบและดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในการดำเนินการค้า ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันประกันเงินฝากสามารถเสริมสร้างความมั่นคงและ เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินได้ นอกเหนือจากการให้ประกันเงินฝากของประชาชน

เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้น ซึ่งมีลักษณะ คล้ายคลึงกับสถาบันประกันเงินฝากนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้กองทุนฯ มีอำนาจเข้าแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในวาระเดียวกันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เพื่อจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้นในปี พ.ศ. 2528 นั้น ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 กำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินมาตรการ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินหลายประการควบคู่กันไปด้วย ซึ่งอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นมาดังกล่าว มีลักษณะ คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากในร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก

#### อำนาจในการแก้ไขปัญหของธนาคารพาณิชย์

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 ได้ตราขึ้นโดยมีเหตุผลว่า

"...พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ...ยังมีมาตรการไม่เพียงพอแก่การควบคุมและกำกับการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ และขาดมาตรการที่เหมาะสมในการช่วยแก้ไขปัญหของธนาคารพาณิชย์หากจะหึ่งมีขึ้น สมควรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้อง เหมาะสมกับภาวะการณ์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบธนาคารพาณิชย์อย่างแท้จริง รวมทั้ง เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม..."

ในทำนองเดียวกับธนาคารพาณิชย์ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ  
การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2)  
พ.ศ. 2528 ได้ตราขึ้นโดยเหตุผลที่ว่า

"...พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต  
ฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522... ยังมีมาตรการไม่เพียงพอแก่การควบคุมและกำกับกำกับการประกอบธุรกิจ  
สถาบันการเงิน รวมทั้งขาดมาตรการที่เหมาะสมในการช่วยแก้ไขปัญหของสถาบันการเงินหาก  
จะยังมีขึ้น สมควรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องเหมาะสม  
กับสภาพการณ์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและก่อให้เกิด  
เสถียรภาพในระบบของสถาบันการเงินอย่างแท้จริง..."

สิ่งที่กล่าวถึงต่อไปนี้เป็นคือ อำนาจต่างๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถใช้เพื่อ  
แก้ปัญหาสำคัญหลายประการของสถาบันการเงิน

#### ก. การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน

เพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ หรือเพื่อประโยชน์  
ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินหรือระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจสั่งให้ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนระงับ  
การดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด และในการนี้  
จะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

ในกรณีบริษัทเงินทุน เมื่อบริษัทเงินทุนมีผลขาดทุนถึงจำนวนที่ทำให้เงิน  
กองทุนลดลงเหลือสามในสี่ของทุนซึ่งชำระแล้ว ไม่ว่าโดยบริษัทเงินทุนนั้นตรวจพบเองหรือปรากฏ  
จากการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีหรือธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนนั้นจะกู้ยืมเงินหรือ  
รับเงินจากประชาชนต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน  
ซึ่งในการให้ความเห็นชอบนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่กู้ยืมเงิน  
หรือการลงทุน หรือเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ถ้าผลขาดทุนดังกล่าวทำให้เงินกองทุนของบริษัทเงินทุนลดลงเหลือไม่เกิน  
กึ่งหนึ่งของทุนซึ่งชำระแล้ว ให้บริษัทเงินทุนนั้นเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน

ค. อนุกรรมการแห่งประ เทศไทย เพื่อขอความเห็นชอบภายใน 14 วันนับแต่วันที่บริษัทเงินทุนหรือผู้สอบบัญชีตรวจพบ หรือวันที่ธนาคารแห่งประ เทศไทยแจ้งให้บริษัทเงินทุนนั้นทราบ ในการให้ความเห็นชอบนี้ธนาคารแห่งประ เทศไทยอาจจะกำหนดระยะเวลาและ เงื่อนไขใดๆ ก็ได้

#### ข. การเพิ่มทุน-ลดทุน

เมื่อปรากฏหลักฐานต่อธนาคารแห่งประ เทศไทยว่าธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใด มิฐานะ หรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประ เทศไทยมีอำนาจสั่งให้ธนาคารพาณิชย์นั้น แก้ไขฐานะหรือการดำเนินการดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่ธนาคารแห่งประ เทศไทยกำหนด ในการนี้ จะสั่งให้เพิ่มทุนหรือลดทุนด้วยก็ได้

ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดไม่ เพิ่มทุนหรือลดทุนภายในกำหนดเวลาที่ธนาคารแห่งประ เทศไทยสั่งดังกล่าว ให้ถือว่าคำสั่ง ของธนาคารแห่งประ เทศไทย เป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นนับแต่วันที่ครบกำหนด เวลาตามคำสั่ง ของธนาคารแห่งประ เทศไทย

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะ ต้องให้ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดเพิ่มทุนหรือลดทุน เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนนั้นสามารถพยุงฐานะ และการดำเนินงานต่อไปได้ ธนาคารแห่งประ เทศไทยจะสั่งให้ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัท เงินทุนเพิ่มทุนหรือลดทุนทันทีก็ได้ โดยให้ถือว่าคำสั่ง ของธนาคารแห่งประ เทศไทยดังกล่าว เป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นเช่นเดียวกัน

#### ค. การถอดถอนผู้บริหาร

เมื่อปรากฏหลักฐานต่อธนาคารแห่งประ เทศไทยว่า ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดมิฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน หรือ เป็นกรณีที่กรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ของธนาคารแห่งประ เทศไทยในเรื่องของการเพิ่มทุน-ลดทุน ธนาคารแห่งประ เทศไทยมีอำนาจสั่งให้ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัท เงินทุนนั้นถอดถอนกรรมการหรือบุคคล ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัท เงินทุนผู้เป็นต้นเหตุดังกล่าวออกจากตำแหน่ง ได้

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งถอดถอนบุคคลดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์ หรือบริษัทเงินทุนนั้นต้องแต่งตั้งบุคคลอื่นโดยความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าดำรง ตำแหน่งดังกล่าวแทนภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันถอดถอน

ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนใดไม่ยอมถอดถอนบุคคลดังกล่าวข้างต้น หรือถอดถอนแล้วไม่แต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทนตามวรรคสอง ธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งถอดถอนบุคคลดังกล่าวหรือ แต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนไปดำรงตำแหน่งแทนได้เป็นเวลาไม่เกินสามปี

บุคคลผู้ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งดังกล่าว จะได้รับค่าตอบแทนตามที่ รัฐมนตรีกำหนด โดยให้จ่ายจากทรัพย์สินของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนนั้น และในระหว่าง เวลาที่บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งอยู่ ผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนจะมีมติเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้

ทางฝ่ายบุคคลซึ่งถูกถอดถอนตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะต้อง เข้าไปเกี่ยวข้องกับดำเนินกิจการใดๆ ในธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนนั้นไม่ได้ ไม่ว่าจะโดยตรง และทางอ้อม และต้องอำนวยความสะดวก และให้ข้อเท็จจริงแก่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งแทนหรือ ตามที่ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์กำหนด

คำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ให้ถอดถอนหรือแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวมานี้ ถือว่าเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุนนั้นด้วย

#### ง. การควบคุมสถาบันการเงิน

คำว่า "การควบคุม" ในที่นี้หมายถึง วิธีการเฉพาะที่กฎหมายกำหนดในการ เข้าควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงิน อันได้แก่ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ซึ่งการ ควบคุมสถาบันการเงินทั้งสองประเภทนี้มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันอยู่บางประการกล่าวคือ

ในกรณีของธนาคารพาณิชย์ซึ่งรับฝากเงินจากประชาชน หากธนาคารพาณิชย์ใด หยุดทำการจ่ายเงิน ธนาคารพาณิชย์นั้นต้องแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบทันที และจะทำกิจการใดๆ ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี ในกรณีเช่นนี้ธนาคาร พาณิชย์นั้นต้องนำรายงานโดยละเอียดแสดง เหตุที่ต้องหยุดทำการจ่ายเงินภายใน 7 วันนับแต่วันที่ หยุดทำการ

เมื่อปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ใดหยุดทำการจ่ายเงิน รัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลที่รัฐมนตรีเห็นสมควร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนพฤติการณ์. และ เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้นได้

ในการสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์ รัฐมนตรีจะต้องแจ้งคำสั่ง เป็นหนังสือให้ธนาคารพาณิชย์นั้นทราบ และ บิดประกาศว่าวันที่เปิดเมย ณ สำนักงานของธนาคารพาณิชย์นั้น กับทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาและ ในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ.

ในการควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้น รัฐมนตรีจะตั้งคณะกรรมการควบคุมธนาคารพาณิชย์ขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน คณะกรรมการมีอำนาจ และหน้าที่จะดำเนินการของธนาคารพาณิชย์นั้นได้ทุกประการ และให้ถือว่าประธานกรรมการเป็นผู้แทนของธนาคารพาณิชย์นั้น

คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้ง และกำหนดอำนาจหน้าที่พนักงานควบคุมธนาคารพาณิชย์คนหนึ่งหรือหลายคนให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งได้

ธนาคารพาณิชย์ใดที่ถูกรัฐมนตรีสั่งควบคุม กรรมการและพนักงานของธนาคารนั้น จะกระทำการของธนาคารต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการควบคุมธนาคารพาณิชย์

เมื่อรัฐมนตรีได้มีคำสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์ใด กรรมการพนักงานและลูกจ้างของธนาคารนั้นจะต้องจัดการอันสมควร เพื่อปกป้องรักษาทรัพย์สินและประโยชน์ของธนาคารพาณิชย์ไว้ รั้งรายงานกิจการ พร้อมทั้งสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ให้แก่คณะกรรมการควบคุมธนาคารพาณิชย์ โดยไม่ชักช้า

ภายหลังจากการควบคุม หากคณะกรรมการควบคุมธนาคารพาณิชย์เห็นว่าธนาคารพาณิชย์ที่ถูกควบคุมนั้นสมควรที่จะดำเนินกิจการของตนเองได้ต่อไปแล้ว ก็จะรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรด้วย ก็จะสั่งให้ยกเลิกการควบคุม แต่ถ้าคณะกรรมการควบคุมธนาคารพาณิชย์เห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ที่ถูกควบคุมไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ก็จะรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ รัฐมนตรีอาจจะสั่งให้เลิกกิจการธนาคารพาณิชย์นั้นก็ได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับรายงานจาก การตรวจสอบของผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์และเห็นว่า ฐานะการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ใด

อยู่ในลักษณะอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรี  
ก็มีอำนาจที่จะสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ให้  
ธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติเพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานก็ได้

ส่วนในกรณีของการควบคุมบริษัทเงินทุนนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
การคลัง เห็นว่าบริษัทเงินทุนใดมีฐานะ หรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิด  
ความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งควบคุมบริษัท หรือ  
เพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทเงินทุน แต่ในกรณีที่บริษัทเงินทุนดำเนินการแก้ไขการบริหารงานให้  
ถูกต้อง หรือดำเนินการอื่นใดตามคำแนะนำของรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐมนตรีอาจ  
ยังไม่สั่งควบคุมบริษัทเงินทุนนั้นหรือยังไม่สั่งเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ ในการนี้รัฐมนตรีจะกำหนด  
เงื่อนไขใดๆ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนนั้นให้ปฏิบัติตาม  
ด้วยก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีสั่งควบคุมบริษัทเงินทุน รัฐมนตรีจะตั้งคณะกรรมการควบคุม  
บริษัทเงินทุนขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน  
คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการของบริษัทเงินทุนนั้นได้ทุกประการ. และประธาน  
กรรมการถือเป็นผู้แทนของบริษัทเงินทุนนั้น

คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้ง และกำหนดอำนาจหน้าที่พนักงานควบคุมบริษัท  
เงินทุนคนหนึ่งหรือหลายคนให้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งได้:

เมื่อรัฐมนตรีได้แจ้งคำสั่งควบคุมแก่บริษัทเงินทุนใด

1. ห้ามมิให้กรรมการ และพนักงานของบริษัทเงินทุนกระทำการของ บริษัท  
เงินทุนนั้นอีกต่อไป เว้นแต่จะ ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุน
2. ให้กรรมการ, พนักงาน และลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้นจัดการอันสมควร  
เพื่อปกป้องรักษาทรัพย์สินและประโยชน์ของบริษัทเงินทุนไว้ และรับรายงานกิจการ และมอบทรัพย์สิน  
พร้อมด้วยสมุดบัญชี, เอกสาร, ดวงตรา และหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ, สิทธิทรัพย์สิน และหนังสือของ  
บริษัทเงินทุนให้แก่คณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุนโดยมิชักช้า

เมื่อบริษัทเงินทุนใดถูกควบคุม ผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือเอกสารของบริษัท  
เงินทุนนั้นต้องแจ้งการครอบครองให้คณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุนทราบโดยมิชักช้า

คณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุน หรือพนักงานควบคุมบริษัทเงินทุนที่ได้รับมอบอำนาจ มีอำนาจสั่งให้บุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือมาให้แสดง หรือส่งสมุดบัญชี เอกสาร ค่างตรา และหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของบริษัทเงินทุนที่ถูกควบคุม

เมื่อคณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุน เห็นว่าบริษัทเงินทุนที่ถูกควบคุมสามารถ ดำเนินกิจการของตนเองได้ ก็จะรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรก็จะสั่งเลิก การควบคุม

แต่ถ้าคณะกรรมการควบคุมบริษัทเงินทุนเห็นว่า บริษัทเงินทุนที่ถูกควบคุมไม่อาจ ดำเนินกิจการต่อไปได้ ก็จจะรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรก็ให้สั่ง เพิกถอน ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ เงินทุนของบริษัทเงินทุนนั้น

### 3.5 เปรียบเทียบอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยกับสถาบันประกันเงินฝาก

หากเปรียบเทียบอำนาจในการแก้ไขปัญหของสถาบันประกันเงินฝากในร่าง พรบ. สถาบันประกันเงินฝาก กับอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายธนาคารพาณิชย์และ บริษัทเงินทุนดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกันมาก แต่ก็มีหลายกรณีที่ธนาคาร แห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำในสิ่งที่สถาบันประกันเงินฝากไม่มีอำนาจที่จะกระทำ ตามที่ แสดงไว้ในตารางต่อไปนี้

<u>อำนาจ</u>	<u>บงฝ.</u>	<u>ธพท.</u>
กำหนดให้ส่งรายงาน	มี	มี
กำหนดมาตรการให้แก้ไขการดำเนินงาน	มี	มี
ถอดถอนผู้บริหาร	มี	มี
โอนกิจการที่มีปัญหาให้ผู้อื่น	มี	ไม่มี
สั่งให้เพิ่มทุน-ลดทุน	ไม่มี	มี
การควบคุมสถาบันการเงิน	ไม่มี	มี



### 3.6 สถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันขึ้น: เพื่อทำหน้าที่ประกันเงินฝากได้กลับมาปรากฏอีกครั้ง เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทย ขึ้นในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งสาระสำคัญของร่าง พรบ. ดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

#### ลักษณะของสถาบันฯ

สถาบันที่จะจัดตั้งขึ้นชื่อเรียกว่า "สถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทย"

มีฐานะ เป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. คุ้มครองและประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงิน
2. เสริมสร้างความมั่นคงและ เสถียรภาพของระบบการเงิน

โดยสถาบันนี้จะรับโอนกิจการ-ทรัพย์สิน-หนี้สิน และสิทธิเรียกร้องทั้งปวงของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งหนี้สินและการผูกพันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีอยู่เนื่องจากการเข้าฟื้นฟูสถาบันการเงินมาเป็นของสถาบันฯ

ในการดำเนินงาน สถาบันฯ มีอำนาจที่จะ

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

2. ให้กู้ยืมเงินหรือมีเงินฝากไว้ในสถาบันสมาชิก
3. ค่าประกัน หรือรับรอง รับอาวัลหรือสอดเข้าแก้หนี้ในคํ่าเงิน
4. ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันสมาชิก
5. ซื้อ ไร่ ซ้อลคหรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้อง

ของสถาบันสมาชิก

6. กู้หรือยืมเงิน ออกคํ่าเงิน พันธบัตร และตราสารการเงินอื่น

7. ลงทุนและฝากเงินในสถาบันการเงินเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

8. เป็นผู้ชำระบัญชี ในการใช้มีคำสั่ง เลิกสถาบันการเงินใดที่เป็นสมาชิก

9. ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ

### สมาชิกของสถาบันฯ

การกำหนดให้สถาบันการเงินประเภทใดเป็นสมาชิกของ สถาบันฯ ต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา คำว่า "สถาบันการเงิน" ในร่าง พรบ. ดังกล่าวกำหนดว่า หมายถึง "ธนาคารพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และสถาบันการเงินอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดในราชกิจจานุเบกษา"

### กองทุนของสถาบันฯ

ทุนประเดิมของสถาบันฯ ก็คือ สินทรัพย์ของกองทุนฟื้นฟู ที่โอนมาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และเงินอุดหนุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้อีกจำนวนหนึ่ง สมาชิกมีหน้าที่ต้องชำระเบี้ยประกันให้แก่สถาบันฯ ในอัตราและวิธีการที่สถาบันฯ กำหนด ซึ่งสถาบันฯ สามารถกำหนดอัตราเบี้ยประกันให้แตกต่างกันตามประเภทของสถาบันการเงินได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

อัตราเบี้ยประกันที่สถาบันฯ เรียกเก็บ จะคิดจาก

1. ยอดเงินฝากทั้งสิ้น หรือ

2. ยอดเงินฝากที่ประกัน หรือ

3. ยอดเงินฝากที่ประกันในอัตราหนึ่งและยอดเงินฝากทั้งสิ้นหักด้วยยอดเงินฝากที่ประกันอีกอัตราหนึ่งรวมกันก็ได้ แต่ทั้งนี้ ไม่ว่ากรณีจำนวนเบี้ยประกันที่เรียกเก็บต้องไม่เกิน 0.5% ค่อบีของยอดเงินฝากทั้งสิ้นของสถาบันสมาชิกแต่ละราย ณ วันสิ้นปีที่ล่วงมา

ในกรณีที่สถาบันฯ มีเงินทุนและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว สถาบันฯ จะประกาศลดเบี้ยประกันก็ได้

### การจัดการสถาบันฯ

สถาบันฯ บริหารงานโดย "คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงิน" ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยฝ่ายละหนึ่งคน เป็นกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกินสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสถาบันฯ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปี
3. มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการเงิน การคลัง การธนาคาร กฎหมาย หรือวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสถาบัน
4. ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือกรรมการของพรรคการเมือง
5. ไม่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา หรือมีตำแหน่งหน้าที่ใดๆ ในสถาบันสมาชิก
6. ไม่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน ภายในระยะเวลาหนึ่งปี ก่อนที่ถูกลทางการเข้าฟื้นฟูหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต เว้นแต่เป็นบุคคลที่ทางการแต่งตั้ง เพื่อเข้าแก้ปัญหาสถาบันการเงินนั้น
7. ไม่เคยถูกถอดถอนจากตำแหน่งในสถาบันการเงินตามกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินนั้นๆ
8. ไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือองค์การหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

9. ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือโดยคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

10. ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

11. ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันฯ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการ จากบุคคลซึ่งมีอายุไม่เกิน 60 ปี และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับของกรรมการสถาบันฯ สามารถทำงานให้สถาบันฯ ได้เต็มเวลา

ผู้อำนวยการสถาบันฯ มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันฯ ความวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ ตลอดจนนโยบาย ระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการได้วางไว้ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสถาบันฯ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของสถาบันฯ

#### การจ่ายเงินทดแทน

สถาบันฯ จะจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากแต่ละรายในอัตราส่วนของจำนวนเงินฝากที่ประกัน ความหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สถาบันฯ กำหนด

ประเภทเงินฝากที่ประกัน จำนวนเงินสูงสุดของเงินฝากที่ประกันและอัตราเงินทดแทน ผู้ฝากแต่ละรายจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ฝากแต่ละรายในที่นี้ หมายความว่าผู้ฝากแต่ละบุคคลโดยไม่มีค่านึงถึงจำนวนบัญชีเงินฝากในสถาบันสมาชิกเดียวกัน

บัญชีเงินฝาก หมายความว่ารวมถึงตราสารหรือเอกสารชนิดระบุชื่อผู้รับเงินแต่ละฉบับ ที่เป็นหลักฐานแห่งเงินฝาก

ในกรณีที่มีการถือบัญชีเงินฝากไว้เพื่อบุคคลอื่นโดยสุจริต ให้ถือว่าบุคคลอื่นนั้นเป็นผู้ฝาก และในกรณีที่มีบุคคลหลายคนถือบัญชีเงินฝากร่วมกัน ให้ถือว่าแต่ละคนเป็นผู้ฝากแต่ละรายตามส่วนที่บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากนั้น แต่ถ้าไม่อาจทราบจากผู้ฝากแต่ละรายมีส่วนเท่าใด ให้ถือว่าหลักกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์รวมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีบุคคลถือบัญชีเงินฝากเพื่อประโยชน์ในการจ่ายเงินทดรองเลี้ยงชีพของพนักงานหรือลูกจ้าง ให้ถือว่าพนักงานหรือลูกจ้างแต่ละคนเป็นผู้ฝากแต่ละรายตามส่วนที่บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากนั้น ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่สถาบันฯ กำหนด

ในกรณีที่มีการโอนสิทธิของผู้ฝาก ผู้รับโอนจะมีสิทธิรับเงินทดแทน สำหรับเงินฝากที่ประกันภัยต่อเมื่อการโอนได้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่สถาบันฯ กำหนด

