



บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ.

โดย อิศร์กุล อุณหเกตุ

สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

- แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 29 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 เพื่อให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินทำหน้าที่ในการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินต่อไป

ประเด็นวิเคราะห์

- การให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน
- การคุ้มครองผู้ฝากเงิน

ข้อเสนอแนะ

- ควรเร่งพิจารณาการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน
- ควรพิจารณาอัตราที่เหมาะสมในการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงิน ทั้งการเรียกเก็บเงินเพื่อเข้าบัญชีกองทุนฯ และการเรียกเก็บเงินเพื่อเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
- ควรกำหนดระยะเวลาเพื่อลดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองลง

บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ.

1 บทนำ

ในปี 2551 ประเทศไทยมีการออกกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินอย่างน้อย 3 ฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 (2) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และ (3) พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กฎหมายทั้งสามฉบับนี้มุ่งสร้างกติกาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย กับสถาบันการเงิน ซึ่งรวมไปถึงการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน โดยมุ่งหวังที่จะใช้สถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน แทนที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฯ) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2528 ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 เพื่อเป็นกลไกหนึ่งในการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเข้ามาเป็นกลไกในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน ผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน แทนที่กองทุนฯ ดังที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 จึงตัดอำนาจของกองทุนฯ ในการ (ก) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน (ข) ซื้อ หรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน และ (ค) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ของสถาบันการเงิน¹ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้กองทุนฯ ยังคงมีอำนาจในการดำเนินการทั้งสามข้อข้างต้น หากยังไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน ภายในช่วง 4 ปีหลังจากพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เริ่มมีผลบังคับใช้²

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2551 ดังนั้น ช่วงเวลา 4 ปีที่กล่าวมาข้างต้นจึงสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2555 โดยที่ยังไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงได้พิจารณาร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนฯ ก่อนที่จะเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 29 อัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 เพื่อให้กองทุนฯ ทำหน้าที่ในการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินต่อไป โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2555

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 ปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

² มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

2 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงิน เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤติการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ”³

• อำนาจของกองทุนฯ

มาตรา 29 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 กำหนดอำนาจในการดำเนินการของกองทุนฯ ไว้ทั้งสิ้น 10 ข้อ⁴ (รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2540⁵) ต่อมา พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ตัดอำนาจของกองทุนฯ เหลือเพียง 6 ข้อ⁶ (ดูภาคผนวก 1) ทั้งนี้ อำนาจของกองทุนฯ ที่ถูกตัดออกไป ได้แก่

- (ก) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีหรือไม่มีประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี
- (ข) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน
- (ค) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน และ
- (ง) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้กองทุนฯ ยังคงมีอำนาจในการดำเนินการในข้อ (ก) (ข) และ (ค) หากยังไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน ภายในช่วง 4 ปีหลังจากพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เริ่มมีผลบังคับใช้⁷

อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลา 4 ปีที่กล่าวมาข้างต้นสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2555 โดยที่ยังไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน กระทรวงการคลังจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญคือ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 29 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 โดย

³ หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528

⁴ มาตรา 29 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528

⁵ มาตรา 29 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

⁶ มาตรา 29 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

⁷ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

นำอำนาจของกองทุนฯ ในการดำเนินการในข้อ (ก) (ข) และ (ค) ข้างต้นกลับมา เพื่อให้กองทุนฯ ทำหน้าที่ในการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินต่อไป