สถาบันฯ จะจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากในกรณีที่มีเหตุการณ์ดังต่อไปนี้เกิดขึ้นกับสถาบันสมาชิก คือ

1. สถาบันฯ เข้าควบคุมสถาบันสมาชิก หรือธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นของทางการเข้าควบคุมสถาบันสมาชิก และคณะกรรมการเห็นสมควรให้จ่ายเงินทดแทน
2. มีคำสั่งศาลให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด
3. ถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ
4. เลิกกิจการ และจะต้องปรากฏแก่สถาบันฯ ว่าสถาบันสมาชิกนั้นมีสินทรัพย์น้อยกว่าหนี้สินอันมีต่อบุคคลภายนอก

การจ่ายเงินทดแทนให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับที่สถาบันฯ กำหนด และจะจ่ายต่อเมื่อได้มีการหักกลบลบหนี้ระหว่างผู้ฝากกับสถาบันสมาชิกแล้ว

การยื่นคำขอรับเงินทดแทนต้องทำภายใน 1 ปีนับแต่วันที่สถาบันฯ ประกาศกำหนดให้มายื่นคำขอรับเงิน

เมื่อมีการจ่ายเงินทดแทนเกิดขึ้น สถาบันฯ จะเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเท่ากับจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปแล้ว หรือที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฝาก และมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ในจำนวนเงินนั้นจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ชำระบัญชีแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่สถาบันสมาชิกถูกฟ้องล้มละลาย แต่ศาลยังไม่ได้สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ให้ศาลมีอำนาจจำหน่ายคดีล้มละลายนั้นตามที่สถาบันฯ ร้องขอเพื่อเข้าที่ของสถาบันสมาชิกนั้น หรือเข้าควบคุมสถาบันสมาชิกนั้นได้ และศาลพิจารณาเห็นควรให้สถาบันฯ เข้าฟื้นฟูหรือเข้าควบคุมสถาบันสมาชิกนั้น

เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องส่งสมุดบัญชี เอกสารหรือข้อมูลใดๆ ของสถาบันสมาชิก เกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน รายชื่อผู้ฝากและจำนวนเงินฝากของผู้ฝากแต่ละรายหลังจากหักกลบลบหนี้กันแล้ว ตลอดจนหนี้สินของผู้ฝากที่มีต่อสถาบันสมาชิกดังกล่าวตามที่สถาบันฯ ร้องขอ

ในระหว่างที่สถาบันฯ เข้าฟื้นฟูหรือควบคุมสถาบันการเงินตามที่กล่าวมา บุคคลใดจะดำเนินการฟ้องล้มละลายสถาบันสมาชิคนั้นมิได้ เว้นแต่ศาลจะพิจารณาเป็นอย่างอื่น

#### การกำกับและควบคุมสถาบันสมาชิก

สถาบันฯ มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการกำกับและควบคุมสถาบันสมาชิก ซึ่งได้แก่

##### ก. อำนาจในการ

1. กำหนดขอบเขตของการโฆษณา ประกาศ แจ้งความ อันเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกของสถาบันฯ

2. กำหนดให้สถาบันสมาชิกประกันวินาศภัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของสถาบันสมาชิก

ข. อำนาจสั่งให้สถาบันสมาชิกยื่นรายงานลับ มีรายการตามที่สถาบันฯ กำหนด หรือเอกสารใด ทั้งนี้ จะให้ยื่นตามระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราวและจะให้ทำคำชี้แจงข้อความ เพื่ออธิบายหรือขยายความแห่งรายงานนั้นก็ได้

รายงานและ เอกสารที่ยื่น หรือแสดง หรือคำชี้แจง เพื่ออธิบายหรือขยายความตามวรรคก่อนนั้น สถาบันสมาชิกต้องทำให้ครบถ้วนและตรงต่อความเป็นจริง

ค. เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินงานตาม พรบ. ฉบับนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกและสถาบันฯ สามารถส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันสมาชิกให้กันและกันได้ตามที่ได้รับการร้องขอ

ง. เมื่อปรากฏหลักฐานต่อสถาบันฯ ว่า สถาบันสมาชิกมีฐานะหรือการดำเนินการอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้สถาบันฯ แจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิคนั้นทราบ เพื่อพิจารณาคำเนินการตามกฎหมายที่ควบคุมสถาบันสมาชิคนั้น

ว่าสถาบันฯ มีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ได้ด้วย เมื่อได้รับการร้องขอจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกนั้น ตามแต่กรณี

1. สั่งให้สถาบันสมาชิก แก้อิฐฐานะ หรือหยุดการดำเนินการในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

2. สั่งให้สถาบันสมาชิกเพิ่มทุนหรือลดทุน

ในกรณีที่สถาบันสมาชิกใดไม่เพิ่มทุนหรือลดทุนภายในเวลาที่สถาบันฯ กำหนดให้ถือว่าคำสั่งของสถาบันฯ เป็นมติ หรือมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้น นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตามคำสั่งดังกล่าว

3. สั่งให้สถาบันสมาชิกนั้นถอดถอนกรรมการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน หรือเป็นต้นเหตุให้ฐานะของสถาบันสมาชิกเสียหาย

เมื่อสถาบันฯ สั่งถอดถอนบุคคลใด ให้สถาบันสมาชิกนั้น แต่งตั้งบุคคลอื่นโดยความเห็นชอบจากสถาบันฯ เข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทนภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันถอดถอน

ในกรณีที่สถาบันสมาชิกใดไม่ถอดถอนบุคคลตามคำสั่งของสถาบันฯ หรือถอดถอนแล้วไม่แต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทนตามวรรคหนึ่ง สถาบันฯ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งถอดถอนบุคคลดังกล่าว หรือแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน ไปดำรงตำแหน่งแทนเป็นเวลาไม่เกินสามปี และให้ถือว่าบุคคลหรือคณะบุคคลที่สถาบันฯ แต่งตั้งนี้มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถาบันสมาชิก

4. สั่งให้โอนทรัพย์สินและหนี้สินของสถาบันสมาชิกนั้นให้แก่สถาบันการเงินที่ยินยอมรับโอน หรือให้แก่สถาบันการเงินที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

5. สั่งให้ควบคุมกิจการสถาบันสมาชิกนั้นกับสถาบันการเงินอื่นที่ยินยอมควบคุม

สถาบันการเงินที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นตามข้อ 4 ให้มีฐานะ เป็นนิติบุคคลและให้กำหนดชื่อ ที่ตั้ง วัตถุประสงค์ ทุนซึ่งได้รับอนุมัติ การจัดสรรผลประโยชน์ การควบคุม การบริหารกิจการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือผู้จัดการ การบัญชี การสอบและการตรวจ ตลอดจนข้อกำหนดอื่น อันจำเป็นไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนั้น

ในกรณีที่มีการโอนตามข้อ 4 หรือการควบกิจการตามข้อ 5 ให้สถาบันการเงิน ที่รับโอนหรือควบกิจการนั้น สามารถประกอบธุรกิจด้านการเงิน เช่นเดียวกับสถาบันสมาชิกที่ถูกส่ง ให้โอนหรือควบกิจการนั้น และจะประกอบธุรกิจอื่นก็ได้หากได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

ในการโอนหรือควบกิจการตามมาตรา 44 (4) หรือ (5) ให้ถือว่าคำสั่ง ของสถาบันฯ เป็นมติหรือมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้นของสถาบันสมาชิกนั้น

การโอนกิจการหรือควบกิจการต้องดำเนินการตามโครงการ หรือเงื่อนไขที่ สถาบันฯ กำหนดหรือให้ความเห็นชอบ และให้สถาบันสมาชิกที่ถูกส่งให้โอน หรือควบกิจการ และ สถาบันการเงินที่เป็นผู้รับโอน หรือรับควบกิจการได้รับการยกเว้นการเสียภาษีอากรตามประมวล รัษฎากร ถ้าสถาบันการเงินที่เป็นผู้รับโอน หรือรับควบกิจการเกี่ยวข้องกับกิจการใดที่กฎหมาย กำหนดห้ามการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเช่นนั้น ให้สถาบันการเงินนั้นได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม เพื่อการดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในกรณีที่มีการโอนกิจการหรือการควบกิจการตามมาตรา 44 (4) หรือ (5) ให้สถาบันฯ มีอำนาจจ่ายเงินให้แก่สถาบันการเงินที่รับโอนกิจการ หรือสถาบันการเงินที่เกิดจาก การควบกิจการได้ตามจำนวนที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขใดๆ ซึ่งรวมทั้งเงื่อนไขในการชำระ เงิน ดังกล่าวคืนแก่สถาบันฯ ตามที่สถาบันฯ กำหนด

จ. ในกรณีที่สถาบันฯ เห็นว่า กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานของสถาบัน สมาชิกใด กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของสถาบันสมาชิกโดยทุจริตหรือทำให้เกิดความเสียหาย แก่สถาบันฯ ให้สถาบันฯ มีอำนาจสั่งให้สถาบันสมาชิกนั้น ดำเนินการเรียกให้บุคคลดังกล่าวชดเชย ความเสียหายหรือดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวภายในระยะเวลาที่สถาบันฯ กำหนด

ในกรณีที่สถาบันสมาชิกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสถาบันฯ ตามวรรคหนึ่ง เพื่อประโยชน์ แก่ผู้ฝากของสถาบันสมาชิกนั้นเป็นส่วนรวม ให้สถาบันฯ มีอำนาจดำเนินคดีแพ่งแก่ กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานตามวรรคหนึ่งในนามของสถาบันสมาชิกนั้นได้



ในการดำเนินคดีแพ่ง ให้สถาบันสมาชิกดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินคดีนั้น

ฉ. ในกรณีนี้

1. สถาบันสมาชิกไม่ดำเนินการตามคำสั่งของสถาบันฯ และสถาบันฯ เห็นว่า จะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชนหรือของสถาบันสมาชิก หรือ

2. สถาบันฯ เห็นควรเข้าควบคุมสถาบันสมาชิกเมื่อสถาบันสมาชิกนั้นถูกฟ้องล้มละลาย หรือ

3. มีเหตุอันใดให้เห็นว่าฐานะและการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกจะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน หรือของสถาบันสมาชิกและได้รับคำร้องขอจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกนั้น ให้สถาบันฯ เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งเข้าควบคุมสถาบันสมาชิกนั้น

เมื่อสถาบันฯ ได้แจ้งคำสั่งควบคุมแก่สถาบันสมาชิกใด สถาบันสมาชิกนั้น หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันสมาชิกนั้นดำเนินการอีกต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการควบคุมสถาบันสมาชิกนั้นที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง

ในการควบคุมสถาบันสมาชิก รัฐมนตรีจะต้องตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันสมาชิกนั้นขึ้น ประกอบด้วย ประธานกรรมการควบคุมหนึ่งคน และกรรมการควบคุมอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน คณะกรรมการควบคุมมีอำนาจและหน้าที่จัดดำเนินการของสถาบันสมาชิกนั้นได้ทุกประการ และให้ประธานกรรมการควบคุมเป็นผู้แทนของสถาบันสมาชิกนั้น

เมื่อคณะกรรมการควบคุมสถาบันสมาชิกเห็นว่า สถาบันสมาชิกที่ถูกควบคุมสมควรที่จะดำเนินการได้ ก็จึรายงานให้รัฐมนตรีสั่งเลิกการควบคุมได้ แต่ถ้าคณะกรรมการฯ เห็นว่าสถาบันสมาชิกที่ถูกควบคุมไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ก็ให้รายงานให้รัฐมนตรีทราบ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรก็อาจจะสั่งเลิกสถาบันสมาชิกนั้นได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทยมีลักษณะและอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสถาบันประกันเงินฝากในร่าง พรบ. ปี 2523 เป็นอย่างมาก จนแทบจะกล่าวได้ว่า เป็นหลักการเดียวกัน เพียงแต่ในร่าง พรบ. สถาบันฯ ปี 2534 นี้ มีการเพิ่มขอบเขตการกำกับและควบคุมสถาบันสมาชิกโดยสถาบันฯ ในลักษณะเดียวกับอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันเข้าไปเท่านั้น และมีการปรับปรุงรายละเอียดเงื่อนไขบางประการจากร่าง พรบ. ปี 2523 เดิม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทยไม่แตกต่าง ไปจากแนวความคิดของสถาบันประกันเงินฝากเดิมแต่อย่างใด

## บทที่ 4

### บทเรียนจากต่างประเทศ

#### 4.1 ประสบการณ์

ในช่วงปี ค.ศ. 1962-1980 ได้มีการก่อตั้งสถาบันประกันเงินฝากในหลายประเทศ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 4.1) แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการก่อตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC และ Federal Savings and Loan Insurance Corporation หรือ FSLIC) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1934 โดยที่แท้จริงแล้วการประกันเงินฝากได้มีมาก่อนหน้านั้นเกือบ 100 ปี ในมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาจึงจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เรื่องนี้มากที่สุด การก่อตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศอื่นๆ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความคิดเห็นที่ว่า การประกันเงินฝากในสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จ แม้ว่ารูปแบบของสถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่างๆ จะแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่ไม่น้อย แต่ส่วนใหญ่มักยึดถือหลักการเดียวกับ FDIC การศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในไทยในช่วงปี พ.ศ. 2522-2523 ก็กล่าวอ้างถึงรูปแบบและความสำเร็จของ FDIC เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ภายใต้อายุ 10 ปีที่ผ่านมา FDIC และ FSLIC กลับมาเป็นเป้าของความสนใจของโลกการเงินอีกครั้ง แต่ประเด็นที่ได้รับความสนใจในช่วงนี้กลับเป็นปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก และบทบาทของสถาบันดังกล่าวในการติดตามและแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินในสหรัฐอเมริกา ประสบการณ์ของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศที่จะกล่าวถึงในบทนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ประสบการณ์ของสหรัฐฯ เกือบทั้งหมด โดยจะกล่าวถึงประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ บ้างเล็กน้อย

ตาราง 4.1 การประกันเงินฝากในประเทศต่างๆ

<u>ประเทศ</u>	<u>ปีก่อตั้ง</u>	<u>ชื่อ</u>	<u>วงเงินประกัน</u>	<u>แหล่งเงินทุน</u>	<u>จำนวนสถาบัน</u>	<u>การเป็นสมาชิก</u>
สหรัฐอเมริกา	1934	FDIC	\$100,000	เบี้ยประกัน	14,750	กึ่งบังคับ
	1935	FSLIC	\$100,000	เบี้ยประกัน	4,070	กึ่งบังคับ
	1970	NCUSIF	\$100,000	เบี้ยประกัน	17,020	กึ่งบังคับ
ตุรกี	1960	Bank Liquidation	เงินฝากทั้งหมด	เบี้ยประกัน	38	บังคับ
		Fund (BLF)				
อินเดีย	1962	Deposit Insurance	Rs20,000	เบี้ยประกัน	1,440	บังคับ
		& Credit Guarantee Corporation	(deposits) Rs100,000 (credits)			
ฟิลิปปินส์	1963	Philippines Deposit Insurance Corp.	10,000	เบี้ยประกัน	920	บังคับ
เยอรมันตะวันตก	1966	Deposit Security Fund	30% ของ net worth	เบี้ยประกัน	255	สมัครใจ
		Savings Bank Security Fund	เงินฝากทั้งหมด	เบี้ยประกัน		
	1976	Credit Corporation Security Scheme	เงินฝากทั้งหมด	เบี้ยประกัน	4,600	บังคับ
แคนาดา	1967	Canada Deposit Insurance Corp.	Can \$20,000	ไม่แน่นอน	100	บังคับ
		Quebec Deposit Insurance Board	Can \$20,000	รัฐบาล		
เลบานอน	1967	National Deposit Guarantee Company	LL30,000	เบี้ยประกัน	80	บังคับ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศ	ปีก่อตั้ง	ชื่อ	วงเงินประกัน	แหล่งเงินทุน	จำนวนสถาบัน	การเป็นสมาชิก
ญี่ปุ่น	1971	Deposit Insurance Corp.	¥ 7.3 ๓	เบี้ยประกัน	1,120	บังคับ
อังกฤษ	1973	"Lifeboat"	เงินฝากทั้งหมด	ไม่แน่นอน		บังคับ
	1980	Deposit Protection Fund	25% ของเงินฝาก £10,000 max	เบี้ยประกัน	500	บังคับ
ชิลี	1977		100 tax units/เดือน	รัฐบาล		บังคับ
สเปน	1977	Deposit Guarantee Fund	Pta 750 ๓.	เบี้ยประกัน/ ธนาคารกลาง	108	บังคับ
อาร์เจนตินา	1979	Deposit Insurance Scheme	100% จนถึง \$100 ๓. จากนั้น 90% ของเงินฝาก	เบี้ยประกัน/ ธนาคารกลาง	461	สมัครใจ
เนเธอร์แลนด์	1979	Rabobank Insurance Scheme	100% ของเงินฝาก	collective guarantee		บังคับ
			£25,000	ไม่แน่นอน	1,196	บังคับ

ที่มา : Ian McCarthy, International Monetary Fund Staff Paper, 1980

สิ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การประกันเงินฝากได้กระทำกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ประสบการณ์ในช่วงแรกๆ ของสถาบันเหล่านี้มีหลากหลายพอสมควร หลายแห่งประสบความสำเร็จ แต่อีกหลายแห่งก็ต้องเลิกล้มไป จนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 19 ก็ไม่เหลือสถาบันประกันเงินฝากในสหรัฐฯ ต่อมาในปี ค.ศ. 1907 มีหลายมลรัฐ

ได้ริเริ่มการประกันเงินฝากขึ้นมาใหม่ โดยมีจุดประสงค์ที่จะ เสริมสร้างความมั่นคงของระบบการเงินการธนาคาร แต่ปรากฏว่าประสบการณ์ในช่วงนี้กลับเต็มไปด้วยปัญหาและความล้มเหลว เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย ทำให้ธุรกิจต่างๆ รวมทั้งธนาคารขนาดใหญ่หลายแห่งต้องประสบกับสถานะล้มละลาย ซึ่งก่อให้เกิดการระส่ำระสายประกันเงินฝากในมลรัฐต่างๆ ไม่สามารถจะรับไว้ได้

แม้ว่าการประกันเงินฝากในระดับมลรัฐจะประสบกับความล้มเหลวแต่ก็มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการประกันเงินฝากระดับชาติในช่วงนี้ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1934 ความพยายามดังกล่าวก็ประสบความสำเร็จโดยมีการก่อตั้ง FDIC และ FSLIC ตาม Glass-Steagall Act เหตุผลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันเหล่านี้ขึ้นก็คือสหรัฐฯ กำลังประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินที่รุนแรงที่สุด มีธนาคารและสถาบันการเงินต่างๆ ต้องปิดกิจการลงเป็นจำนวนมาก (ดูตารางที่ 4.2 และตารางที่ 4.3 ประกอบ) รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบการเงิน วิธีที่ควรได้ดำเนินการฟื้นฟูศรัทธาของประชาชนคือ การประกันเงินฝากระดับชาติ

ในระยะแรกนั้นการประกันเงินฝากของสหรัฐฯ ประกอบไปด้วย FDIC ทำหน้าที่ประกันเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิก ส่วน FSLIC ทำหน้าที่ประกันเงินฝากในสถาบันออมทรัพย์ (Savings and Loan Association หรือ S&L) และต่อมาในปี ค.ศ. 1970 ก็มีการก่อตั้ง National Credit Union Share Insurance Fund (NCUSIF) เพื่อประกันเงินฝากใน credit unions

สถาบันประกันเงินฝากในสหรัฐฯ ได้รับเงินทุนประเดิมจากการขายหุ้นให้กับกระทรวงการคลังและธนาคารกลาง แต่ต่อมาก็มีการซื้อหุ้นเหล่านี้คืนและมีการระดมเงินทุนด้วยการเรียกเก็บเบี้ยประกันจากสมาชิกเป็นรายปี โดยสมาชิกจะประกอบไปด้วยสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลางและสถาบันที่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐบาลกลาง โดยสถาบันเหล่านี้จะถูกบังคับให้เป็นสมาชิก นอกจากนี้สถาบันการเงินอื่นๆ ก็สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกได้โดยความสมัครใจ สำหรับอัตราการเก็บเบี้ยประกันและการกำหนดวงเงินประกันนั้น สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม เบี้ยประกันล่าสุดที่ FDIC กำหนดในปี 1991 คือ 0.0015% ของเงินฝาก ส่วนวงเงินประกันจำกัดอยู่ที่ 100,000 ดอลลาร์ สรอ.

ตารางที่ 4.2 การเปิดกิจการของธนาคารในสหรัฐฯ

	<u>ช่วงปี ค.ศ.</u>	<u>จำนวนที่ปิด</u>	<u>เฉลี่ย/ปี</u>	<u>จำนวนธนาคารที่เปิดกิจการในปีแรกของช่วง</u>
ธนาคารทั้งหมด	1910-1919	849	85	25,151
	1920-1929	5,882	588	30,909
	1930-1933	9,106	2,277	24,273
	1934-1939	400	67	14,144
	1940-1949	115	12	13,442
ธนาคาร ที่ให้บริการ	1950-1959	46	5	13,446
ประกัน	1960-1969	58	6	13,126
	1970-1979	80	8	13,511
	1980-1984	190	38	14,434
	1985-1988	689	172	14,405

ที่มา : US Department of Commerce

ตารางที่ 4.3 การเปิดกิจการของสถาบันออมทรัพย์ (S&L) ในสหรัฐฯ

	<u>ช่วงปี ค.ศ.</u>	<u>จำนวนที่ปิด</u>	<u>เฉลี่ย/ปี</u>	<u>จำนวน S&amp;L ในปีแรกของช่วง</u>
สถาบันทั้งหมด	1920-1929	280	28	8,663
	1930-1933	526	132	11,771
	1934-1939	13	2	1,569
	1940-1949	26	3	2,277
	1950-1959	4	-	2,860
สถาบัน ที่ให้บริการ	1960-1969	43	4	4,098
ประกัน	1970-1979	43	4	4,365
	1980-1984	160	32	3,998
	1985-1988	357	89	3,246

ที่มา : Journal of Economic Perspectives, Fall 1989 (vol 3, no. 4)

นอกเหนือจากการจ่ายเงินประกันให้แก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินล้มลงแล้วนั้น สถาบันประกันเงินฝากยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวิเคราะห์การดำเนินงานของสถาบัน สมาชิกร่วมกับธนาคารกลาง สำนักงานคณะกรรมการธนาคาร (OCC) และ Federal Home Loan Bank Board (FHLBB) หากสถาบันสมาชิกเกิดปัญหาขึ้น สถาบันประกันเงินฝากอาจดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

1. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรง
2. ดำเนินการขาย (หรือควบ) กิจกรรมให้กับสถาบันการเงินอื่นหรือผู้ลงทุนใหม่ โดยอาจมีการแยกหนี้ที่เป็นปัญหาออกมาและ FDIC หรือ FSLIC อาจให้เงินช่วยเหลือ
3. จ่ายเงินประกันแก่ผู้ฝากเงิน ในกรณีที่สถาบันสมาชิกถูกสั่งปิดกิจการ อย่างไรก็ตามก็ดี สถาบันประกันเงินฝากไม่มีอำนาจสั่งปิดกิจการ เนื่องจาก FDIC ไม่ได้เป็นผู้ออกใบอนุญาต จึงเป็นแต่เพียงผู้ชำระบัญชีและผู้พิทักษ์ทรัพย์เมื่อมีการปิดกิจการเท่านั้น

การดำเนินการของ FDIC และ FSLIC จากปี ค.ศ. 1934-1980 จัดได้ว่าประสบความสำเร็จพอสมควร (ดูตารางที่ 4.2 และ 4.3 ประกอบ) เพราะจำนวนของสถาบันการเงินที่มีปัญหาจนต้องปิดกิจการมีแนวโน้มลดลงระหว่างปี ค.ศ. 1934-1959 และเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในระยะ 10 ปีต่อมา อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ค.ศ. 1970-1980 จำนวนของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการเริ่มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เพราะระบบเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และของโลก ต้องประสบกับปัญหามากมาย สืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ถึงกระนั้นก็ตาม หลายฝ่ายยังคงมองว่าการดำเนินการของสถาบันประกันเงินฝากตลอดช่วง 46 ปีนี้ยังถือได้ว่าเป็นไปอย่างราบรื่น ดังจะ เห็นว่าจากการที่สถาบันประกันเงินฝากสามารถลดเบี้ยประกันและคืนเบี้ยประกันได้ในบางปี ขณะที่มีการเพิ่มวงเงินประกันให้แก่ผู้ฝากด้วย

ความสำเร็จในช่วงนี้ส่วนหนึ่ง เนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจทั่วไปอยู่ในสภาวะที่เต็มไปด้วยความชวยตัวอย่างมีเสถียรภาพ เพราะเมื่อสถานการณ์ดังกล่าวได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในช่วงปี ค.ศ. 1970-1979 จำนวนสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ก็มีมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็เป็นที่เชื่อกันว่า สถาบันประกันเงินฝากเองมีบทบาทช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินได้พอสมควร และการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินนั้นได้กระทำอย่างรัดกุมขึ้นหลังจากที่มีการตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมา



ความสำเร็จงานช่วงนี้เองทำให้ประเทศอื่น สนใจที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นบ้าง เพราะสถาบันดังกล่าวน่าจะก่อให้เกิดผลดีอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ส่งเสริมความเชื่อมั่นในระบบการเงิน ทำให้ระบบมีเสถียรภาพเนื่องจากผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าเงินฝากของตนปลอดภัย
2. ส่งเสริมการแข่งขันในระบบการเงิน เพราะสถาบันการเงินขนาดเล็กสามารถที่จะแข่งขันกับสถาบันขนาดใหญ่ได้อย่างทัดเทียมมากขึ้น เนื่องจากมีสถาบันประกันเงินฝากมารับรองความมั่นคงของตน
3. ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฝากรายย่อย ซึ่งมักจะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับฐานะของสถาบันการเงินต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจฝากเงิน ผู้ฝากกลุ่มนี้จึงควรได้รับการประกันเงินฝากเต็มจำนวน

ดังนั้นในช่วงนี้ จึงมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 4.1 รูปแบบของสถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่างๆ มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่โดยทั่วไปแล้วอาจสรุปได้ว่า

1. สมาชิกภาพส่วนใหญ่จะใช้วิธีบังคับ มีเพียงอาร์เจนตินา และ เยอรมันตะวันตก เท่านั้นที่เปิดโอกาสให้สถาบันการเงินเลือกที่จะไม่เข้าร่วมโครงการ
2. การประกันเงินฝากส่วนใหญ่จะกำหนดวงเงินประกันสูงสุดไว้ตายตัว และมักจะปรับวงเงินดังกล่าวตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วเงินฝากเกือบทั้งหมดจะได้รับการคุ้มครอง
3. การประกันเงินฝากส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ของภาครัฐบาล และมีฝ่ายเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากเห็นว่าจะเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่น เลบานอน และอังกฤษ เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม และในเยอรมันตะวันตก การดำเนินการต่างๆ เป็นหน้าที่ของเอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียว
4. การประกันเงินฝากส่วนใหญ่ใช้วิธีระดมทุนจากการเก็บเบี้ยประกันเฉพาะสมาชิกเป็นกองทุน โดยมีการประเมินให้มีเงินในกองทุนเพียงพอกับเงินที่ต้องจ่ายออกไปเมื่อจำเป็น ในบางประเทศจะมีการเก็บเบี้ยประกันต่ำ แต่ทำการเรียกราคาพิเศษเมื่อเกิดปัญหาขึ้น และมีบางประเทศที่รัฐบาลหรือธนาคารกลางยอมรับภาระบางส่วน

5. ขณะที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันสมาชิก เป็นหน้าที่หนึ่ง ของสถาบันประกันเงินฝากในสหรัฐฯ สถาบันประกันเงินฝากในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ และ เยอรมันตะวันตก จะไม่ดำเนินการกำกับตรวจสอบสถาบันสมาชิกเอง

อย่างไรก็ดี สถาบันประกันเงินฝากในหลายประเทศนั้นมิได้ถูกจัดตั้งขึ้นในภาวะการเงินที่สงบ ในหลายประเทศการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวเป็นการตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในรูปของวิกฤติการณ์ทางการเงิน ซึ่งก็เหมือนกับ การก่อตั้ง FDIC ในสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินขึ้นอีก ก็มักจะมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันประกันเงินฝาก

กรณีของประเทศเยอรมันตะวันตกเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ การประกันเงินฝากในช่วงแรกอยู่ในรูปของกองทุนฉุกเฉิน (Firefighting Fund) เพื่อช่วยเหลือผู้ฝากรายย่อยที่ฝากเงินในบัญชีออมทรัพย์ในธนาคารที่ล้มไป แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1974 เมื่อธนาคาร Mertz ล้มลง กองทุนดังกล่าวไม่สามารถชดเชยเงินแก่ผู้ฝากได้ทั่วถึงและถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หลังจากนั้นในปีเดียวกันธนาคาร Herstatt ก็ต้องเลิกกิจการเนื่องจากประสบความล้มเหลวในการลงทุนในเงินตราต่างประเทศ (ขณะนั้นเพิ่งเริ่มมีการชำระบัญชีตราแลกเปลี่ยนลอยตัว) และความเสียหายของธนาคารนี้สูงถึง 500 ล้านมาร์ค ทำให้ปรากฏชัดว่ากองทุนไม่สามารถให้เงินช่วยเหลือได้เพียงพอ จึงได้มีการจัดตั้ง Deposit Security Fund ขึ้นในรูปแบบปัจจุบันโดยมีวงเงินชดเชยที่สูงกว่าและมีวิธีการชำระบัญชีที่ดีขึ้น

กรณีของประเทศอังกฤษเป็นอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจมาก เพราะโครงการ Lifeboat ของอังกฤษที่จัดตั้งขึ้นเดิมมิได้มีจุดประสงค์ที่จะประกันเงินฝาก แต่เป็นโครงการซึ่งตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินภายในประเทศที่เป็นปัญหาเร่งด่วนในขณะนั้น (ค.ศ. 1973) โดยวิธีการแก้ไขปัญหาคือขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ให้เข้ามาให้เงินหมุนเวียนเพื่อรองรับฐานะของบริษัทที่มีปัญหา แต่ต่อมาปรากฏว่าความเสียหายและต้นทุนการดำเนินงานสูงกว่าที่คาด ประกอบกับการล้มของธนาคาร Herstatt และตลาดอสังหาริมทรัพย์ ทำให้โครงการให้ความช่วยเหลือครั้งนั้นต้องยึดเชื้อออกไป และความเสียหายที่เกิดจากการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยไม่มีระบบรองรับตัวเองเป็นแรงผลักดันให้เกิด Deposit Protection Fund ขึ้น

สำหรับการดำเนินงานของสถาบันประกันเงินฝากในประเทศอื่น ๆ นั้นก็ประสบความสำเร็จพอสมควร ตัวอย่างเช่น สถาบันประกันเงินฝากของอินเดียมีส่วนช่วยหยุดยั้งการล้มลงของธนาคารต่างๆ ได้ และต่อมาจำนวนธนาคารที่ต้องปิดกิจการก็ลดลงตามลำดับ กองทุนของสถาบันเงินมีเงินสะสมมากขึ้นหลายร้อยเท่าตัวของเงินทุนเมื่อเริ่มต้น นอกจากนี้สถาบันประกันเงินฝากของอินเดียยังสามารถเพิ่มวงเงินประกันและลดเบี้ยประกันได้อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการของสถาบันประกันเงินฝากในทุกๆ ประเทศจนถึงปี ค.ศ. 1980 จัดได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างสูง เพราะสามารถเรียกศรัทธาของประชาชนที่มีต่อระบบการเงินการธนาคารกลับคืนมาได้ในกรณีที่มีวิกฤตการณ์อยู่ และหลังจากนั้นกองทุนของสถาบันเงินในแต่ละประเทศก็สามารถสะสมเงินได้มากเพียงพอต่อความต้องการในยามที่จำเป็นจะต้องชดเชยเงิน โดยสังเกตได้จากการเพิ่มวงเงินประกันและลดเบี้ยประกันในหลายประเทศ จนเป็นที่เชื่อกันว่าสถาบันประกันเงินฝากเป็นเครื่องมือที่ช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินไว้ได้ และมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของระบบ ส่งเสริมการแข่งขัน รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินในบางประเทศ

ตารางที่ 4.2 และ 4.3 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าหลังจากปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ระบบการเงินของสหรัฐอเมริกาต้องประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรงอีกครั้ง จำนวนของธนาคารพาณิชย์ที่ต้องเลิกกิจการไปเพิ่มสูงขึ้นมากอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่ตัวเลขของ S&L ที่ต้องปิดกิจการไป หากคิดเป็นสัดส่วนของจำนวน S&L ทั้งหมดจะสูงกว่าตัวเลขเดียวกันในช่วงปี ค.ศ. 1930-1933 ด้วยซ้ำ วิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งนี้ยังคงดำเนินต่อไปจนถึงปัจจุบัน และได้ส่งผลกระทบต่อระบบการประกันเงินฝาก

สาเหตุที่สำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสหรัฐฯ ครั้งนี้ อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ความเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ย เมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองขึ้นในปี ค.ศ. 1979-1980 ได้เกิดความเกรงกลัวว่าจะเกิดภาวะเงินเฟ้อรุนแรงขึ้นอีกครั้ง เพราะอัตราเงินเฟ้อนับตั้งแต่วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกเป็นต้นมายังอยู่ในระดับที่ไม่น่าไว้วางใจ ดังนั้นทางธนาคารกลางของสหรัฐฯ จึงได้ใช้นโยบายลดปริมาณเงินอย่างจริงจัง นอกจากนั้นธนาคาร

ดังกล่าว ยังได้เปลี่ยนวิธีการควบคุมปริมาณเงินมาเป็นการควบคุมฐานเงินแทนการใช้นโยบายการเงินผ่านการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ผลที่เกิดขึ้นคือ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย อัตราดอกเบี้ยทั้งเมื่อหักและไม่หักอัตราเงินเฟ้อแล้วได้กับตัวสูงชันมาก และมีความหวาดตัวสูง บัจฉัยเหล่านี้ทำให้สถาบันการเงินต้องประสบกับปัญหามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันออมทรัพย์ (S&L) ต้องประสบกับปัญหาหนักเป็นพิเศษ เพราะ เป็นสถาบันที่ต้องปล่อยกู้ในระยะยาวโดยคิดอัตราดอกเบี้ยคงที่เป็นหลัก ขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากมีแนวโน้มสูงชันและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แม้ว่าต่อมาจะมีการออกกฎหมาย Garn-St. Germain Depository Institution Act ออกมาซึ่งอนุญาตให้สถาบันดังกล่าวปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยลอยตัวได้ในปี ค.ศ. 1987 และแม้ว่าอัตราดอกเบี้ยจะมีแนวโน้มลดลงในระยะเวลาดังกล่าว สถาบันออมทรัพย์ S&L ส่วนใหญ่ที่ประสบปัญหา ก็ไม่สามารถฟื้นฐานะของตนเองได้

2. ตลอดช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 ทาง การของสหรัฐฯ ได้ดำเนินนโยบายการผ่อนคลายการควบคุมในระบบการเงินอย่างต่อเนื่อง ขณะที่การผ่อนคลายหลายอย่างมีส่วนช่วยส่งเสริมความแข็งแกร่งของระบบการเงินได้บ้าง (เช่น การอนุญาตให้ S&L ปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยลอยตัวและลงทุนในรูปแบบอื่นๆ ได้ทำให้สินทรัพย์และหนี้สินของ S&L มีความหลากหลายมากขึ้น) แต่การผ่อนคลายการควบคุมก็มีส่วนสร้างปัญหาให้กับระบบการเงินด้วย ทั้งนี้เพราะการอนุญาตให้สถาบันการเงินมีอำนาจการลงทุนในธุรกิจต่างๆ ได้กว้างขวางขึ้นทำให้สถาบันการเงินหลายแห่งเข้าไปลงทุนในธุรกิจต่างๆ ซึ่งคนไม่คุ้นเคย ก่อให้เกิดหนี้สูญเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันการผ่อนคลายการควบคุมได้ก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินต่างๆ ทั้งที่เป็นประเภทเดียวกันและต่างประเภทกันมากขึ้น สถาบันการเงินหลายแห่งจึงพยายามเร่งขยายขนาดธุรกิจของตนอย่างรวดเร็วโดยไม่มีการเพิ่มทุนอย่างเพียงพอ ทำให้ความเสี่ยงของสถาบันเหล่านี้เพิ่มขึ้นมาก อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เด่นชัดว่าการผ่อนคลายการควบคุมทางการเงินนั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์หรือโทษมากกว่ากัน

3. ปัญหาหนึ่งของประเทศที่กำลังพัฒนา สาเหตุที่สำคัญสาเหตุหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นผลพวงมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันทั้งสองครั้ง โดยหลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกประเทศที่ส่งออกน้ำมันส่วนใหญ่มองว่าตนมีเงินทุนเหลือเป็นจำนวนมาก จึงนำมาฝากไว้กับธนาคารต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ธนาคารเหล่านี้ก็ได้นำไปปล่อยกู้กับประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศโดยมิได้

โคตรครองอย่างรอบคอบ ส่วนใหญ่ของประเทศลู่หน้อยู่ในทวีปอเมริกากลางและอเมริกาใต้ซึ่ง  
ขณะนั้นกำลังขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองขึ้นประเทศ  
เหล่านี้จึงตกอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก่อให้เกิดปัญหาหนี้ลู่หน้อยู่ตามมา และส่งผลกระทบต่อ  
ไปยังระบบธนาคารพาณิชย์ในสหรัฐฯ

4. ปัญหาการล้มลงของธุรกิจและขีดจำกัดทางกฎหมาย การดำเนินธุรกิจของ  
สถาบันการเงินของสหรัฐฯ ข้ามลู่หน้อยู่จำกัดค่อนข้างมากทางกฎหมาย ดังนั้นสถาบันการเงิน  
ในหลายมลรัฐจึงมีโครงสร้างของสินเชื่อกะจุกตัวอยู่ในธุรกิจบางประเภทเท่านั้น เมื่อใดที่ธุรกิจ  
เหล่านั้นมีปัญหา สถาบันการเงินที่ปล่อยกู้ก็จะประสบกับปัญหาไปด้วย ในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990  
ความผันผวนทางธุรกิจในหลายๆ ประเภทมีอยู่สูง ราคาของสินค้าเกษตรและน้ำมันมีการเคลื่อนไหว  
เป็นอันมากและบางตัวประสบกับภาวะราคาตกต่ำ ขณะที่ธุรกิจส่งออกสิ่งหัตถ์ก็ได้รับหตุตัวลงมาก  
เช่นกัน ส่วนหนึ่งของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ก็มีโครงสร้างสินเชื่อกะจุกตัวอยู่ในธุรกิจเหล่านี้

5. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติของผู้บริหาร ในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990  
ทัศนคติของบุคคลในวงการธุรกิจต่างๆ รวมทั้งธุรกิจการเงินได้เปลี่ยนไป ผู้บริหารส่วนใหญ่  
ความระมัดระวังน้อยลง และมีความต้องการที่จะลงทุนในธุรกิจที่ผลตอบแทนสูงและรวดเร็ว การ  
นำเงินไปลงทุนในธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงและการเก็งกำไรจึงได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย นอกจากนี้  
มาตรฐานทางด้านจริยธรรมของผู้บริหารก็ลดลง และธุรกิจที่ทุจริตของผู้บริหารจึงมีมากขึ้น

6. ปัญหาการชักนำความเสี่ยง (หรือ moral hazard) ซึ่งหมายถึงการที่ผู้ซื้อ  
ประกันภัยใช้ความระมัดระวังน้อยลงในการป้องกันความเสียหายหรือความเสี่ยงหลังจากที่ได้  
ซื้อประกันจากผู้ขายประกันแล้ว เนื่องจากผู้ขายประกันจะเป็นผู้ชำระค่าเสียหายที่เกิดความ  
เสียหายขึ้น ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับบทบาทของสถาบันประกันเงินฝากโดยตรง เพราะนักวิชาการ  
บางกลุ่มเริ่มมองว่าสถาบันประกันเงินฝากมีส่วนทำให้ผู้บริหารของสถาบันการเงินต่างๆ เพิ่มความ  
เสี่ยงของคนมากขึ้น โดยเหตุผลที่นำมาอ้างคือปัญหา moral hazard ที่เกิดขึ้นในเศรษฐศาสตร์  
การประกันภัย แต่เดิมผู้ที่ศึกษาบทบาทของสถาบันประกันเงินฝากล้วนเกรงว่าหากผู้ฝากจะได้  
รับเงินของคนคืนในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ผู้ฝากเงินจะไม่ใช้ความระมัดระวังในการตัดสินใจ  
ว่าควรจะนำเงินของตนไปฝากไว้ที่ไหน ทำให้สถาบันการเงินที่มีฐานะไม่มั่นคงก็ยังสามารถระดม  
เงินฝากได้ แต่ความสนใจในปัจจุบันกลับมาอยู่ที่ตัวผู้บริหารหรือเจ้าของสถาบันการเงิน กล่าวคือ

การประกันเงินฝากโดยรัฐทำให้ผู้บริหารและเจ้าของสถาบันการเงินต่างๆ รู้สึกว่าหากมีความเสียหายเกิดขึ้น สถาบันประกันเงินฝากจะเป็นฝ่ายรับผิดชอบความสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฝากเงิน ดังนั้นจึงมีความลังเลใจน้อยลงที่จะนำเงินของผู้ฝากไปลงทุนในโครงการที่เสี่ยง เพราะโครงการเหล่านี้มักจะมีอัตราผลตอบแทนที่สูง หากประสบความสำเร็จผลตอบแทนทั้งหมดจะตกอยู่กับสถาบันการเงิน หากล้มเหลวสถาบันประกันเงินฝากก็จะมาช่วยแบ่งรับภาระคุ้มครองผู้ฝาก

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อสถาบันประกันเงินฝากประวิงเวลาหรือเข้าแก้ไขปัญหาค่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยการอุ้มชูหรือพยุงสถาบันการเงิน เพราะสถาบันการเงินที่อยู่บนฐานะสันคลอแย้งจะเพิ่มความเสี่ยงของตนมากขึ้นไปอีก เนื่องจากหากคนโชคดียิ่งจะหลุดพ้นจากฐานะดังกล่าวอย่างรวดเร็ว หากโชคไม่ดีก็จะได้รับการช่วยเหลือจากสถาบันประกันเงินฝากอย่างแน่นอน ทำให้ฐานะของสถาบันการเงินไม่เลวร้ายลงไปกว่าเดิม