● **ภาระหนี้ของกองทุนฯ**

วิกฤติการณ์ในระบบการเงินและสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2540 ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ มีมติตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง ให้กองทุนฯ ดำเนินการประกันเงินฝากให้กับผู้ฝากเงิน และรับประกันหนี้ของเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน มาตรการนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อ “มาตรการ 5 สิงหาคม 2540” การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินนี้สร้างภาระทางการเงินแก่กองทุนฯ อย่างมหาศาล (ดูตารางที่ 1) เนื่องจากกองทุนฯ ต้องกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ในการดำเนินการ โดยเกือบทั้งหมดเป็นการกู้ยืมระยะสั้นจากตลาดเงิน ต่อมา ในปี 2543 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงต้องออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกพันธบัตรกู้เงิน เพื่อชดเชยความเสียหายให้กับกองทุนฯ จำนวน 5 แสนล้านบาท (FIDF 1) เมื่อฐานะการเงินของกองทุนฯ ไม่ดีขึ้น จึงต้องมีการออกพันธบัตรกู้เงินอีก 2 ครั้ง ในปี 2543 (FIDF 2) และปี 2545 (FIDF 3) ในวงเงินจำนวน 1.12 และ 7.8 แสนล้านบาท⁸ ตามลำดับ รวมหนี้การออกพันธบัตรทั้งสามครั้งประมาณ 1.4 ล้านล้านบาท⁹

ตารางที่ 1 การประมาณการความเสียหายจากการดำเนินมาตรการของกองทุนฯ

หน่วย: ล้านบาท	
ประเภทความเสียหาย	จำนวนเงิน
1. การช่วยเหลือผู้ฝากเงิน	554,149
2. การฟื้นฟูกิจการด้วยการเข้าเพิ่มทุน	164,139
3. การฟื้นฟูกิจการด้วยการบริหารหนี้ด้วยคุณภาพ	650,750
4. ค่าดอกเบี้ยจ่าย และค่าใช้จ่ายอื่นสุทธิ (หลังหักเงินนำส่งและเงินได้อื่นๆ)	27,412
ความเสียหายทั้งสิ้นสุทธิ	1,401,450

ที่มา: เว็บไซต์ธนาคารแห่งประเทศไทย

<http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutionsDevelopmentFund/Manage_Debt/Pages/History_Debt_FIDF.aspx>

⁸ กระทรวงการคลังออกพันธบัตรกู้เงิน FIDF 3 จริงประมาณ 6.9 แสนล้านบาท จากวงเงินที่กำหนดไว้ 7.8 แสนล้านบาท

⁹ สามารถดูรายละเอียดการออกพันธบัตรกู้เงิน เพื่อชดเชยความเสียหายให้กับกองทุนฯ ในช่วงปี 2541-2545 ได้จากเว็บไซต์ธนาคารแห่งประเทศไทย <http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutionsDevelopmentFund/Manage_Debt/Pages/Managemen_Debt.aspx>

ในส่วนองวิธีการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กับกองทุนฯ นั้น พระราชกำหนดทั้ง 2 ฉบับกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยชำระคืนเงินต้น¹⁰ ขณะที่กระทรวงการคลังชำระดอกเบี้ย¹¹ ทั้งนี้ นับจากปี 2541 ที่รัฐบาลออกพันธบัตรกู้เงินจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2554 นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้คืนหนี้เงินกู้ได้เพียงประมาณ 1.63 แสนล้านบาท หนี้เงินต้นที่แทบไม่ลดลงนี้ทำให้กระทรวงการคลังมีภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยชำระดอกเบี้ยรวมแล้วประมาณ 6.7 แสนล้านบาท หรือกว่าครึ่งหนึ่งของวงเงินกู้รวมทั้งหมด (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 การชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยของกองทุนฯ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2554

หน่วย: ล้านบาท

	วงเงินกู้	วงเงินชำระคืนแล้ว	ยอดการชำระดอกเบี้ยสะสม
FIDF 1	500,000	36,725	393,535
FIDF 2	112,000	112,000	13,789
FIDF 3	693,327	14,501	263,178
รวม	1,305,327	163,226	670,502