ด้วยเหตุผลนี้เองทำให้มีการมองว่า การประกันเงินฝากเป็นการสนับสนุนให้สถาบันการเงินเพิ่มความเสี่ยงมากขึ้นและเมื่อหากเกิดการผ่อนคลายการควบคุมและการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงขึ้น สถาบันการเงินต่างๆ จึงมีความสามารถและความต้องการที่จะเพิ่มความเสี่ยงของตนเมื่อสภาวะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย ปัญหาเสถียรภาพของระบบการเงินจึงเกิดขึ้น การเพิ่มวงเงินประกันของ FDIC จาก 40,000 ดอลลาร์ สรอ. เป็น 100,000 ดอลลาร์ สรอ. ก็ถูกอ้างว่าเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินรุนแรงขึ้น นอกจากนี้การที่สถาบันประกันเงินฝากมักจะเลือกเข้าคุ้มครองเงินฝากทั้งหมด หรือเกินวงเงินที่กำหนดไว้ว่าจะได้รับการคุ้มครอง ทำให้ทั้งเจ้าของสถาบันการเงิน ผู้บริหารสถาบันการเงิน และผู้ฝากเงินขาดแรงจูงใจที่จะดำเนินการอย่างรอบคอบหรือระมัดระวัง และเมื่อขนาดของปัญหาขยายตัวออกไป ผู้ที่แบกรับภาระในที่สุดจึงกลายเป็นสถาบันการเงินที่ดำเนินการอย่างรอบคอบแต่ต้องเสียเบี้ยประกันสมทบกองทุนของสถาบันประกันเงินฝาก และผู้เสียภาษี ซึ่งหลายฝ่ายกำลังวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง

แม้ว่านักวิเคราะห์ยังไม่มีความเห็นตรงกันว่าสาเหตุใดใน 6 ข้อที่กล่าวข้างต้นเป็นสาเหตุหลักของปัญหา แต่ส่วนใหญ่นิยมรับว่าสาเหตุที่กล่าวถึงความสำคัญไม่มากนักน้อยประเด็นสำคัญที่จะต้องวิเคราะห์ต่อไปก็คือว่า เมื่อเกิดปัญหาต่างๆ จากสาเหตุเหล่านี้แล้ว สถาบันประกันเงินฝากและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐจะมีวิธีการในการตรวจและแก้ไขปัญหานั้น

อย่างไรบ้าง และการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง และสาเหตุของความผิดพลาดอยู่ที่ไหน

ในการวิเคราะห์ประเด็นเหล่านี้ การพิจารณาถึงหลักการในเศรษฐศาสตร์ประกันภัยจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง หลักการดังกล่าวได้กล่าวถึงวิธีการแก้ไขปัญหา moral hazard ที่สำคัญไว้ดังนี้

1. การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงของผู้ซื้อประกัน
2. การควบคุมการดำเนินการของผู้ซื้อประกัน
3. การให้ผู้ซื้อประกันรับภาระบางส่วนจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้น (deductible)
4. การเก็บเบี้ยประกันให้สัมพันธ์กับความเสี่ยง (risk-related premium)
5. การให้บุคคลกลุ่มอื่นรับภาระบางส่วนจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้น (coinsurance)
6. ผู้ขายประกันไปทำการประกันต่อ (reinsurance)
7. การจำกัดการขยายตัวของจำนวนเงินที่รับประกัน
8. การยกเลิกการประกัน

จากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น จะเห็นว่าสถาบันประกันเงินฝากมีขีดจำกัดพอควรในการใช้เครื่องมือเหล่านี้ โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงของผู้ซื้อประกัน การเก็บข้อมูลเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหา เพราะหากมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดี ทางกรมจะสามารถตรวจพบปัญหาและเข้าแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว ปัญหาที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในช่วงนี้คือการเก็บข้อมูลที่ล่าช้าและการใช้ระบบบัญชีที่ไม่เหมาะสม ปัญหาหมกรกเกิดจากความไม่ร่วมมือกันของสถาบันการเงินต่างๆ และจากการที่หน่วยงานตรวจสอบ 3 หน่วยงานโดยไม่ประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนปัญหาหลังเกิดจากการที่ข้อมูลที่ใช้มิได้คำนวณสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินตาม market value แต่กลับใช้ book value และเมื่อค่าแปรต่างๆ โดยเฉพาะอัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงที่ได้จากตัวเลขที่คำนวณตาม book value จึงเป็นภาพที่มิสะท้อนถึงความเป็นจริง ตารางที่ 4.4 แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างจำนวนสถาบันที่ล้มละลายตามการคำนวณแบบ Generally Accepted Accounting Principle (GAAP) กับจำนวนที่ FSLIC ประกาศว่าล้มละลาย ยืนยันถึงสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้มีความล่าช้าในการแก้ปัญหา

ตารางที่ 4.4 จำนวนสถาบันที่ได้รับการประกันจาก FSLIC ที่มีสินทรัพย์น้อยกว่าหนึ่งล้าน

ปี	จำนวนที่ FSLIC ประกาศ	คำนวณตาม GAAP
1980	32	43
1981	82	85
1982	247	237
1983	70	293
1984	36	445
1985	64	470
1986	80	471
1987	77	515
1988	233	364

ที่มา : Federal Reserve Bank of Cleveland

2. การควบคุมการดำเนินการของผู้ซื้อประกัน การผ่อนคลายการควบคุมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งได้ก่อให้เกิดทั้งประโยชน์และโทษต่อเสถียรภาพของระบบการเงิน ต่อมาเมื่อปัญหาของ S&L ได้ทวีความรุนแรงขึ้น ได้มีการออกกฎหมายควบคุมการลงทุนโดยตรงของ S&L กับการขายตัวของสถาบันการเงิน แต่หลายฝ่ายมองว่าการกักตุนต่างๆ เหล่านี้เป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด

3. การให้ผู้ซื้อประกันรับภาระบางส่วนจากความเสียหายที่เกิดขึ้น (deductible) ในกรณีของการประกันเงินฝาก deductible ก็คือ ส่วนของผู้ถือหุ้น (net worth) ของสถาบันการเงินต่างๆ นั่นเอง เพราะส่วนของผู้ถือหุ้น (net worth) ของสถาบันเป็นจำนวนเงินที่เจ้าของสถาบันการเงินจะต้องสูญเสียหรือรับผิดชอบกรณีสถาบันล้มลง ปัญหาที่เกิดขึ้นใน S&L ในทศวรรษที่ผ่านมาคือ สถาบันเหล่านี้ถือความเสี่ยงเพิ่มขึ้นโดยไม่ได้เพิ่มส่วนของผู้ถือหุ้น (net worth ของตน) ขณะที่ทางการเองได้ผ่อนคลายการควบคุมในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงมีการเรียกร้องจากหลายฝ่ายให้มีการควบคุมในเรื่องนี้ให้รัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นวิธีป้องกันปัญหาที่ดีวิธีหนึ่ง



4. การเก็บเบี้ยประกันให้สัมพันธ์กับความเสี่ยง ปัจจุบันการเก็บเบี้ยประกันจะเก็บในอัตราเดียว การเก็บเบี้ยประกันในอัตราที่สัมพันธ์กับความเสี่ยงจะสามารถลดความเสี่ยงของสถาบันการเงินได้ส่วนหนึ่ง เพราะจะทำให้สถาบันการเงินต้องการลดความเสี่ยงลง เพื่อจะเสียเบี้ยประกันในอัตราที่ต่ำลง แต่ในทางปฏิบัติแล้วกระทำได้ยาก เพราะจะมีปัญหาเรื่องวิธีการคำนวณความเสี่ยงและการกำหนดอัตราเบี้ยประกันที่เหมาะสม ตลอดจนปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดเผยความเสี่ยงของสถาบันการเงินต่อสาธารณชน

5. การให้บุคคลกลุ่มอื่นรับภาระบางส่วนจากความเสียหายที่เกิดขึ้น (coinsurance) ปัจจุบันฝ่ายที่แบ่งเบาภาระของ FSLIC คือผู้ที่มีเงินเกิน 100,000 ดอลลาร์ สรอ. แต่ผู้ฝากรายใหญ่มักใช้วิธีกระจายเงินฝากของตนเพื่อหลีกเลี่ยงภาระนี้ การสละเงินประกันดังกล่าวกำลังเป็นข้อเสนอที่ได้รับความสนใจจากทางการพอสมควร แต่การกระทำเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางการเงินได้ เพราะเมื่อสถาบันการเงินเริ่มประสบกับปัญหา ผู้ฝากรายใหญ่ก็จะทำการถอนเงินไปทันที ทางเลือกอีกทางหนึ่งของทางการก็คือ สนับสนุนให้สถาบันการเงินระดมทุนจากแหล่งที่ไม่มีภาระประกัน เช่น long-term subordinated debt ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนในระยะยาวของสถาบันการเงินที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากทางการหากสถาบันการเงินล้มลง

6. ผู้ขายประกันไปทำการประกันต่อ (reinsurance) ในทางปฏิบัติสถาบันประกันเงินฝากได้ผลักภาระไปยังรัฐบาลในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมากกว่าความสามารถของสถาบันที่จะรับภาระ ได้แต่การกระทำนั้นจะถูกผลักไปยังผู้เสียภาษีในที่สุด ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม

7. การจำกัดการขยายตัวของเงินที่รับประกัน หลังจากปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา FSLIC ได้มีการควบคุมการขยายตัวของสถาบันการเงินต่างๆ ที่มีทุนน้อย ซึ่งเป็นนโยบายที่น่าจะส่งเสริมให้ระบบการเงินมีเสถียรภาพขึ้น แต่อาจก่อให้เกิดผลเสียได้หากเศรษฐกิจผันแปรและมีความจำเป็นที่ระบบการเงินจะต้องปรับตัวตาม

8. การยกเลิกการประกัน ตามกฎหมายแล้ว FDIC และ FSLIC สามารถยกเลิกการประกันเงินฝากของสถาบันการเงินได้ แต่อันอาจคงกล่าวว่ามันจะไม่ถูกนำมาใช้ เพราะจะก่อให้เกิดผลเสียต่อความเชื่อมั่นในระบบการเงินของประชาชนได้

นอกเหนือจากข้อจำกัดต่างๆ ที่ FDIC และ FSLIC ประสบในการแก้ไขปัญหา moral hazard ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ยังมีข้อคิดเห็นอีกด้วยการปฏิบัติงานของ FSLIC และ FDIC ยังทำให้ปัญหา moral hazard รุนแรงขึ้นด้วยซ้ำ ทั้งนี้เป็นผลจากความล่าช้าในการแก้ปัญหาหรือความตั้งใจที่จะประวิงเวลา และจากการเลือกวิธีการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมของ FDIC และ FSLIC เมื่อสถาบันสมาชิกสมควรที่จะปิดกิจการลง

ในประเด็นแรกนั้น ความล่าช้าในการแก้ปัญหาส่วนหนึ่ง เกิดขึ้นจากระบบบัญชีและข้อมูลที่ไม่เหมาะสมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อีกส่วนหนึ่ง เกิดขึ้นจากความไม่เอียงของทางที่จะประวิงเวลา การประวิงเวลาเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะลดตัวเลขของความเสียหายที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยตั้งความหวังว่า เมื่อสภาวะเศรษฐกิจดีขึ้นสถาบันการเงินที่มีปัญหาจะสามารถฟื้นตัวขึ้นด้วย ดังนั้นทางการจึงมักจะชะลอเวลาที่จะสั่งปิดกิจการหรือควบกิจการ แต่จะพยายามให้ความช่วยเหลือเพื่อพุงฐานะของสถาบันการเงินที่มีปัญหามากกว่า การกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างน้อยสองประการคือ

1. เป็นการส่งเสริมให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาเพิ่มความเสียหายมากขึ้น เพราะจะพยายามหาวิธีการที่จะเร่งให้สถาบันฟื้นตัวอย่างเร็วที่สุด ขณะที่ความเสียหายที่อาจเพิ่มขึ้นเพราะความเสี่ยงที่สูงขึ้นนั้นจะมีไม่มากนักเมื่อมองในแง่ของผู้บริหารและเจ้าของสถาบันนั้น

2. ในที่สุดเมื่อต้องมีการเลิกล้มกิจการ ขนาดของความเสียหายซึ่งเป็นภาระที่ทางการจะต้องแบกรับจะมีมากกว่าในกรณีที่เข้าแก้ปัญหาตั้งแต่ต้น

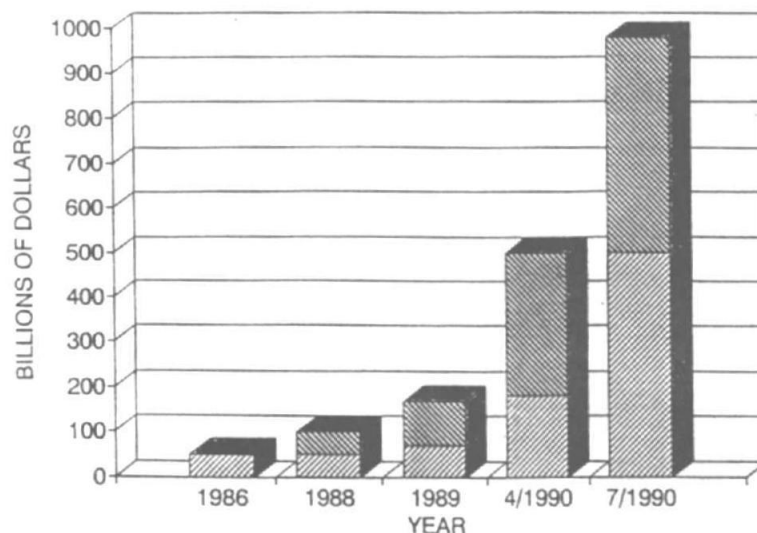
ส่วนในประเด็นที่สอง เมื่อสถาบันการเงินที่มีปัญหาไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้แล้ว ทางสถาบันประกันเงินฝากมักจะตัดสินใจใช้วิธีการให้เงินช่วยเหลือ ขยายกิจการ หรือรับภาระหนี้ส่วนที่ไม่ดีไป แทนที่จะปิดกิจการและจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน ทั้งนี้เพราะ

1. ไม่อยากให้มีตัวเลขรายจ่ายมากกว่ารายรับของกองทุน
  2. เหตุผลทางการเมือง
  3. เกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อศรัทธาของสาธารณชนในระบบการเงิน
- การเลือกวิธีแก้ไขในลักษณะนี้เท่ากับว่าผู้ฝากทุกรายและเงินฝากทุกดอลลาร์ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งเป็นการเพิ่มปัญหา moral hazard สำหรับสถาบันการเงินอื่นๆ ที่ยังดำเนินการอยู่

กล่าวโดยเฉพาะสำหรับ FSLIC แล้ว ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นและการดำเนินงานที่บกพร่องต่างๆ ทำให้ในที่สุดขนาดของปัญหาที่หมักหมมก่อให้เกิดภาวะทางการเงินที่ FSLIC ไม่สามารถรองรับไว้ได้ จนในที่สุดต้องมีการออกกฎหมาย Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act (FIRREA) ในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. ยกเลิก Federal Home Loan Bank Board (FHLBB) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลการดำเนินการของ S&L โดยโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปอยู่ที่ US Treasury
2. ยกเลิก FSLIC โดยนำไปรวมอยู่กับ FDIC ซึ่งขณะนั้นมีฐานะการเงินที่ดีกว่า
3. ตั้ง Resolution Trust Corporation (RTC) เพื่อดูแลการแก้ปัญหาของสถาบันการเงินต่างๆ ที่มีปัญหาอยู่
4. กำหนดให้สถาบันการเงินต้องเพิ่มทุนตามความเสี่ยง สัดส่วนของทุนต่อเงินกู้จะต้องไม่ต่ำกว่า 1.5 ในระยะสั้นและจะต้องเพิ่มเป็น 3 ภายในปี ค.ศ. 1995
5. เพิ่มเบี้ยประกันสำหรับธนาคารพาณิชย์เป็น 0.0015% ของเงินฝาก และสำหรับ S&L เพิ่มเป็น 0.0023%

แต่หลังจากการออกกฎหมายฉบับนี้แล้ว ปัญหาต่างๆ ยังคงเหมือนว่าจะไม่จบลงอย่างง่ายๆ เพราะต่อมาปรากฏว่ามูลค่าของความเสียหายสูงกว่าที่คาดไว้มาก นอกจากนั้นเงินทุนของ RTC ก็มีแนวโน้มว่าจะหมดลงไม่ช้า



ที่มา : Time Magazine 13/8/1990

low range high range

รูปที่ 4.5 ประมาณการมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นใน S&L

หากจะย้อนกลับมาดูการธนาคารบ้าง จะพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีความน่ากลัวไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาของ S&L โดยธนาคาร Continental Illinois เป็นจุดเริ่มต้นของความสนใจเรื่องนี้ ปัญหาของธนาคารดังกล่าวซึ่งเป็นธนาคารที่ใหญ่เป็นอันดับ 8 ของสหรัฐฯ ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1984 จากข่าวลือว่าฐานะทางการเงินของธนาคารกำลังย่ำแย่ทำให้เกิดการเร่งถอนเงินออกจากธนาคารและส่งผลกระทบต่อราคาหุ้นของธนาคารตกต่ำ รวมทั้งทำให้ CD ของธนาคารอื่นๆ ขายไม่ออกด้วย

แม้ว่าธนาคาร Continental Illinois ในขณะนั้นมิได้กำลังประสบกับสภาพล้มละลาย แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าธนาคารมีปัญหามากจากการปล่อยกู้แก่ประเทศที่กำลังพัฒนาในแถบลาตินอเมริกาและมีส่วนสัมพันธ์กับธนาคาร Penn Square ซึ่งเพิ่งล้มไปเนื่องจากปล่อยกู้กับธุรกิจน้ำมันเป็นจำนวนมากและต่อมาราคาน้ำมันตกต่ำ และแม้ว่าทาง OCC จะออกมาปฏิเสธข่าวลือต่างๆ แต่ในที่สุดก็ต้องมีการระดมเงินช่วยเหลือจากธนาคารพาณิชย์ต่างๆ และ FDIC (จำนวนทั้งสิ้น 7.5 พันล้านดอลลาร์ สรอ.) ขณะที่การระดมเงินฝากยังคงดำเนินต่อไปจนกระทั่งมีการประกาศแก้ไขวิกฤติการณ์ของธนาคารนี้โดยการขายกิจการและ โอนหนี้ที่มีปัญหาบางส่วน จากประสบการณ์ครั้งนี้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับสถาบันประกันเงินฝากว่า

1. สถาบันประกันเงินฝากไม่สามารถช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาค่าความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อธนาคารพาณิชย์ได้ เพราะเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ผู้ฝากเงินก็จะเร่งถอนเงินฝากออกเพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับเงินคืน (หากมีเงินฝากมากกว่า 100,000 ดอลลาร์ สรอ.) หรือจะไม่ได้รับความสะดวกแม้ว่าจะได้รับเงินคืนก็ตาม

2. การมีสถาบันประกันเงินฝากมิได้ทำให้การล้มลงของกิจการธนาคารเป็นไปได้อย่างช้าตามหลักการ free entry/exit เพราะสถาบันประกันเงินฝากยังไม่กล้าที่จะปล่อยให้ธนาคารขนาดใหญ่ปิดกิจการเนื่องจากเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อสถาบันอื่นๆ ในระบบ ดังนั้นสถาบันประกันเงินฝากก็มิได้ส่งเสริมการแข่งขันระหว่างสถาบันขนาดใหญ่และขนาดเล็ก เพราะสถาบันการเงินขนาดใหญ่ยังคงมีความมั่นคงกว่าอยู่นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นอาจจะไม่เป็นจริงกับสถาบันประกันเงินฝากในทุกกรณี ทั้งนี้เพราะปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งได้แก่ นโยบายการบริหารงานของสถาบันประกัน

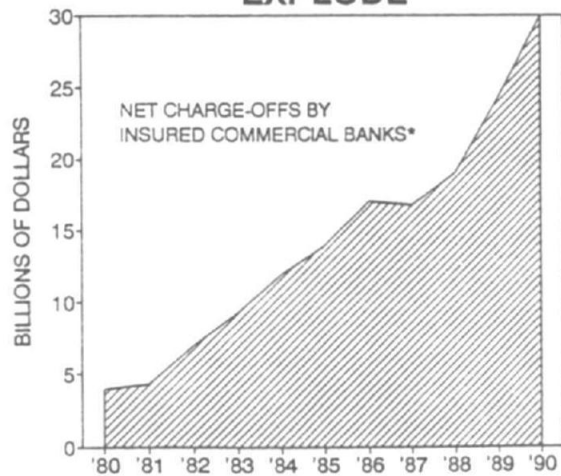
เงินฝากในแต่ละกรณี อีกนัยหนึ่ง สถาบันประกันเงินฝากเป็นแต่เพียงเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของทางการเครื่องมือหนึ่งเท่านั้น จะนำมาซึ่งเสถียรภาพหรือการแตกตื่นถอนเงิน การแข่งขันในตลาดการเงินที่มากขึ้นหรือน้อยลง ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารงานของทางการ