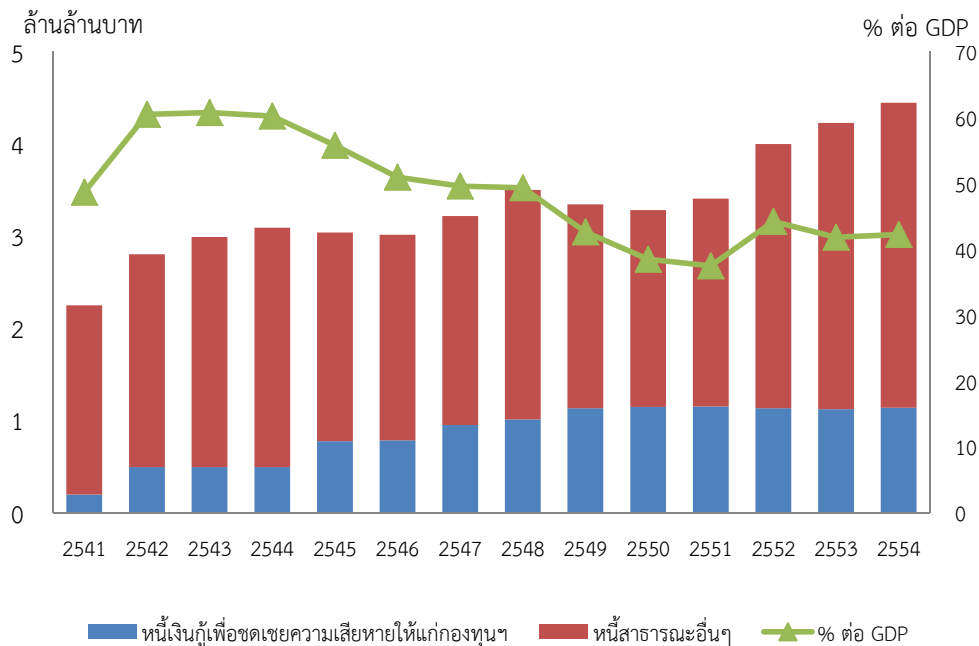
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนฯ ที่ยังคงค้างอยู่ประมาณ 1.14 ล้านล้านบาทนี้ เป็นภาระทางการคลังที่รัฐบาลทุกรัฐบาลพยายามหาทางแก้ไข เนื่องจากจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ (1) ยอดเงินกู้ที่แทบไม่ลดลงเลยนับตั้งแต่การออกพันธบัตรกู้เงิน (ดูภาพที่ 1) ทำให้ภาระดอกเบี้ยของกระทรวงการคลังสูงถึงปีละกว่า 6 หมื่นล้านบาท และ (2) ภาระดอกเบี้ยจากหนี้กองทุนฯ ดังกล่าวสร้างข้อจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะอื่นๆ จนกระทั่งในที่สุด จึงมีการออกพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งบทวิเคราะห์ฉบับนี้จะกล่าวถึงพระราชกำหนดดังกล่าวในส่วนต่อไป

¹⁰ มาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 และมาตรา 8 และ 9 แห่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่ 2 พ.ศ. 2545

¹¹ มาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 และมาตรา 10 แห่ง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่ 2 พ.ศ. 2545

ภาพที่ 1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2541-2554



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

3 สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

สถาบันคุ้มครองเงินฝาก จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงิน โดยนำระบบคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้แทนที่การคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน¹² ทั้งนี้ แนวคิดหลักที่สนับสนุนการนำระบบคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้มี 2 ประการ ได้แก่ (1) การคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนสร้างภาระทางการคลังอย่างมหาศาล การคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินที่มีระบบการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินจึงคล้ายระบบ “ประกัน” ที่ช่วยจำกัดขนาดภาระผูกพันของรัฐบาล และ (2) การคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินจะช่วยลดปัญหาคุณธรรมวิบัติ (moral hazard) เนื่องจากการค้ำประกันเงินฝากแบบเต็มจำนวนจะทำให้ทั้งผู้ฝากเงิน และผู้บริหารสถาบันการเงิน คำนึงถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินน้อยกว่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ผู้ฝากเงินจะมองผลตอบแทนในรูปดอกเบี้ยเงินฝากเป็นหลัก โดยละเลยปัจจัยเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงิน เนื่องจากมั่นใจว่าจะได้รับเงินฝากคืนเต็มจำนวน หากสถาบันการเงินเกิดปัญหา และทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินมีแรงจูงใจที่จะดำเนินกิจการอย่างสุ่มเสี่ยง เพื่อหวังผลกำไรที่มากขึ้น

¹² การคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ที่กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน ประกันเงินฝากเต็มจำนวนให้แก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน

- **อำนาจของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก**

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่ (1) เรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก (2) ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และ (3) จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต อำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ การเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก และการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต¹³

- **การเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก**

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก คือ การเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก โดยพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถาบันการเงินต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 1 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง¹⁴ ทั้งนี้ อัตราการนำส่งเงินของสถาบันการเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากเมื่อเริ่มแรกเท่ากับร้อยละ 0.4 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง ก่อนที่จะลดลงเหลือร้อยละ 0.01 ต่อปี ภายหลังการประกาศใช้พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555

พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 (พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้) เป็นพระราชกำหนดฉบับหนึ่งในพระราชกำหนดจำนวน 4 ฉบับที่ออกในช่วงเดือนมกราคม 2555 เพื่อฟื้นฟูประเทศหลังน้ำท่วม¹⁵ การออกพระราชกำหนดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระงบประมาณของรัฐบาลในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนฯ โดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเข้าบัญชีกองทุนฯ เพื่อให้กองทุนฯ นำไปใช้ชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยของทั้ง FIDF 1 และ FIDF 3¹⁶

การเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ ที่กล่าวมาข้างต้นทำให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงิน 2 ส่วน ได้แก่ (1) การเรียกเก็บเงินเพื่อเข้าบัญชีกองทุนฯ¹⁷ และ (2) การเรียกเก็บเงินเพื่อเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.

¹³ นับตั้งแต่การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากในปี 2551 ยังไม่มีสถาบันการเงินใดถูกเพิกถอนใบอนุญาต สถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงยังไม่ได้ทำหน้าที่ในการชำระบัญชีสถาบันการเงิน

¹⁴ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

¹⁵ พระราชกำหนดอีก 3 ฉบับที่ออกพร้อมกัน ได้แก่

(1) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555

(2) พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 และ

(3) พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย พ.ศ. 2555

¹⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555

¹⁷ มาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555

2551¹⁸ ทั้งนี้ พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ฯ กำหนดการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินทั้ง 2 ส่วนรวมกัน ต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 1 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง¹⁹

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว ในเดือนพฤษภาคม 2555 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงออกประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินอัตราร้อยละ 0.46 ต่อปีของเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเพื่อเข้าบัญชีกองทุนฯ²⁰ ต่อมา ในเดือนมิถุนายน 2555 กระทรวงการคลังจึงเสนอให้ออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอัตราการนำส่งเงินของสถาบันการเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากเสียใหม่ โดยลดลงจากเดิมที่อัตราร้อยละ 0.4 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง²¹ เหลือร้อยละ 0.01 ต่อปี²² รวมเงินทั้งหมดที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินเท่ากับร้อยละ 0.47 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง

การลดอัตรการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากภายหลังการประกาศใช้พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ฯ รวมถึงประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้าบัญชีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ทำให้จำนวนเงินที่สถาบันการเงินนำส่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากลดลงจากประมาณ 2.7 – 3 หมื่นล้านบาทต่อปีในช่วงปี 2552 – 2554 เหลือเพียงประมาณ 3 พันล้านบาทในปี 2555 ซึ่งส่งผลให้ระดับเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากคงที่ที่ระดับประมาณ 1 แสนล้านบาท (ดูภาพที่ 2)