กรณีของธนาคาร Continental Illinois มิได้เป็นกรณีพิเศษในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ตรงกันข้ามธนาคารทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กต่างประสบกับปัญหาต่างๆ มากมาย และปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงขึ้นไปอีกในปี ค.ศ. 1991 ธนาคารแห่งสุดท้ายที่ประสบกับปัญหาการดำเนินงานคือธนาคารในเครือของ Bank of New England Corp. ซึ่งประกอบไปด้วย Bank Of New England, Boston Connecticut Bank and Trust Co., Hartford และ Maine National Bank, Portland โดยธนาคารในเครือนี้จัดว่าเป็นธนาคารที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในมลรัฐแมสซัสเซตส์ มูลค่าการขาดทุนของธนาคารดังกล่าวมีค่าสูงถึง 450 ล้านดอลลาร์ สรอ. เฉพาะในไตรมาสสุดท้ายของปี ค.ศ. 1990 เช่นเดียวกับการดีของธนาคาร Continental Illinois เมื่อปัญหาของธนาคารเริ่มเป็นที่ปรากฏแก่สาธารณชนก็มีการเร่งถอนเงินจากธนาคารโดยประชาชนทั่วไป จนทางการต้องรีบออกมารับรองว่าเงินฝากของผู้ฝากทุกราย รวมทั้งผู้ฝากเงินเกิน 100,000 ดอลลาร์ สรอ. จะได้รับการคุ้มครองจากทางการ โดยวิธีการแก้ไขปัญหาคือการเตรียมขายกิจการของธนาคารเหล่านี้แก่ผู้ที่สนใจจะมาลงทุน ตัวอย่างนี้จึงเป็นเครื่องยืนยันข้อสังเกต 2 ข้อข้างต้นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับกรณีของธนาคารและสถาบันการเงินขนาดเล็กที่ล้มลงในรัฐ Rhode Island ในเวลาเดียวกัน ทางการตัดสินใจปิดกิจการดังกล่าวแม้ว่าพยายามหาเงินมาชดเชยแก่ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากระบบการประกันเงินฝาก

สาเหตุที่ธนาคารต่างๆ ในสหรัฐฯ กำลังประสบกับปัญหา ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังจะเข้าสู่ภาวะถดถอยอีกครั้งหนึ่ง ทำให้ธุรกิจต่างๆ ล้มละลาย ซึ่งต่อมาก็ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สูญแก่ธนาคาร (ดูรูปที่ 4.6 และรูปที่ 4.9 ประกอบ) ปัญหาที่เกิดขึ้นกับ Bank of New England ก็มีสาเหตุสืบเนื่องมากจากการที่ภาวะเศรษฐกิจใน New England ตกต่ำเป็นพิเศษ และวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ได้ทำให้สถานะภาพของ FDIC สั่นคลอนไปด้วย ดังจะเห็นได้จากจำนวนเงินกองทุนที่เหลืออยู่ (ดูรูปที่ 4.6 - 4.8 ประกอบ)

สำหรับปริมาณเงินที่ไหลเข้าและออกจากกองทุนของ FDIC จำแนกเป็นรายปีนั้น จะเห็นได้จากรูปที่ 4.8 ที่แสดงให้เห็นว่ารายได้สุทธิของ FDIC เริ่มมีแนวโน้มลดลงมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 แล้ว และเริ่มติดลบตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 ซึ่งมีเงินไหลออกจากกองทุนเป็น ประวัติการณ์ แม้ว่าสถานการณ์ในปี ค.ศ. 1989 จะดีขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่ปี ค.ศ. 1990 กลับแย่ลงไปอีก สำหรับแนวโน้มในปี ค.ศ. 1991 นั้นคาดกันว่าสถานการณ์ยังคงจะไม่มียะไรดีขึ้น เนื่องจากประธานของ FDIC นาย William Seidman เองยอมรับว่าตัวเลขที่เคยประมาณการไว้ว่าจะมีธนาคาร 180 แห่งต้องปิดกิจการในปีนั้นนั้น อาจเพิ่มขึ้นเป็น 250-400 ได้ เพราะผลกระทบจากตะวันออกกลางและจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยจะรุนแรงกว่าที่คาด และจำนวนธุรกิจที่จะล้มละลายก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วย (ดูรูปที่ 4.9) จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้หลายฝ่ายเกรงว่าวิกฤติการณ์ในธุรกิจธนาคารพาณิชย์จะมีความรุนแรงไม่แพ้วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นกับ S&L และ FDIC อาจจะต้องประสบกับชะตากรรมเช่นเดียวกับ FSLIC ซึ่งในที่สุดจะส่งผลเสียต่อประชาชนทั่วไป ในฐานะผู้เสียภาษีอีกด้วย

**AS BAD BANK LOANS EXPLODE**

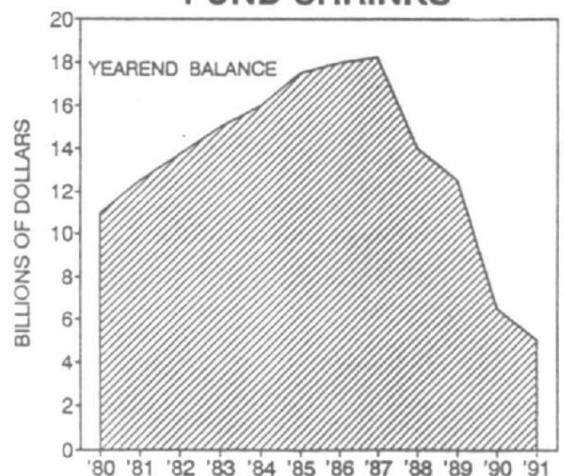


\*CHARGE-OFFS ARE THE AMOUNT OF NONPERFORMING LOANS THAT BANKS WRITE OFF AGAINST EARNINGS

รูปที่ 4.6

ปริมาณหนี้สูญของธนาคารพาณิชย์  
( \$ พันล้าน )

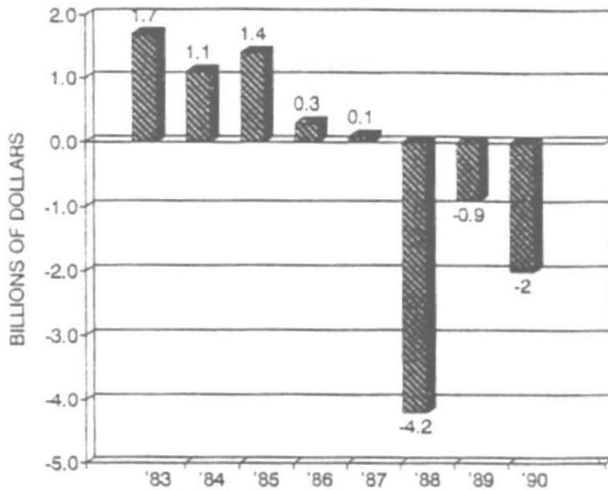
**THE BANK INSURANCE FUND SHRINKS**



DATA : FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORP. , MCKINSEY & CO.

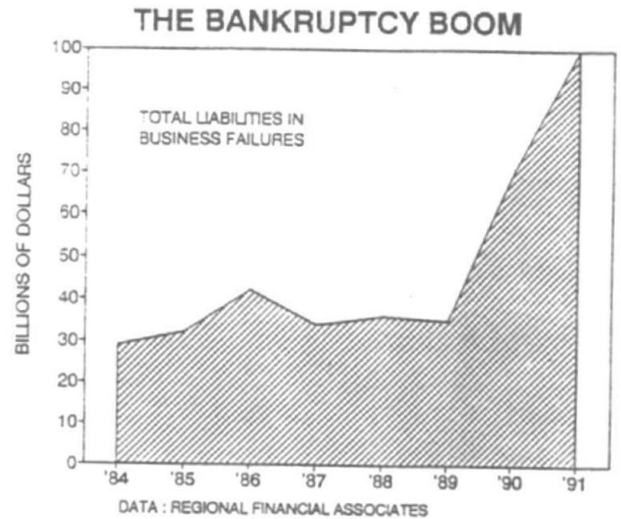
รูปที่ 4.7

ปริมาณเงินในกองทุนของ FDIC  
( & พันล้าน )



รูปที่ 4.8

รายได้สุทธิของกองทุน FDIC



รูปที่ 4.9

จำนวนหนี้สินของธุรกิจที่ล้มละลาย (& พันล้าน)

ตารางที่ 4.10 การช่วยเหลือธนาคารต่างๆ ของ FDIC ที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากที่สุด 5 อันดับ

ลำดับที่	ชื่อธนาคาร	จำนวนเงิน (พันล้านดอลลาร์ สรอ.)
1.	First Republic Bank Corp., Dallas	29/7/1988 2.9
2.	MCorp., Dallas	29/3/1989 2.7
3.	Bank of New England, Boston	6/1/1991 2.3
4.	Continental Illinois, Chicago	17/5/1984 1.0
5.	First City Bancorporation	20/4/1988 <u>0.979</u>
	รวม	10

แม้ FDIC จะมีเงินทุนเหลืออยู่บ้าง แต่สภาพของ FDIC อยู่ในระดับที่น่า  
 ใจ เพราะเงินทุนกองทุนปัจจุบันเท่ากับ 0.0046% ของเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง  
 เท่านั้น ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำที่สุดในประวัติศาสตร์ นอกจากนั้นการดำเนินการในอดีต FDIC จะ

รับผิดชอบเงินฝากที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายง่าย (นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา FDIC รับผิดชอบเงินฝากถึง 99.5% ของเงินฝากทั้งหมด) ทำให้ความสามารถที่ FDIC จะให้บริการที่อาจเกิดขึ้นต่อไปมีอยู่จำกัดมาก

จากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมด ทำให้รัฐบาลของสหรัฐฯ กำลังหาทางแก้ไขปัญหาล่วงหน้าอย่างจริงจัง โดยในระยะสั้นนั้นทางแก้ปัญหาคงจะหนีไม่พ้นการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบธนาคารพาณิชย์ และให้ความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าเงินฝากทั้งหมดคืนทุกๆ ธนาคารจะได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการรูดถอนเงินฝากจากธนาคารที่มีปัญหาและธนาคารขนาดเล็ก นอกจากนี้รัฐบาลยังมีแผนการที่จะให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่างๆ เข้ามาแบกรับภาระมากขึ้น อย่างน้อยที่สุดขณะนี้ทางการสหรัฐฯ ก็สนับสนุนให้มีการเพิ่มเบี้ยประกันเป็น 0.00195% ของเงินฝาก แต่เชื่อว่าสถาบันการเงินต่างๆ คงจะไม่เต็มใจและอาจจะไม่มีความสามารถที่จะแบกรับภาระได้มากไปกว่านี้

ในระยะยาวแล้ว การผ่าตัดระบบการประกันเงินฝากครั้งใหญ่ดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเด็นที่ได้รับความสนใจมากคือการลดวงเงินประกันจาก 100,000 ดอลลาร์ สรอ. ลงมา แต่นั่นเป็นเพียงประเด็นย่อยซึ่งในทางปฏิบัติอาจจะไม่ก่อผลที่สำคัญแต่ประการใด ประเด็นหลักอยู่ที่ว่าจะแก้ปัญหา moral hazard ได้อย่างไร และจะมีวิธีการปรับปรุงการแก้ปัญหาของสถาบันการเงินเมื่อถึงจุดวิกฤตอย่างไร ในประเด็นแรกนั้นข้อเสนอต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องของการนำเอาหลักเศรษฐศาสตร์การประกันภัยมาพิจารณาเป็นสิ่งที่จะต้องมีการศึกษากันอย่างละเอียด แต่การแสดงความแน่วแน่ของทางการว่าจะไม่รับภาระของสถาบันการเงินที่ทำการบริหารล้มเหลวก็จะมีส่วนช่วยเป็นอย่างมาก ส่วนในประเด็นหลังนั้นบทเรียนราคาแพงของ FSLIC น่าจะทำให้การแก้ไขปัญหาค่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

ไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจะเป็นอย่างไรก็ตาม เชื่อว่าระบบการประกันเงินฝากของรัฐจะยังคงอยู่ต่อไป แม้ว่าจะเริ่มมีเสียงเรียกร้องจากนักวิชาการบางกลุ่มให้ยกเลิก FDIC แล้วปล่อยให้เอกชนจัดการประกันเงินฝากขึ้นมาเองหากเห็นว่าจะมีประโยชน์ หรือให้มีการประกันเงินฝากเฉพาะกับเงินฝากที่นำไปลงทุนที่มีความเสี่ยงน้อยมาก เช่น ในพันธบัตรรัฐบาล แต่ข้อเสนอเหล่านี้คงจะไม่ได้รับการตอบสนอง เพราะคนส่วนใหญ่ยังเชื่อว่าการประกันเงินฝากของรัฐยังมีประโยชน์แก่สังคมบ้างแม้จะไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้แต่แรก



บทเรียนที่สำคัญที่สุดในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาคือ สถาบันประกันเงินฝากเป็นแต่เพียง เครื่องมือหนึ่งในการดำเนินนโยบายรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน เครื่องมือนี้จะมี ประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน บัณฑิตการแตกตื่นถอนเงิน หรือ สร้าง เสริมการแข่งขันในตลาดการเงินหรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารงานของภาคทางการ ส่วนหัวใจของการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินอยู่ที่ความสำนึกของเจ้าของและผู้บริหาร สถาบันการเงิน ประกอบกับประสิทธิภาพในการตรวจสอบควบคุมและกำกับดูแลจากทางการ ปัญหา ที่เกิดขึ้นในสหรัฐฯ นั้น ก็เกิดขึ้นจากการที่ผู้บริหารสถาบันการเงินต่างๆ บริหารงานโดยมีความ เสี่ยงสูง ขณะที่ระบบการตรวจสอบของทางการก็บกพร่อง โดยจะ เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า มี ธนาคารถึง 22 แห่งที่ต้องปิดกิจการไปในช่วงปี ค.ศ. 1988-89 ไม่เคยอยู่ในรายชื่อของ ธนาคารที่มีปัญหาของ FDIC เลย หลายฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นว่าปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งคือการที่ สหรัฐฯ มีองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลถึง 3 องค์กร ทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนในบางเรื่อง ในขณะที่อีกหลายเรื่องก็ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบเลย การปรับปรุงแก้ไขระบบการเงินจะต้อง เปลี่ยนแปลงให้มีการแบ่งอำนาจความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนขึ้น และส่งเสริมให้มี การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานงานในด้านอื่นๆ ให้เป็นไปอย่างราบรื่นขึ้น

สำหรับประสบการณ์ในประเทศอื่นนั้น ยังไม่ปรากฏว่าสถาบันประกันเงินฝากใน ประเทศใดต้องประสบกับปัญหารุนแรงเท่าที่ในสหรัฐฯ แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่าปัญหาการล้มลง ของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินในประเทศเหล่านั้นจะ ไม่มีเลย ตัวอย่างของสถาบัน การเงินที่ล้มลงในช่วงนี้ ได้แก่ ธนาคาร Schroder, Munchmeyer, Hengst (SMH) ในเยอรมันตะวันตก (ค.ศ. 1983) ธนาคาร Johnson Matthey Bankers ในอังกฤษ (ค.ศ. 1985) โดยในกรณีแรกนั้น ปัญหาเกิดขึ้นจากความพยายามของธนาคารที่จะขยายตัวเร็ว เกินไปประกอบกับปัญหาการทุจริตของผู้บริหาร ส่วนในกรณีหลังนั้นปัญหาเกิดจากการปล่อยสินเชื่อ ให้แก่นักธุรกิจไม่กี่รายซึ่งนำเงินไปลงทุนในธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง

เป็นที่น่าสังเกตว่าการแก้ปัญหาของ SMH ในเยอรมันค่อนข้างจะมีระบบ มีการจ่าย เงินฝากคืนตามเงื่อนไขของกองทุนให้ผู้ฝากทุกคนที่ไม่ใช่ธนาคารตามเงื่อนไขของกองทุนคุ้มครอง ผู้ฝากเงิน มีการดำเนินคดีกับผู้บริหารที่ทุจริต และมีการยึดทรัพย์สินส่วนตัวของนักธุรกิจเหล่านั้น อย่างไรก็ดี ธนาคารกลางเองก็ต้องให้กู้ยืมเงินระยะสั้นและมีการระดมความช่วยเหลือจาก

ธนาคารอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้ยังมีการแบ่งขายกิจการของ SMH และหนี้สินที่มีปัญหาที่จะต้องสะสาง ภายหลังมีมูลค่าถึง 750 ล้านบาท ส่วนการแก้ไขปัญหของ Johnson Matthey ในอังกฤษ แม้จะมีสถาบันประกันเงินฝากซึ่งได้ทำการเพิกถอนใบอนุญาตของธนาคารไปแล้ว 15 ราย ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1986 (ซึ่งทำให้เงินกองทุนลดลงไปมาก) ลักษณะของการแก้ปัญหายังคง เป็นการให้เงินช่วยเหลือจากธนาคารกลางบวกกับการระดมเงินจากธนาคารพาณิชย์อื่น (ธนาคารกลางเองเสียเงินช่วยเหลือไปถึง 100 ล้านปอนด์) และต่อมาก็มีการเตรียมขายกิจการธนาคาร ให้กับภาคเอกชนที่สนใจ

จากประสบการณ์เหล่านี้ จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาของธนาคารที่ล้มลงในประเทศที่มี สถาบันประกันเงินฝาก ไม่ได้เป็นไปอย่างมีระบบเสมอไป (ดูตัวอย่างของสหรัฐฯ และอังกฤษ) โดยเฉพาะหากเราจะนำไปเทียบกับการแก้ปัญหาของประเทศที่ไม่มีสถาบันประกันเงินฝาก เช่น มาเลเซีย (กรณีธนาคาร Bumiputra ค.ศ. 1984) ซึ่งรัฐต้องแบกรับภาระในการขายกิจการ ส่วนหนึ่ง หรือประเทศอิตาลี (กรณี Banco Ambrosiano ค.ศ. 1982) ซึ่งรัฐต้องแบกรับภาระ ในการล้มเลิกกิจการและตั้งธนาคารใหม่มาดำเนินการต่อ

โดยสรุป การศึกษาเกี่ยวกับสถาบันประกันเงินฝากเมื่อ 10 ปีก่อน มีการกล่าวถึง ประสบการณ์ต่างประเทศเพื่อนำมาสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวในไทย เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ภายหลังระยะเวลาหนึ่งทำให้ความจำเป็นอย่างยั้งที่จะต้องนำประเด็นปัญหาต่างๆ มาวิเคราะห์ใหม่ ทั้งนี้เพราะการประกันเงินฝากในต่างประเทศได้ประสบกับปัญหาอย่างรุนแรงในช่วงปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา และเริ่มเป็นที่น่าสงสัยว่าความราบรื่นภายในตลาดการเงินในช่วงแรกของการจัดตั้ง สถาบันประกันเงินฝากนั้นเป็นผลมาจากการทำงานของสถาบันประกันเงินฝากเอง หรือเกิดจาก สภาวะเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวย อย่างไรก็ตาม บทเรียนที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ สถาบันประกันเงินฝาก มีข้อเครื่องมือที่จะมีประสิทธิผลเสมอไปตามที่หลายฝ่ายเคยหวังไว้ในการแก้ปัญหาและส่งเสริม เสถียรภาพของระบบการเงิน การกำกับตรวจสอบและแก้ปัญหอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จะเป็นปัจจัยที่สำคัญกว่า

## 4.2 รูปแบบของสถาบัน

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ในสหรัฐอเมริกา

FDIC ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1934 เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันการเงินด้วยการให้ประกันแก่เงินฝาก ในระยะแรกทาง FDIC ให้การประกันแก่ผู้ฝากบัญชีเงินไม่เกิน 2,500 ดอลลาร์ ต่อมาได้มีการเพิ่มวงเงินประกันสูงขึ้นเป็นระยะๆ จนเป็น 100,000 ดอลลาร์ในปี 1991

การดำเนินงานของ FDIC กระทำในรูปของคณะกรรมการซึ่งมีอยู่ 3 คนประกอบด้วย Comptroller of the Currency โดยตำแหน่ง และกรรมการอีก 2 คนที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา ในคณะกรรมการทั้ง 3 คนจะมีบุคคลที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 2 คนไม่ได้ และกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนี้คนหนึ่งจะทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะอยู่ในวาระได้เป็นเวลา 6 ปี ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งและสองปีเมื่อพ้นจากตำแหน่ง กรรมการ FDIC จะไปดำรงตำแหน่งใดๆ ในสถาบันการเงินที่เอาประกันไม่ได้ นอกจากนั้นก็ยังไม่สามารถถือหุ้นของสถาบันการเงินที่เอาประกันได้และจะมีตำแหน่งอย่างใดใน Federal Reserve Bank ไม่ได้

สถาบันการเงินที่เป็นผู้เอาประกันของ FDIC แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. สถาบันการเงินที่กฎหมายบังคับให้เป็นสมาชิกผู้เอาประกัน ได้แก่ national bank ซึ่งเป็นสมาชิกของ Federal Reserve System (FRS) รวมทั้งธนาคารประเภทอื่นใด (เช่น state bank) ที่ได้เข้าเป็นสมาชิกของ FRS

2. สถาบันการเงินที่ไม่ถูกบังคับ แต่มีสิทธิ์ที่จะสมัครเข้าเป็นผู้เอาประกันได้ เช่น สาขาของสถาบันการเงินต่างประเทศ เป็นต้น

FDIC นอกจากจะให้ประกันแก่ผู้ฝากเงินแล้ว ยังทำหน้าที่ในการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบสถาบันการเงิน ดังที่นาย K.A. Randall ประธานกรรมการของ FDIC ในปี ค.ศ. 1966 ได้กล่าวไว้ว่า

"The FDIC does not merely engage to reimburse the depositor for the loss of his deposits but undertakes to minimize bank failure.

The Corporation, moreover, is concerned less with keeping the insurance fund intact and more with preserving public confidence in banks"

ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของ FDIC อาจแบ่งออกได้เป็น 8 ลักษณะคือ

1. ปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน
2. ยกเลิกการให้ประกัน
3. ออกคำสั่งให้สถาบันการเงินหยุดการกระทำ และ
4. พักงานกรรมการหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง
5. ให้เงินช่วยเหลือหรือขายสินทรัพย์ให้ธนาคารอื่น
6. ให้เลิกกิจการและจ่ายเงินประกัน
7. ตั้งธนาคารใหม่ขึ้น
8. ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่จะปิดกิจการ กรณี 1-4 จะใช้เมื่อสถาบันการเงินมีความบกพร่องในสภาพหรือการดำเนินงาน แต่ยังไม่ถึงขนาดที่จะล้ม ส่วนกรณี 5-8 จะใช้เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาอย่างรุนแรง

#### 1. การปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน

FDIC มีสิทธิ์ที่จะปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกันของสถาบันการเงินได้ โดยในกรณีสถาบันการเงินซึ่งมิใช่สมาชิกของ FRS ยื่นคำขอเอาประกัน FDIC จะทำการตรวจสอบฐานะการเงินและความเป็นมาของสถาบันการเงินนั้น รวมทั้งความเพียงพอของเงินทุน แนวโน้มการทำรายได้ คณะผู้บริหาร ฯลฯ เพื่อดูว่าสินทรัพย์ที่มีอยู่เพียงพอที่จะชำระหนี้แก่ผู้ฝากและเจ้าหนี้อื่นตามที่ปรากฏในบัญชีของธนาคารหรือไม่และเท่าใด ในกรณีที่ FDIC เห็นว่าสถาบันการเงินนั้นมีปัญหาอยู่แล้ว อาจจะปฏิเสธไม่รับคำขอเป็นผู้เอาประกันของสถาบันการเงินนั้นก็ได้

#### 2. การยกเลิกการให้ประกัน

ในกรณีที่ FDIC พบว่าสถาบันการเงินที่เอาประกันได้กระทำการลักษณะที่เป็น การเสี่ยงหรือไม่เหมาะสม (unsafe or unsound practice) ต่อการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน FDIC มีอำนาจที่จะเพิกถอนการเอาประกันของสถาบันการเงินนั้นได้ ทั้งนี้ FDIC จะแจ้งให้สถาบันการเงินและหน่วยงานที่ควบคุมสถาบันการเงินนั้นทราบก่อน เพื่อที่จะให้สถาบันการเงินนั้นแก้ไขการดำเนินงานภายใน 120 วัน หากไม่มีการแก้ไขประการใด FDIC ก็สามารถที่จะเพิกถอนการให้ประกันได้

### 3. การออกคำสั่งให้หยุดการกระทำ

ในกรณีที่ FDIC เห็นว่า กรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินใดกระทำการในลักษณะที่เป็นการเสี่ยงหรือไม่เหมาะสมต่อการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินนั้น หรือกระทำการที่เป็นการล่วงละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย FDIC มีอำนาจที่จะออกหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาและให้กรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินนั้นมาหาคำชี้แจง หากกรรมการหรือผู้บริหารนั้นไม่มาหาคำชี้แจงหรือมาแต่ไม่สามารถแก้ข้อกล่าวหาได้ FDIC จะออกคำสั่งให้ระงับการกระทำ (cease-and-desist order) รวมทั้งให้แก้ไขการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้นด้วยได้

### 4. การพักงานกรรมการหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อ FDIC เห็นว่า กรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินใดกระทำการในลักษณะที่เป็นการเสี่ยงหรือไม่เหมาะสมต่อการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินนั้น หรือกระทำการที่เป็นการล่วงละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย และผลแห่งการกระทำนั้นทำให้สถาบันการเงินประสบการขาดทุนอย่างหนัก หรือผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินจะได้รับการกระทบกระเทือนโดยกรรมการหรือผู้บริหารนั้นกระทำการโดยไม่สุจริต FDIC มีอำนาจที่จะสั่งให้พักงานกรรมการหรือผู้บริหารนั้น หรือจะถอดถอนออกจากตำแหน่ง เลยกก็ได้

### 5. การขายกิจการและการให้เงินช่วยเหลือ

ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบความล้มเหลวและต้องเลิกกิจการ FDIC ก็อาจจะรับซื้อสินทรัพย์ของสถาบันการเงินนั้น หรืออาจจะให้มีการรวมหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือให้สถาบันการเงินอื่นมาซื้อสินทรัพย์และรับโอนภาระหนี้สินไปด้วยก็ได้ ในกรณีนี้จะให้สถาบันการเงินอื่นมารับช่วงกิจการต่อไป FDIC อาจจะให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เช่น ให้เงินกู้ยืมแก่สถาบันการเงินนั้น หรืออาจจะให้การค้ำประกันแก่สถาบันการเงินที่มารับช่วงกิจการก็ได้

### 6. เลิกกิจการและจ่ายเงินประกัน

เมื่อ FDIC เห็นว่าสถาบันการเงินใดต้องปิดกิจการเนื่องจากไม่สามารถชำระหนี้คืนแก่ผู้ฝากได้ FDIC มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินประกันให้แก่ผู้ฝาก ซึ่งตามกฎหมายก็ต้องกระทำโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้นับจากวันที่สถาบันการเงินนั้นปิดกิจการ การจ่ายเงินอาจจะจ่ายเป็น

เงินสดหรือเงินฝากในสถาบันการเงินอื่นในจำนวนเงินที่ประกันก็ได้ ทั้งนี้ FDIC อาจจะให้ผู้ฝาก  
แสดงหลักฐานอย่างใด ๆ อย่างหนึ่ง

#### 7. การตั้งธนาคารขึ้นใหม่

เมื่อสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาปิดกิจการลงแล้ว FDIC อาจจะเป็นการ  
สมควรที่จะตั้งธนาคารขึ้นมาเพื่อรับโอนเงินฝากของผู้ฝากกับสถาบันการเงินที่ปิดกิจการไป ธนาคาร  
ที่ตั้งขึ้นใหม่นี้มีสภาพเป็นเพียงการชั่วคราว และ FDIC จะต้องไม่ลงทุนในธนาคารใหม่นี้  
FDIC จะนำเงินประกันที่ต้องจ่ายใส่ไว้ในธนาคารที่ตั้งขึ้นใหม่ ธนาคารที่ตั้งขึ้นใหม่นี้มีสิทธิรับ  
เงินฝากจากผู้ฝากแต่ละรายได้ไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ ธนาคารที่ตั้งขึ้นใหม่นี้อาจจะกระทำการ  
การออกหุ้นเพื่อนำเสนอขายแก่ประชาชนได้ และเมื่อมีผู้จองซื้อหุ้นจนธนาคารได้รับเงินทุนมากพอ  
แล้ว ทางธนาคารอาจจะออกใบอนุญาตนให้แก่ธนาคารนี้เพื่อประกอบกิจการต่อไปได้ แต่ถ้าหากไม่มีการ  
ออกหุ้นหรือมีผู้จองซื้อหุ้นเป็นจำนวนได้ไม่มากพอภายใน 2 ปีนับจากเริ่มดำเนินการ FDIC อาจจะ  
ให้มีการรับช่วงหรือโอนขายธนาคารนั้นให้แก่สถาบันการเงินอื่นไปได้

#### 8. การให้เงินช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ปิดกิจการ

ในกรณีที่ FDIC เห็นว่าควรให้สถาบันการเงินที่ปิดกิจการไปเปิดทำการใหม่ หรือ  
ว่าจะเป็นการอันตรายหากมีการปิดสถาบันการเงินใดลง FDIC อาจจะให้เงินกู้ยืม หรือซื้อหลักทรัพย์  
หรือทำการฝากเงินกับสถาบันการเงินนั้นได้ ทั้งนี้เพื่อบริงกันมิให้ต้องมีการปิดกิจการ

FDIC เรียกเก็บเงินเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินที่เอาประกันอัตรา 1/12 ของ  
ร้อยละ 1 อัตราเบี้ยประกันนี้เรียกว่า annual assessment rate โดยเรียกเก็บเป็นราย  
ครึ่งปีเรียกว่า semiannual assessment rate โดยมีวิธีคิดเท่ากับครึ่งหนึ่งของ annual  
assessment rate ควบด้วย average assessment base ของสถาบันการเงินนั้นสำหรับ  
ช่วงเวลา semiannual period ก่อนหน้านั้น

การคิด average assessment base นั้น คิดจากจำนวนเงินฝากที่ธนาคาร  
ต้องรับนิคชอบต่อผู้ฝาก (รวมเงินฝากจากธนาคารอื่นด้วย) บวกด้วย assessment base  
addition ที่กฎหมายกำหนดให้นำมารวมซึ่งได้แก่ trust fund ที่ยังมีได้ทำการลงทุน หรือ

เงินที่สำนักงานใดของธนาคารรับฝากไว้เพื่อที่จะให้ฝากกับอีกสำนักงานหนึ่ง เป็นต้น จากนั้นนำมาหักออกด้วย assessment base deduction ซึ่งได้แก่ เงินสดในมือ เป็นต้น และอัตราส่วนอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนด

สถาบันการเงินที่เอาประกันกับ FDIC จะต้องส่งรายงานฐานะการเงินและการดำเนินงานให้แก่ FDIC เป็นระยะๆ ตามที่ FDIC กำหนด นอกจากนี้ FDIC ยังมีสิทธิ์ที่จะขอจากรายงานการตรวจสอบต่างๆ ที่ Comptroller of the Currency หรือธนาคารที่เป็นสมาชิก Federal Reserve ทำขึ้นได้ รวมทั้ง FDIC ต้องได้รับแจ้งถึงความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในรายงานดังกล่าวที่เกิดขึ้นด้วย

Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC) ในสหรัฐอเมริกา

สำหรับสถาบันการเงินประเภทออมทรัพย์หรือ Savings and Loan นั้น สามารถประกันเงินฝากผ่าน FSLIC ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1934 ด้วยเงินทุนเริ่มแรก 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ FSLIC ให้การประกันเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินเป็นจำนวนรายละไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ในปี 1990 เช่นเดียวกับ FDIC

สถาบันการเงินที่มีสิทธิ์เอาประกันกับ FSLIC คือ Federal savings and loan association, Federal mutual savings bank นอกจากนี้ FSLIC ยังอาจรับประกันเงินฝากให้แก่ building and loan, savings and loan, homestead association, และ cooperative bank ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของมลรัฐต่างๆ ได้อีกด้วย

การแก้ไขข้อบกพร่องของสถาบันการเงินโดย FSLIC ก็มีลักษณะอยู่เช่นเดียวกับ FDIC คือมีอำนาจในการควบคุมดูแลและดำเนินมาตรการต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

#### 1. การปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกัน

FSLIC มีสิทธิ์ที่จะปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกันของสถาบันการเงินได้เมื่อ FSLIC เห็นว่าเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้นมีความเสียหาย หรือนโยบายหรือการจัดการทางการเงินของสถาบันการเงินนั้นมีความเสี่ยง นอกจากนี้ FSLIC ยังสามารถปฏิเสธคำขอเอาประกันได้ถ้าเห็นว่าการดำเนินการของสถาบันการเงินนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการหรือจุดประสงค์ของ FSLIC

## 2. การยกเลิกการให้ประกัน

เมื่อสถาบันการเงินที่เอาประกันดำเนินการประกันชีวิตขณะที่เป็นการเสี่ยงหรือไม่เหมาะสม หรือกระทำการใดๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย FSLIC ก็ส่งหนังสือแจ้งให้สถาบันการเงินนั้นแก้ไขการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องนั้นเสียภายใน 120 วัน ถ้าหากสถาบันการเงินมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขอย่างใดตามที่ได้รับแจ้ง FSLIC ก็มีสิทธิ์ที่จะยกเลิกการให้ประกันแก่สถาบันการเงินนั้นได้

## 3. การออกคำสั่งให้ระงับการกระทำ

เมื่อ FSLIC เห็นว่าสถาบันการเงินใดดำเนินการประกันชีวิตขณะที่เป็นการเสี่ยงและไม่เหมาะสม หรือกระทำการอย่างใดๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย FSLIC ก็สามารถออกหนังสือแจ้งให้ผู้บริหารของสถาบันการเงินนั้นมาทำการใดส่วนได้ โดยให้เวลาล่วงหน้าอย่างน้อย 30 วัน และจากการได้ส่วนนั้น ถ้าหาก FSLIC เห็นว่าสถาบันการเงินได้กระทำการดังเช่นที่กล่าวมาจริง FSLIC ก็มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ระงับการกระทำที่เป็นการไม่ถูกต้องนั้นได้

## 4. การพักงานกรรมการหรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อ FSLIC เห็นว่ากรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินใดกระทำการที่เป็น การละเมิดกฎหมาย หรือฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการกระทำ หรือการกระทำอื่นใดที่เป็น การไม่สุจริต และผลของการกระทำนั้นจะทำให้สถาบันการเงินต้องประสบกับการขาดทุน FSLIC ก็มีอำนาจในการสั่งถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหารนั้นออกจากตำแหน่ง หรือห้ามมิให้บุคคลนั้น เกี่ยวข้องกับการบริหารของงานของสถาบันการเงินนั้นอีกต่อไปได้

## 5. การให้เงินช่วยเหลือ

กรณีที่ FSLIC เห็นเป็นการสมควรที่จะป้องกันมิให้สถาบันการเงินใดต้องล้ม หรือ เพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่ไม่สามารถชำระคืนเงินฝากได้ FSLIC ก็สามารถให้เงินกู้ยืม หรือทำการซื้อสินทรัพย์หรือให้เงินช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินนั้นได้

## 6. อำนาจในการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา

เมื่อสถาบันการเงินใดมีปัญหาไม่สามารถชำระคืนเงินฝากได้ FSLIC จะได้รับการ แต่งตั้งให้เป็น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และมีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้



1. เข้าถือครองสินทรัพย์และกิจกรรมของสถาบันการเงินนั้น
2. กระทำการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สถาบันการเงินนั้นกลับสู่สภาพปกติ เช่น การให้เงินช่วยเหลือ
3. ทำการควบกิจการสถาบันการเงินนั้น เข้ากับสถาบันการเงินอื่น
4. จัดตั้งสถาบันการเงินใหม่ขึ้นมารับถือครองสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเดิม
5. เลิกกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหานั้นเสีย

เพื่อประโยชน์ในการที่ควบกิจการสถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือในการขายสินทรัพย์ หรือในการให้สถาบันการเงินอื่นเข้ารับกิจการไป FSLIC อาจจะช่วยเหลือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือเข้ารับภาระหนี้สินอย่างใดๆ ของสถาบันการเงิน หรือให้เงินกู้ยืม หรือให้การค้ำประกันแก่สถาบันการเงินที่เข้ามาควบกิจการหรือรับภาระนั้นได้ อันเป็นการช่วยย้ําให้การแก้ไข้ปัญหาของสถาบันการเงินเป็นไปได้อย่างดี

#### 7. การจ่ายเงินประกัน

เมื่อสถาบันการเงินใดประสบปัญหาไม่สามารถชำระคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากได้ การจ่ายเงินประกันจะทำให้เต็มจำนวนเงินที่ฝาก แต่เป็นจำนวนรวมไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ต่อราย โดยการจ่ายเงินประกันนี้อาจจะกระทำด้วยเงินสด หรือจ่ายเป็นเงินฝากในสถาบันการเงินอื่นที่รับโอนเงินฝากนั้นไปได้ การจ่ายเงินประกันนี้กระทำโดยเร็วที่สุดนับแต่ที่สถาบันการเงินนั้นไม่สามารถชำระคืนเงินฝากได้

#### Deposit Protection Fund ในประเทศอังกฤษ

การประกันเงินฝากในประเทศอังกฤษกระทำในรูปของกองทุนประกันเงินฝาก (Deposit Protection Fund) ภายใต้ The Banking Act กองทุนนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากธนาคารกลาง (Bank of England) มีคณะกรรมการบริหารเรียกว่า Deposit Protection Board ทำหน้าที่บริหารกองทุน คณะกรรมการกองทุนประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 3 ตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าการ Bank of England เป็นประธาน กรรมการ รองผู้ว่าการ และ Chief Cashier และกรรมการอื่นๆ ผู้ว่าการ Bank of

England จะได้แต่งตั้งเพิ่มขึ้น โดยอย่างน้อย 3 คนจากผู้เป็นกรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้จัดการ  
ของธนาคารสมาชิก และบุคคลอื่นซึ่งเป็นพนักงานของ Bank of England

สถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจรับเงินฝาก (authorised institutions) มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนโดยต้องจ่ายเงินสมทบเริ่มแรกเป็นจำนวน  
10,000 ปอนด์ ส่วนการจ่ายเงินสมทบนอกเหนือจากนี้จะกระทำขึ้นเมื่อคณะกรรมการกองทุน  
เห็นว่าเงินกองทุนมีจำนวนลดน้อยลงกว่า 3 ล้านปอนด์ โดยกำหนดให้มีการจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น  
เพื่อให้อัตราเงินกองทุนมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 ล้านปอนด์แต่ไม่เกิน 6 ล้านปอนด์ หรือหากมีการจ่ายเงิน  
ให้แก่ผู้ฝาก เพราะมีธนาคารล้มและทำให้เงินในกองทุนลดน้อยลง ก็อาจมีการเรียกให้จ่ายเงิน  
สมทบเข้าได้เช่นกัน การเรียกให้จ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น คณะกรรมการกองทุนจะเรียกให้ชำระ  
โดยคิดจากรฐานเงินฝากของธนาคารนั้นตามอัตราเปอร์เซ็นต์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุน  
อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมนี้จะเรียกให้ชำระได้เป็นจำนวนไม่เกิน 300,000 ปอนด์  
และในทุกกรณี ธนาคารทั้งหลายจะไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนเกินกว่า 0.3% ของฐาน  
เงินฝากของธนาคารนั้น

การจ่ายเงินชดเชยเงินฝากนั้นจะกระทำเมื่อธนาคารล้มละลาย (insolvent)  
หรือถูกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ (administration order) กองทุนก็จะจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝาก  
แต่ละรายเป็นจำนวนสามในสี่ของจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 20,000  
ปอนด์

มีข้อสังเกตว่า กองทุนประกันเงินฝากของประเทศอังกฤษนี้ไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหา  
ของสถาบันการเงินเหมือนกับสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ของสหรัฐอเมริกา กองทุนประกัน  
เงินฝากมีอำนาจแต่เพียงที่จะขอให้ Bank of England แจ้งให้ธนาคารส่งข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็น  
ให้แก่กองทุน เพื่อประโยชน์ในการที่กองทุนจะกำหนดจำนวนเงินที่ธนาคารจะต้องจ่ายสมทบ  
เข้ากองทุนเท่านั้น

## บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

ตามที่แสดงในบทก่อนหน้านี้นั้น ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินของไทยในปัจจุบัน ยังประสบปัญหาในการดำเนินงานธุรกิจอยู่บ้างอันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ ประสบการณ์ที่ผ่านมา อดีตคงทำให้ทางการตกอยู่ในฐานะลำบากที่จะช่วยแก้ไขปัญหานั้น ทางเลือกแต่ละทางที่ทางการอาจนำออกใช้ไม่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย แม้กระทั่งการเพิกถอนใบอนุญาตและประกันเงินฝาก ซึ่งหากมีการบริหารงานอยู่ภายใต้นโยบายที่ไม่เหมาะสม ก็ไม่สามารถช่วยแก้ไขวิกฤติการณ์ได้ตามที่คาดคิดที่ได้เกิดขึ้นแล้วในสหรัฐอเมริกา วิธีหนึ่งที่จะช่วยให้ทางการสามารถเลือกใช้มาตรการแก้ไขปัญหาก็ถูกต้องกับสถานการณ์คือ พิจารณาถึงระบบการกำกับตรวจสอบและแก้ไข ปัญหาของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินในปัจจุบันว่ามีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องอย่างไร ผลการดำเนินงานและอุปสรรคของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และแนวโน้มของการประกอบธุรกิจในอนาคตของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน การวิเคราะห์เช่นนี้ นอกจากจะครอบคลุมถึงหลายแง่มุมและครบวงจรแล้ว ยังจะช่วยเตรียมการเพื่อรับสถานการณ์ในอนาคตอีกด้วย

### 5.1 จุดอ่อนในการกำกับตรวจสอบและแก้ไขปัญหของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน

วิกฤติการณ์ของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินในประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีต นอกเหนือจากเป็นเพราะความผิดพลาดหรือทุจริตของผู้บริหารสถาบันการเงินเองแล้ว ยังอาจมีสาเหตุบางส่วนมาจากข้อบกพร่องของหน่วยงานทางการในการกำกับตรวจสอบและแก้ไข แม้ว่าตามคำจำกัดความแล้ว การตรวจสอบจะเป็นสิ่งที่กระทำได้ก็ต่อเมื่อเหตุการณ์หรือธุรกรรมนั้นๆ ได้เกิดขึ้นแล้ว แต่หากหน่วยงานของทางการสามารถติดตามพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินได้อย่างถูกต้องและใกล้ชิดแล้ว ก็จะสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้บ้างว่าสถาบันการเงินจะประสบปัญหาหรือไม่ และรุนแรงเพียงใด อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของการกำกับตรวจสอบและแก้ไขปัญหของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินยังไม่ดีเท่าที่ควร จุดอ่อนดังกล่าวอาจจะสรุปได้ดังนี้

1. ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินนอกจากจะมีจำนวนมากแล้ว บางแห่งยังมีขนาดใหญ่นและสาขากว้างขวางอีกด้วย ทำให้กำลังคนที่ทางการมีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์
2. นอกจากทางการจะมีบุคลากรที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนน้อยแล้ว เวลาบางส่วนของบุคลากรเหล่านั้นยัง เสียไปกับสิ่งที่ไม่สำคัญคือ เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินโดยตรง
3. ความก้าวหน้าในตลาดการเงินตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้การกำกับและตรวจสอบโดยทางการในบางครั้ง ไม่สามารถติดตามได้ทันต่อเหตุการณ์
4. กฎหมายที่เข้ามามีการกำกับและตรวจสอบ แม้ว่าจะถูกกำหนดให้อยู่ในรูปแบบที่ช่วยสร้างเสถียรภาพในระบบการเงิน แต่ในหลายกรณีกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังคงมีความยืดหยุ่นมากเกินไปเกินควรในทางปฏิบัติ ตัวอย่าง เช่น การสั่งให้สถาบันการเงินเพิ่มทุนหรือปรับโครงสร้างหนี้สิน ไม่มีการระบุระยะเวลาอย่างแน่ชัด ความยืดหยุ่นหรือไม่รัดกุมเช่นนั้น จึงมักทำให้เกิดปัญหาของสถาบันการเงินยืดเยื้อ และส่งผลให้ภาระของทางการในการกำกับตรวจสอบเพิ่มขึ้น
5. แม้ว่าทางการจะทราบผลของการกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินแล้วก็ตาม ทางการก็ยังคงมีความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการแก้ไข ทั้งนี้คงเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น ไม่มีกฎเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหานั้นแน่ชัด เกรงว่าวิธีการแก้ไขปัญหาบางวิธีจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินหรือการเมือง
6. ทางการมักมองข้ามผลเสียของความล่าช้าหรือประวิงเวลาในการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงิน แม้ว่าความล่าช้าจะมีส่วนทำให้เกิดปัญหาที่สถาบันการเงินประสบกับต้นทุน หรือ พอกพูนมากขึ้น

## 5.2 จุดอ่อนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

เท่าที่ผ่านมาในอดีต การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นไปบนทิศทางการที่ระบุไว้ในกฎหมาย กล่าวคือ อดีตนายกรัฐมนตรีได้มอบเงินจำนวนมากให้สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ชักจูงให้หน่วยงานเอกชนที่เหมาะสม เข้าร่วมลงทุนและบริหารในสถาบันการเงินที่มีปัญหา อย่างไรก็ตาม กองทุนฯ ยังมีจุดอ่อนในการดำเนินงาน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ไม่มีหลักเกณฑ์แน่ชัดในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน การแก้ไขปัญหาลงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการจัดการกองทุนฯ ทำให้การตัดสินใจบางครั้งหรือวิธีการแก้ไขปัญหามีวิธีไม่ได้ผล (อย่างรวดเร็ว) ความที่ทางการต้องการ
2. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปชำระบัญชีและพิทักษ์ทรัพย์สินทางการตัดสินใจเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการ เป็นผลให้การติดตามทรัพย์สินเพื่อชดเชยคืนต่อผู้เสียหายชดเชยไม่คล่องตัวและล่าช้าเกินความจำเป็น
3. ไม่มีอำนาจในการกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินโดยตรง จึงไม่ทราบถึงฐานะและปัญหาของสถาบันการเงินอย่างละเอียดตั้งแต่แรกเริ่ม
4. ไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายว่าสมควรให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินใดในลักษณะใด และมากน้อยเพียงใด

### 5.3 แนวโน้มการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินในอนาคต

ในช่วงปี 2524-2534 ธนาคารกลางและกระทรวงการคลังในต่างประเทศได้ผ่อนคลายนโยบายควบคุมธุรกิจของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินลง เป็นอันมาก หรือเปิดโอกาสให้สามารถประกอบการค้าเสรียิ่งขึ้น

แนวโน้มดังกล่าวก็ได้เกิดขึ้นภายในตลาดการเงินของไทยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

1. ทางการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ถือครองเงินตราต่างประเทศได้มากขึ้น จากฐานะสุทธิไม่เกินร้อยละ 20 ของเงินกองทุน เป็นไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุนในเดือนเมษายน 2533
2. ทางการประกาศผ่อนคลายนโยบายการควบคุมบริหารเงินตราในเดือนพฤษภาคม 2533 เป็นรอบแรก และเดือนเมษายน 2534 เป็นรอบที่สอง
3. ทางการประกาศยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ 2 ระดับคือ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2532 ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำที่มีอายุเกินสิบสองเดือน และในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2533 ยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกระยะเวลา นอกจากนั้น ยังยกระดับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากร้อยละ 16.5 ต่อปี เป็น

ร้อยละ 19 ค่อย ๆ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2533

4. ทาง การเปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาได้มากยิ่งขึ้นทั้งในเขตตัวเมือง และอำเภอขนาดเล็ก รวมทั้งในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น สาขาย่อย

5. ทาง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ ซึ่งให้ผลตอบแทน ในรูปค่าธรรมเนียม ได้แก่

- ให้เช่าสังหาริมทรัพย์
- ดูแลและเก็บรักษาหลักทรัพย์
- ให้คำปรึกษาในการซื้อ รวมหรือควบกิจการ
- จัดทำการศึกษาเรื่องความเป็นไปได้ของโครงการเพื่อการลงทุน

6. ทาง การอนุญาตให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ ได้แก่

- บริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- ให้เช่าสังหาริมทรัพย์
- ขายบริการทางด้านคอมพิวเตอร์ software

นอกจากนั้น ทาง การยังมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจ อนาคตของ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอีกหลายประเภท อันได้แก่

- ให้คำประกันการจำหน่ายตราสารที่มีอายุต่ำกว่า 270 วัน
- ให้เป็นตัวแทนจำหน่ายหลักทรัพย์รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ
- ให้ธนาคารพาณิชย์บริหารกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- ให้ธนาคารพาณิชย์เป็นที่ปรึกษาการลงทุน
- ให้ทำธุรกิจบริหารจัดการทรัพย์สินแทนผู้อื่นโดยเฉพาะในเรื่องการลงทุน
- ส่งเสริมธุรกิจการให้เช่าทรัพย์สินแบบ financial lease
- ให้ธนาคารพาณิชย์รับซื้อลูกหนี้ทางการค้า
- ให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจเงินตราต่างประเทศ

การผ่อนคลายนกฎเกณฑ์ควบคุมธุรกิจเงินตราต่างประเทศ และแนวโน้มที่กล่าวข้างต้น จะส่งผลให้ระบบการเงินมีการแข่งขันและความคล่องตัวมากขึ้น ทั่วโลกคาดจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งขึ้นต่อการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม แม้ประชาชนหรือ

ธุรกิจจะได้รับประโยชน์และความสะดวกจากการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ดังกล่าว แต่ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินก็อาจเป็นฝ่ายที่จะประสบกับความเสียหายมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะขาดความคุ้นเคยกับธุรกิจประเภทใหม่ๆ จึงขาดบุคลากรและความเชี่ยวชาญในกิจการเหล่านั้น นอกจากนี้ การยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก การเพิ่มเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และธุรกิจเงินตราต่างประเทศที่กระทำได้เสรีมากขึ้น ย่อมเป็นแรงจูงใจให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินแข่งขันกันมากขึ้น แม้ธุรกรรมเหล่านั้นจะก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่ผู้ที่เสนอสินเชื่อหรือบริการทางการเงินมากขึ้นก็ตาม

#### 5.4 ประสบการณ์และแนวทางเลือก

ตามที่ได้แสดงรายละเอียดในบทที่ 2 ทางเราได้มีวิธีการเข้าช่วยแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินในอดีตหลายวิธี ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. รักษาสภาพภาพของสถาบันการเงินนั้นไว้ โดย
  - 1.1 ชักจูงให้สถาบันการเงินเอกชนอื่นๆ เสริมสภาพคล่องหรือเข้าร่วมซื้อหุ้น เพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา
  - 1.2 ทางการเข้าเสริมสภาพคล่องให้แก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยตรง โดยให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ โอนเงินฝาก และ/หรือซื้อหุ้นเพิ่มทุน
  - 1.3 ส่งบุคลากรมืออาชีพเข้าช่วยบริหารกิจการ ซึ่งอาจเป็นคนของทางการ หรือคนที่ทางการเชื่อถือ
2. เปลี่ยนแปลงเจ้าของกิจการโดยการควบหรือรวมสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา เข้ากับสถาบันการเงินอื่น ซึ่งอาจเป็นของรัฐ
3. เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งมักกระทำควบคู่ไปกับการชดเชยผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่อื่นๆ

ตามประสบการณ์ของไทยที่ผ่านมา ทางกรมมักเลือกวิธีช่องทางแก้ไขปัญหาคือตรงข้ามกับกลไกตลาดมากที่สุด กล่าวคือ ทางการจะเข้าแทรกแซงและคุ้มครองทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา นอกจากนี้ทางการยังเข้าให้ความช่วยเหลือในแง่สภาพคล่อง

และการบริหารงานอีกด้วย อีกนัยหนึ่งคือ ทางการเข้าช่วยของฐานะของสถาบันการเงินอย่างเต็มที่ เพื่อหลีกเลี่ยงการล้มละลาย ตามสายคาของประชาชนทั่วไป มาตรการต่างๆ ที่ทางการเลือกใช้ เพื่ออุมชูธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเหล่านั้นดูเหมือนว่าจะประสบผลสำเร็จเป็นอันมากในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน และรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากต่อสถาบันการเงิน ตัวอย่างของผลดีจากการพยุงฐานะของสถาบันการเงินได้แก่

1. ป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤติภาวการณ์ชุกชุมกระเทือนต่อสถาบันการเงินที่ยังตั้งอยู่ เช่น การรีบถอนเงินฝากก่อนกำหนดจากสถาบันการเงินอื่นๆ ที่ยังไม่ประสบปัญหา

2. ป้องกันไม่ให้เป็นอ้อมไหลออกสู่ตลาดการเงินนอกระบบ เพราะหากผู้ฝากเสื่อมศรัทธาในความมั่นคงของสถาบันการเงินในระบบและหันไปฝากเงินออมของคนนอกระบบแทน ปัญหาที่ตามมาคือความยากลำบากในการจัดหาเงินทุนเพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของทั้งภาครัฐและเอกชน

3. ช่วยรักษาชื่อเสียงทางเครดิตของประเทศ หากสถาบันการเงินภายในประเทศล้มละลาย สถาบันการเงินต่างประเทศก็จะเริ่มลังเลใจในการให้เงินกู้และ/หรือเงินช่วยเหลือ ซึ่งสำคัญยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นไทย

4. ช่วยหลีกเลี่ยงผลกระทบทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม มาตรการหลีกเลี่ยงการล้มละลายที่ได้ใช้กันอยู่เสมอในประเทศไทยก็ก่อให้เกิดผลเสียได้เช่นกัน แต่ผลเสียเหล่านั้นมักถูกมองข้ามหรือไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ตัวอย่างของผลเสียเหล่านั้น มีดังต่อไปนี้

1. การอุมชูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาก่อให้เกิดต้นทุนที่สูงมากแก่ทั้งทางการและสถาบันการเงินที่ตั้งอยู่และเป็นสมาชิกของโครงการหลีกเลี่ยงการล้มละลาย

2. แม้ทางการจะพยายามพยุงฐานะของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา แต่ก็ยากที่จะสามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันพื้นฐานได้ เพราะการติดตามหรือทวงลูกหนี้แก่รวมทั้งการปรับโครงสร้างทรัพย์สินและหนี้สินใหม่จำเป็นต้องใช้เวลาเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังมีโอกาสที่จะประสบอุปสรรคหลายประการได้อีกด้วย ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่การฟื้นฟูฐานะของหลายบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ภายใต้โครงการ 4 เมษายน ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทำให้บริษัทเอกชนอื่นาลังเลใจหรือปฏิเสธที่จะเข้าซื้อหรือควบกิจการด้วย อีกนัยหนึ่ง การอุมชูสถาบันการเงินที่มีปัญหา



จะไม่นำมาซึ่งการฟื้นตัวของสถาบันการเงินนั้นๆ เสมอไป ทั้งนี้เนื่องมาจากทางการสามารถแก้ไขข้อบกพร่องขั้นพื้นฐานของสถาบันการเงินนั้นๆ ได้ไม่ดีเท่าที่ควร

3. การควบหรือรวมกิจการของสถาบันการเงินที่มีปัญหา กับสถาบันการเงินที่ยังดีอยู่ ก่อให้เกิดปัญหาทั้งช่วงต่อทั้งสินทรัพย์และหนี้สิน

4. เมื่อเป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่าทางการจะไม่อนุญาตให้สถาบันการเงินล้มละลายอย่างแน่นอน สถาบันการเงินย่อมมีแนวโน้มที่จะดำเนินธุรกิจการเงินที่เสี่ยงมากขึ้น นอกจากนี้ การที่ทางการเข้าอ้อมชู้สถาบันการเงินหนึ่งด้วยวิธีการต่างๆ (เช่น เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ หรือการเข้าช่วยซื้อหุ้นเพิ่มทุน) ก็จะเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่สถาบันการเงินอื่นได้ง่าย

5. การเข้าช่วยเหลือทั้งผู้ฝากและเจ้าหนี้อื่นๆ ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา จะไม่ช่วยพัฒนาวิสัยทางการเงินให้แก่ผู้ฝากและเจ้าหนี้อื่นๆ ของสถาบันการเงิน

6. เนื่องจากทางการยังขาดกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าเมื่อใดจะเข้าอ้อมชู้สถาบันการเงิน หรือเพิกถอนใบอนุญาต จึงเกิดข้อครหาในทางได้ง่ายว่ามีการเลือกปฏิบัติหรือปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ข้อวิจารณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงผลเสียของระบบซึ่งพึงวิจารณ์ของผู้อำนาจตัดสินใจมากเกินไป

โดยสรุปคือ การดำเนินมาตรการช่วยเหลือทั้งผู้ฝากและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา (หรือหลีกเลี่ยงการล้มละลาย) นี้แม้จะช่วยรักษาเสถียรภาพความมั่นคงทั้งทางการเงินและทางการเมืองเท่าที่เห็นอยู่ภายนอกก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวมักใช้ต้นทุนที่สูงทั้งทางด้านการเงินและบุคลากร โดยที่ผลตอบแทนจากมาตรการช่วยเหลือได้มักไม่คุ้มกับต้นทุน เพราะรากฐานความมั่นคงที่แท้จริงของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและได้รับความช่วยเหลือ รวมทั้งคุณภาพของการบริหารธุรกิจการเงินมักได้รับการปรับปรุงขึ้นอย่างค่อนข้างน้อยและล่าช้า

เมื่อคำนึงถึงผลเสียหลายประการที่กล่าวมาข้างต้น และการเปิดตลาดทางการเงินให้เสรีมากขึ้นในปัจจุบัน ทางการจึงควรให้ความสำคัญแก่ผลโศกนาฏภัยในการจัดการสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา กล่าวคือ ทางการอาจจำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการและอนุญาตให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาล้มละลายได้เนืองกรณี โดยที่ทางการเข้าช่วยคุ้มครองเฉพาะผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินนั้นๆ แต่ไม่รวมถึงเจ้าหนี้รายอื่นๆ การเข้าช่วยแบบนี้หรือโครงการประกันเฉพาะเงินฝากจะช่วยให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น

1. รักษาความศรัทธาของประชาชนผู้ฝากเงินในระบบ
  2. ช่วยกระตุ้นความรอบคอบในตัวเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของสถาบันการเงิน เพราะโครงการนี้ไม่คุ้มครองบุคคลเหล่านั้นคง เช่นที่คุ้มครองผู้ฝากเงิน จึงเป็นการช่วยเสริมสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ทั้งเจ้าหน้าที่และสถาบันการเงิน
  3. การระวางตัวของเจ้าหน้าที่ไม่ถูกคุ้มครองนี้จะช่วยเสริมแรงให้แก่หน่วยงานของภาคทางการในการตรวจสอบและควบคุมประสิทธิภาพของการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้ละเอียดถี่ถ้วนและถูกต้องแม่นยำยิ่งขึ้น เพราะเมื่อผู้ตรวจสอบควบคุมเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจให้หรือไม่ให้สินเชื่อกับสถาบันการเงินนั้นก็ได้นั้นย่อมสามารถเข้าถึงข้อมูลความเป็นจริงได้มากกว่าหน่วยงานของภาคทางการ
  4. จากข้อ 2 และข้อ 3 จะเห็นได้ว่าโครงการประกันเฉพาะเงินฝากจะช่วยพัฒนา professionalism ให้แก่ระบบสถาบันการเงินมากขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างเสริมเสถียรภาพทางการเงินของระบบให้แก่ตนเอง ทั้งนี้เป็นผลจากการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหามานานและรุนแรงจนไม่คุ้มทุนที่ทางการจะเข้าไปช่วยเหลือหรือแก้ไข
  5. ไม่ใช้ทรัพยากรการเงินมากเกินไป เพราะคุ้มครองเฉพาะเงินฝากของประชาชนที่สถาบันการเงินในระบบ ไม่รวมถึงเงินกู้อื่นๆ เช่น สินเชื่อในเครื่องของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา การประหยัดทรัพยากรการเงินนี้จะส่งผลประโยชน์ต่อไปให้แก่สถาบันการเงินที่ไม่ประสบปัญหา แต่ต้องถูกเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันเพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินอื่นๆ ในระบบ
  6. ทางกรมมีทางเลือกมากขึ้น กล่าวคือ ในบางกรณีสถานการณ์ยังไม่รุนแรงถึงที่สุด โครงการประกันเฉพาะเงินฝากก็สามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ดำเนินกิจการต่อไปได้ ส่วนกรณีถึงที่สุดแล้วก็สามารถอนุมัติให้ล้มละลายและชดเชยเงินให้แก่ผู้ฝากได้
- การจัดการสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้วยวิธีที่ฉลาดแกมโกง (โครงการประกันเฉพาะเงินฝาก) ตามที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ จะช่วยปรับปรุงคุณภาพของสินทรัพย์และการบริหารเงินในตลาดเอกชนเป็นอันมาก เพราะสถาบันเจ้าหน้าที่ไม่เข้มงวดเงินจะมีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้นกับการปล่อยสินเชื่อให้แก่สถาบันการเงิน เนื่องจากไม่มีเกราะกำบังขั้นสุดท้ายอย่างที่เคยมีเสมอมาในอดีตดัง เช่นกองทุนฟื้นฟู ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินก็จะรอบคอบมากยิ่งขึ้นในการ

ปล่อยสินเชื่อ ตัวสถาบันการเงินเองก็เช่นกัน การตื่นตัวมากขึ้นของเจ้าหน้าที่ก็จะช่วยเป็นเสมือน safety valve ให้แก่สถาบันการเงินไม่ทำให้ทำธุรกิจเกินตัว เกินกำลังความสามารถของตน หรือไม่ให้ประกอบธุรกิจโดยมีความลำเอียง เข้าข้าง เครือผู้บริหารและ /หรือผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงิน มากเกินขอบเขต นอกจากนั้นในกรณีที่ต้องการจำเป็นต้อง เปิดถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของ สถาบันการเงิน โครงการประกันเฉพาะ เงินฝากก็จะ ไม่ก่อปัญหาการส่งต่อหนี้สินลงสัณฑ์ เรือรั้งจาก สถาบันการเงินรุ่นหนึ่ง ไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง ดัง เช่นมาตรการหลีกเลี่ยงการล้มละลายที่ใช้ปฏิบัติเกือบ ตลอดมาในอดีต

โครงการประกันเฉพาะ เงินฝากจะ เป็นการประนีประนอมระหว่างแรงกดดันภาคตลาด (อนุมติที่ล้มละลาย) และ แรงต่อต้านภาคตลาด (แทรกแซง เข้าช่วย เหลือผู้ฝากและ เจ้าหนี้ อย่าง เต็มที่) ที่จะช่วยปรับฐานที่เหมาะสมให้แก่สถาบันและระบบการเงินของประเทศ เพื่อพัฒนาและ เรียนรู้ให้พึ่งตนเองได้มากที่สุด หากมิเช่นนั้นแล้วก็จะ ไม่สามารถปรับตัวให้ เข้ากับตลาดการเงินของ โลกในปัจจุบัน ซึ่งเต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลง การแข่งขัน และการคิดค้นกลยุทธ์หรือเครื่องมือ ทางการเงินใหม่ๆ อยู่เสมอ การปล่อยให้สถาบันการเงินมีเกราะกำบังอย่าง เต็มตัวไม่ต้องประสบ ปัญหาถึงขั้นล้มละลาย เพราะทางการเข้าโอบอุ้มอยู่เสมอนั้นก็ เปรียบเสมือนกรณีที่ต้องการ เข้าช่วย กำหนดอัตราดอกเบี้ยให้แก่สถาบันการเงินเอกชนอยู่เสมอในตลาดการเงิน ซึ่ง จะ ไม่ช่วยพัฒนา professionalism ให้แก่สถาบันการเงินเอกชนแต่ประการใด นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสังเกต อีกประการหนึ่งด้วยว่า การอนุญาตให้สถาบันการเงินล้มละลายโดยขาดการคุ้มครองเฉพาะ เงินฝากนี้จะ เป็นวิธีการช่วยถ่วงดุล หรือลดแรงดันในวงจรการค้าประกันที่มักจะ เพิ่มความเสี่ยง ในตัวของวงจรเอง (insurance/risk cycle) ทั้งนี้เป็นเพราะบทบาทของเจ้าหน้าที่รายอื่น ที่ไม่ช่วยผู้ฝากจะ ช่วยรั้งไว้ให้สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้โครงการประกันเฉพาะ เงินฝากนี้ทำธุรกิจที่ เสี่ยงมากเกินไป เพราะแหล่งเงินทุนที่สำคัญนอกเหนือจากเงินฝาก ได้แก่ เงินกู้ยืม เริ่มได้มา ด้วยความลำบากมากขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดการคุ้มครองที่เคยได้

โดยสรุป จะ เห็นได้ว่า หากเปลี่ยนบทบาทของกองทุนเงินฝาก มาเป็นบทบาทของสถาบัน ประกันเงินฝาก (บงฝ.) จะ เป็นก้าวที่สำคัญในการพัฒนาตลาดการเงินภายในประเทศ และ จะสอดคล้องกับนโยบายของทางการในปัจจุบันที่ต้องการให้ภาคของตลาดเป็นตัวนำของการ เปลี่ยนแปลงส่วนาพหุ หรือเป็นแรงดึงที่สำคัญกว่าปัจจัยอื่น นอกจากนั้น ตามแนวโน้มการประกอบ

ธุรกิจการเงินในอนาคตดังที่กล่าวในข้อ 5.3 ข้างต้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่าเมื่อทางการของไทยมีนโยบายเปิดตลาดการเงินให้เสรีมากขึ้นตามที่ประกาศแล้ว ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินย่อมพยายามที่จะประกอบธุรกิจประเภทใหม่ๆ มากขึ้นเพื่อหารายได้เพิ่มเติม ความพยายามเช่นนี้จะนำมาซึ่งความเสี่ยงที่มากขึ้น และโอกาสที่สถาบันการเงินจะประสบปัญหาที่จะมีมากขึ้นตามไปด้วย ในสถานการณ์เช่นนั้น หากทางการเข้าไปโอบอุ้มหรือหนุนฐานะของเกือบทุกสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาซึ่งเคยกระทำมาในอดีต ก็จะไม่ช่วยพัฒนาทั้งวิสัยทางการเงินและความเชี่ยวชาญของเอกชนในการบริหารความเสี่ยงทางการเงินอย่างแน่นอน ดังนั้น การจัดตั้งและปฏิบัติงานของ บงผ. จะเป็นมาตรการที่สอดคล้องและเอื้ออำนวยกับนโยบายการเปิดและพัฒนาตลาดการเงิน

เพื่อที่ บงผ. สามารถช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ บงผ. ควรมีโอกาสและทำหน้าที่ครบวงจร กล่าวคือ ทำหน้าที่กำกับตรวจสอบเฉพาะในเรื่องฐานะและความมั่นคงของสถาบันการเงิน เสนอแนะมาตรการแก้ไข และดำเนินมาตรการแก้ไข ปัญหาของสถาบันการเงิน ซึ่งแตกต่างไปจากกองทุนฟื้นฟู ที่ทำหน้าที่แต่เพียงให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา หรือเจ้าหน้าที่/ผู้มากของสถาบันการเงินดังกล่าว สำหรับงานด้านกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น บงผ. ควรเน้นหนักในเรื่องของฐานะและเสถียรภาพของสถาบันการเงิน โดยไม่ต้องรวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายการเงินของ ธพท. อนึ่ง การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินโดย บงผ. นี้ จะเป็นกลไกที่ช่วยทำหน้าที่ check & balance ให้แก่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินโดย ธพท.

บทเรียนจากต่างประเทศที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 4 แสดงให้เห็นว่า บงผ. นั้น มีใช้ เครื่องมือหรือสถาบันที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพเสมอไป ความล้มเหลวของ FSLIC และวิกฤติการณ์ของ FDIC มีสาเหตุบางส่วนมาจากภาระประวิงเวลาที่จะเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของสถาบันการเงิน การประวิงเวลานั้นก่อให้เกิดปัญหาที่ถกเถียงเพิ่มภาระในการอุ้มชูสถาบันการเงินเป็นอันมาก บงผ. จะเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพได้ก็คือเมื่อมีนโยบายการบริหารงานที่ชัดเจน รอบคอบ และรัดกุม ต่างจากของกองทุนฟื้นฟูในปัจจุบัน

## 5.5 โครงสร้างและนโยบายการดำเนินงานของ บงผ.

เพื่อให้ บงผ. สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการผู้บริหาร บงผ. ควรวางนโยบายหลักบางประการดังต่อไปนี้

1. จีกระบบเครื่องชี้ความรุนแรงของปัญหาสถาบันการเงินและวางกฎเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาย่างแน่นอน อันจะทำให้การปฏิบัติงานของ บงผ. ไม่ขึ้นกับวิจารณ์จากและปัจจัยทางการเมืองมากเกินไป ตัวอย่างของเครื่องชี้ฐานะหรือปัญหา ได้แก่

- เงินกองทุนสุทธิขั้นต่ำ
- สัดส่วนขั้นต่ำของเงินกองทุนสุทธิต่อสินทรัพย์เสี่ยงสุทธิ
- สัดส่วนขั้นต่ำของสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝากทั้งสิ้น
- สัดส่วนขั้นสูงของสินทรัพย์จัดชั้นสงสัยต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้น

ควบคู่กับเครื่องชี้เหล่านี้ บงผ. ควรมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าเมื่อปัญหาที่สถาบันการเงินประสบรุนแรงถึงระดับไหน ทางเราก็จะใช้ชีวิตกับปัญหาย่างไร เช่น ส่งคำเตือนให้แก่ฐานะภายในระยะเวลาที่กำหนด เสริมสภาพคล่องพร้อมทั้งบางเงื่อนไขบางประการ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้บริหารให้เป็นมืออาชีพ เพิ่มทุนหรือลดทุนเพื่อชดเชยความเสียหายที่คงค้างอยู่ เปลี่ยนแปลงเจ้าของกิจการด้วยการควบหรือรวม หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ เครื่องชี้และกฎเกณฑ์ในการแก้ปัญหาเหล่านี้ทางการควรประกาศให้ทั้งระดับสถาบันการเงินและประชาชนทั่วไปทราบ การประกาศเช่นนี้นอกจากจะส่งผลทางจิตสำนึกผู้บริหารสถาบันการเงินรอบคอบและระมัดระวังต่อการดำเนินงานของตนแล้ว ยังจะช่วยสนับสนุนให้ลูกค้าฝากเงินกับสถาบันการเงินเหล่านั้นเข้าใจถึงหลักการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและช่วยทางการสอดส่องฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินที่ตนเองฝากอยู่ด้วย

2. เนื่องจากปัจจัยที่สำคัญเป็นอันมากในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินคือการตัดสินใจของผู้บริหารสถาบันการเงิน ดังนั้น บงผ. จึงควรกระตุ้นเตือนผู้บริหารของสถาบันการเงินให้ระมัดระวังต่อพฤติกรรมของตนเองอยู่เสมอ โดยการประกาศนโยบายอย่างจริงจังว่า านกรณีที่สถาบันสมาชิกของ บงผ. ถูกเพิกถอนใบอนุญาตและ บงผ. ได้ชดเชยไปแล้วนั้น ให้ บงผ. รับผิดชอบต่อสิทธิจากหนี้ไปห้องร้องคดีแพ่ง เรียกค่าเสียหายจากผู้บริหารของสถาบันการเงินซึ่งประพฤติทุจริตหรือมิชอบ คดีแพ่งดังกล่าวสามารถทำให้ผู้บริหารเข้ามาร่วมรับผิดชอบ

คู่ส่วนเสียหายที่เกิดขึ้น จึงทำให้ผู้บริหารรอบคอบในการตัดสินใจของตนมากขึ้น และส่งผลคือ  
การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอีกด้วย

3. ทางภาครัฐเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน  
แห่งใหม่ขึ้นบ้าง โดยเฉพาะในกรณีที่ ปงผ. เสนอเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินแห่งใด  
แห่งหนึ่ง การอนุญาตให้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินแห่งใหม่นี้จะช่วยเกื้อหนุนการ  
แข่งขันและพัฒนาตลาดการเงินภายในประเทศ สอดคล้องกับจุดประสงค์ของการผ่อนคลายนโยบาย  
ควบคุมบริหารและธุรกิจอื่นๆ ของสถาบันการเงิน

เนื่องจาก ปงผ. สมควรปฏิบัติหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินควบคู่ไปกับ  
แก้ปัญหาของสถาบันการเงิน ดังนั้นหน่วยงานเช่น ปงผ. คงมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ  
ในการครอง หรือดำเนินงานได้ราบรื่นมากขึ้น หาก ปงผ. มีฐานะเกี่ยวข้องกับ ธพท. ซึ่ง  
ความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิดอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น ปงผ. อาจมีฐานะเท่าเทียมกับ  
ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งแม้จะเกี่ยวข้องกับ ธพท. แต่ก็มีเอกภาพ  
และการบริหารงานตนเอง ความเกี่ยวข้องกับ ธพท. ตามที่เสนอแนะ จะช่วยก่อให้เกิดความ  
สอดคล้องระหว่างการดำเนินนโยบายทางการเงินโดย ธพท. การติดตามแก้ไขปัญหาของสถาบัน  
การเงินโดย ปงผ. และไม่มี ความซ้ำซ้อนเกินสมควรในการกำกับตรวจสอบของทั้ง ธพท. และ  
ปงผ. นอกจากนี้ ยังจะช่วยป้องกันไม่ให้ข้อมูลทางการเงินรั่วไหลอีกด้วย คณะกรรมการ  
บริหารงานของ ปงผ. ควรประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงการคลังและ ธพท. เท่านั้น ทั้งนี้  
เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากทางด้านการเมืองอีกด้วย สำหรับภาคเอกชนแม้ว่าจะมีส่วน  
เข้าร่วมบริหารด้วยเพราะเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียม ซึ่งเป็นรายได้ที่สำคัญของ ปงผ. แต่หาก  
เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานของ ปงผ. เอกชนอาจใช้สิทธิพิเศษ  
(เช่น ล่วงรู้ฐานะหรือข้อมูลของสถาบันการเงินอื่น) ไปในทางที่ไม่เหมาะสมได้ คณะกรรมการ  
บริหารงานของ ปงผ. ควรขอความเห็นจากสถาบันการเงินเอกชนเป็นคราวๆ ไป ในแต่ละครั้ง  
ที่ทางการมีปัญหาคือต้องการข้อคิดเห็น

ทางด้านสมาชิกภาพ ทางภาครัฐบังคับให้สถาบันการเงินเอกชนทั้งหมดที่รับเงินฝาก  
จากประชาชน (ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตของจีเอ) เข้าเป็น  
สมาชิกของ ปงผ. เพราะหากให้เลือกตามความสมัครใจแล้ว ปงผ. อาจจะไม่เป็นสถาบันการเงิน

าศสมัครเข้าเป็นสมาชิกเลย เพราะนอกจากจะเสียค่าธรรมเนียมแล้ว ยังจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อกำหนดของ บงผ. เพิ่มขึ้นอีกด้วย หรือ บงผ. อาจจะมีแต่เฉพาะสมาชิกที่เป็นสถาบันการเงินขนาดเล็กและมีความเสี่ยงสูง ทางฝ่ายสถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงและเครือข่ายกว้างขวางคงไม่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกเพราะไม่ต้องการเสียค่าธรรมเนียม และในขณะที่เดียวกันก็เชื่อว่าทางการคงไม่เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของตน การบังคับให้ทุกสถาบันการเงินเป็นสมาชิก บงผ. นี้ อาจทำให้สถาบันการเงินเอกชนบางแห่งมีข้อโต้แย้งได้ว่าไม่จำเป็น แต่เมื่อมองงานแง่ส่วนรวมแล้ว ทุกสถาบันการเงินจะได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติงานของ บงผ. ที่นำมาซึ่งเสถียรภาพในระบบการเงิน และการปฏิบัติงานของ บงผ. จะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อทุกสถาบันการเงินเข้าเป็นสมาชิกของ บงผ. ซึ่งนอกจากจะนำรายได้ที่เพียงพอมาสู่ บงผ. แล้ว ยังจะช่วยถ่วงดุลความเสี่ยงที่ บงผ. ต้องรับอีกด้วย

รายได้หลักของ บงผ. คือ ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากสถาบันสมาชิก โดยคำนวณจากยอดเงินฝากคงค้างของประชาชน ซึ่ง ไม่นับรวมถึงเงินฝากระหว่างสถาบันการเงินเพราะจะเป็นการนับซ้ำซ้อน เงินฝากที่จะใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าธรรมเนียม และ เงินฝากที่จะได้รับการคุ้มครองนั้นจะรวมถึงบัญชีเงินฝากทุกประเภทไม่ว่าจะตามระยะเวลาการฝากถอน สาเหตุที่ควรให้การประกันเงินฝากคุ้มครองเงินฝากทุกประเภท (แม้การแตกต้นถอนเงินจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงโดยเฉพาะเงินฝากประเภทออมทรัพย์หรือเมื่อเรียกก็ตาม) คือหลีกเลี่ยงการแทรกแซงหรือบิดเบือนราคาตลาด เช่น หากการประกันเงินฝากคุ้มครองเฉพาะเงินฝากออมทรัพย์หรือเมื่อเรียกประชาชนก็จะมีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงเงินฝากประจำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามารถของสถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อให้แก่โครงการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว

ส่วนอัตราค่าธรรมเนียมก็ควรกำหนดให้อยู่ในอัตราเดียวกันสำหรับสถาบันการเงินประเภทเดียวกัน โดยไม่ให้ค่าธรรมเนียมแปรผันไปตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน ทั้งนี้เพื่อมิให้บังเอิญถึงสภาพภาพของแต่ละสถาบันการเงิน และไม่เพิ่มภาระซ้ำเติมแก่สถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอ

วงเงินฝากที่จะได้รับการคุ้มครองจาก บงผ. นั้นสมควรกำหนดขึ้นให้ บงผ. สามารถคุ้มครองจำนวนบัญชีเงินฝากส่วนใหญ่นับจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะของเงินฝากรายย่อย เช่น ในช่วงปี 2533 ประมาณร้อยละ 90 ของจำนวนบัญชีเงินฝากทุกประเภทในธนาคารพาณิชย์

และประมาณร้อยละ 50 ของจำนวนบัญชีใน บง. บงล. บค. อยู่ในระดับวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท ตามโครงสร้างเงินฝากเช่นนี้ ในกรณีที่ทางการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงิน บงผ. จะช่วยชดเชยให้แก่ผู้ฝากเดิมมูลค่าสำหรับวงเงินฝากที่ไม่เกิน 200,000 บาท ส่วนเสียหายที่เกินวงเงินนี้เป็นภาระของผู้ฝาก การแบ่งส่วนหนึ่งของภาระให้แก่ผู้ฝากเงินจะช่วยให้ผู้ฝากระมัดระวังมากขึ้น (ถึงแม้ว่าผู้ฝากรายใหญ่บางรายจะแตกบัญชีย่อยก็ตาม) ทั้งนี้เพราะการคุ้มครองเงินฝากเดิมมูลค่าสามารถก่อให้เกิดปัญหาแก่ บงผ. ได้ง่ายดังที่ได้เกิดขึ้นแล้วกับ FDIC ในสหรัฐอเมริกา

จุดเด่นอีกประการหนึ่งของ บงผ. คือการที่ บงผ. ทำหน้าที่ครบวงจร กล่าวคือ ทำหน้าที่ติดตาม กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินไปพร้อมๆ กับดำเนินการกำกับและตรวจสอบของสถาบันการเงิน การแต่งตั้งและมอบหมายให้บุคลากรบางส่วนของ บงผ. ไปทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น ไม่ควรนับว่าเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกับ ธปท. เพราะการรักษาเสถียรภาพในระบบการเงินซึ่งเป็นจุดหมายหลักของ บงผ. นั้น จะต้องพึ่งการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ตามสถานการณ์ปัจจุบัน การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินโดย ธปท. ยังกระทำได้อย่างไม่ทั่วถึงหรือละเอียดพอ เนื่องจากจำนวนบุคลากรยังไม่เพียงพอ นอกจากนั้นงานกำกับและตรวจสอบธุรกรรมของสถาบันการเงินก็เป็นงานที่ทำได้ยากและต้องใช้ความละเอียดรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง อนึ่ง เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพและป้องกันการดำเนินงานซ้ำซ้อน ฝ่ายกำกับและตรวจสอบของ บงผ. ควรได้รับรายงานจากฝ่ายกำกับและตรวจสอบของ ธปท. อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะเสื่อมถอยลง ในกรณีเช่นนั้น บงผ. อาจทำการตรวจสอบเป็นพิเศษอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและการวินิจฉัยข้อมูลที่ถูกต้อง การทำหน้าที่ครบวงจรของ บงผ. เช่นนี้จะทำให้ บงผ. สามารถเลือกวิธีและเวลาของการแก้ไขปัญหาได้เหมาะสมกว่ากองทุนฟื้นฟูฯ ในปัจจุบัน

#### 5.6 เปรียบเทียบ บงผ. กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

1. การตัดสินใจแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน กองทุนฟื้นฟูฯ จะตัดสินใจโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดและ เปิดแผนหรือโปรแกรมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ นอกจากนั้นการที่กองทุนฟื้นฟูฯ ไม่มีอำนาจที่จะ เข้าแก้ไขปัญหา ก็ยังทำให้การแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินล่าช้าและก่อให้เกิดปัญหา



เร่ร่อนหรือตกงานยิ่งขึ้น แต่ ปงผ. จะมีระเบียบและขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ชัดเจนและแน่นอนขึ้น หรือขึ้นกับวิจารณ์จากผู้คนน้อยลง ทำให้ ปงผ. สามารถแก้ไขปัญหาลดต้นทุนต่อเหตุการณ์มากขึ้น

2. การที่ ปงผ. ทำหน้าที่หลักทั้งในด้านการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน การวินิจฉัยปัญหา การเข้าดำเนินการแก้ไข การเป็นพินัยทรัพย์สินของสถาบันการเงินตลอดจนเป็นผู้ชำระบัญชี ทำให้ไม่มีข้อขัดข้องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน โดยมีการประสานงานเป็นหนึ่งเดียวกัน ในขณะที่กองทุนฟื้นฟูฯ และฝ่ายกำกับและตรวจสอบของ ธปท. ยังมีการแยกหน้าที่กันโดยยังขาดการประสานงานที่ดีพอ ทำให้ล่าช้าและขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะเมื่อกองทุนฟื้นฟูฯ ทำหน้าที่เพียงเข้าฟื้นฟูสถาบันการเงินเมื่อปัญหาของสถาบันการเงินเข้าขั้นวิกฤตเท่านั้น

3. ต้นทุนในการเข้าแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน กองทุนฟื้นฟูฯ และฝ่ายกำกับและตรวจสอบของ ธปท. ทำให้ทางการต้องเสียเงินเป็นจำนวนมาก เช่น การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำแก่ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน การอัดฉีดเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้น ในหลายกรณีเป็นการประวิงเวลาโดยเปล่าประโยชน์ เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาโครงสร้างพื้นฐานและอุปสรรคหลายประการ (ดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 5.4) วัตถุประสงค์แต่ในกรณีของ ปงผ. ต้นทุนจะต่ำกว่ามากในแง่ที่ว่า เมื่อสถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการประกอบกิจการที่เสื่อมถอยลงจนถึงขั้นอันตรายก็จะถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยมีการจ่ายเงินคืนแก่เฉพาะผู้ฝากเงินเป็นบางส่วนตามที่กำหนดไว้ แต่หากสถาบันการเงินใดที่อยู่ในฐานะที่พอจะฟื้นฟูได้ก็จะได้รับการช่วยเหลือ การแก้ไขปัญหายังมีระบบที่จะช่วยลดภาระในการให้ความช่วยเหลือทั้งในแง่เงินทุนและบุคลากร รวมทั้งช่วยลดข้อครหาด้วย

4. ความเด่นชัดหรือโปร่งใสของนโยบายประกันเงินฝาก ปงผ. จะเป็นองค์กรที่เด่นชัดและมีอิสระมากกว่ากองทุนฟื้นฟูฯ เพราะมีการประกาศประกันเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินรวมทั้งมีกฎเกณฑ์ในการกำกับและเข้าแก้ไขปัญหายังมีระบบกว่า ทำให้ทั้งผู้ถือหุ้นและผู้บริหารของสถาบันการเงินสำนึกตนและมีความรับผิดชอบมากขึ้น โดยผู้ฝากเงินก็จะต้องระมัดระวังการฝากเงินของตนในแต่ละสถาบันการเงิน และผู้บริหารก็จะรอบคอบมากขึ้นในการบริหารสถาบันการเงิน ในขณะที่กองทุนฟื้นฟูฯ และฝ่ายกำกับและตรวจสอบ ของ ธปท. ยังมีลักษณะการทำงาน

ที่ค่อนข้างแอบแฝง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการแก้ไขปัญหาค่าเงินมาตรการอ้อม อันได้  
ชักนำให้ผู้ฝากเงิน ผู้ถือหุ้น และผู้บริหารสถาบันการเงินขาดความรับผิดชอบ เพราะเข้าใจว่า  
หากสถาบันการเงินประสบปัญหา ทางภาครัฐจะเข้าช่วยเหลือหรืออ้อมชดเชยอย่างแน่นอน สถาบัน  
การเงินจึงไม่ลังเลใจที่จะเข้ารับความเสี่ยงที่อาจสูงจนเกินควร เพื่อหาผลตอบแทนมากขึ้น

โดยสรุป การจัดตั้ง บงผ. เป็นช่องทางหนึ่งของการปรับปรุงระบบการแก้ไขปัญหาค่า  
ของสถาบันการเงินในปัจจุบัน และช่องทางนี้จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับแนวนโยบาย  
การบริหารงานของ บงผ. รวมทั้งการยอมรับซึ่งบทบาทของกลไกตลาดในการแก้ไขปัญหาค่าของ  
สถาบันการเงิน