¹⁸ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

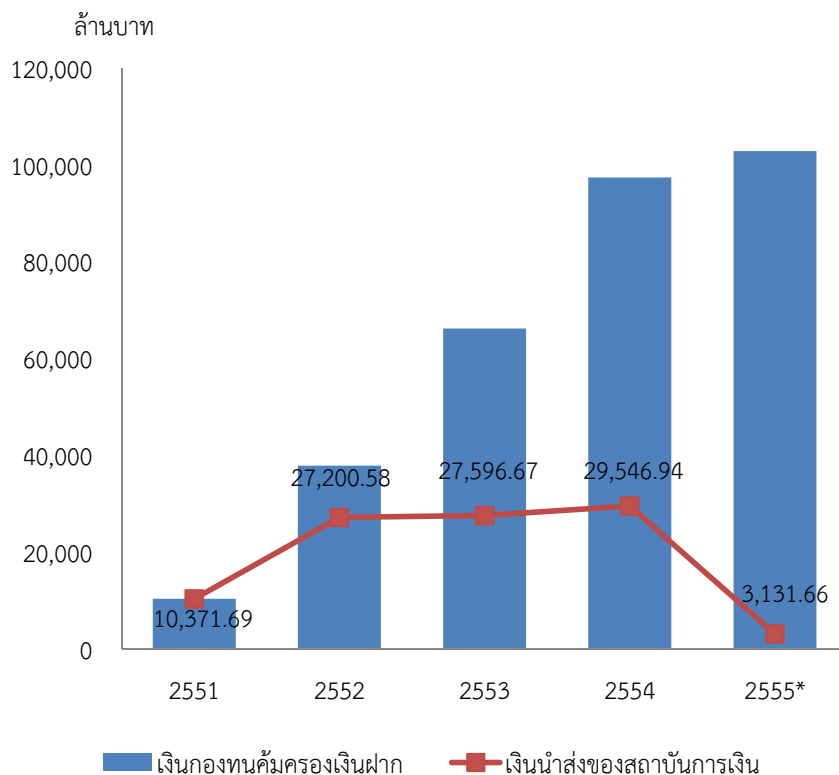
¹⁹ มาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555

²⁰ ข้อ 4.2 ของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกส. 3/2555 เรื่อง การกำหนดอัตราเงินนำส่ง หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการส่งเงินนำส่ง และการนำส่งเงินเพิ่มเข้าบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้ขาดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

²¹ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2552

²² มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2555

ภาพที่ 2 เงินนำส่งของของสถาบันการเงิน และเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก 2551-2555



ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

หมายเหตุ: * อัตราการนำส่งเงินของสถาบันการเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก ลดลงเหลือร้อยละ 0.01 ต่อปีของยอดเงินฝากถ้วนเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง ตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม 2555 เป็นต้นไป

○ การจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กำหนดว่า เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนเงินที่ได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ในบทเฉพาะกาล²³ กำหนดให้จำนวนเงินที่ได้รับความคุ้มครองจะค่อยๆ ลดลง จากการคุ้มครองเต็มจำนวนตามที่ปรากฏในบัญชี จนเหลือไม่เกิน 1 ล้านบาท ตั้งแต่ปีที่ห้า นับจากพระราชบัญญัติเริ่มมีผลบังคับใช้²⁴ อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่ได้รับความคุ้มครองนี้ถูกแก้ไขโดยพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับในปี 2552 และ 2555²⁵ โดยให้เหตุผลว่าจะเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพของระบบการเงิน และสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน การแก้ไขจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองดังกล่าว ทำให้ปัจจุบัน (มิถุนายน 2556) จำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองยังคงอยู่ที่ไม่เกิน 50 ล้านบาท แทนที่จะเป็นไม่เกิน 1 ล้านบาทตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล (ดูตารางที่ 3)

²³ มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

²⁴ พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2551 ดังนั้น ตามบทเฉพาะกาล จำนวนเงินที่ได้รับความคุ้มครองจะลดเหลือไม่เกิน 1 ล้านบาท นับตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2555

²⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้น พ.ศ. 2552 และพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555

ตารางที่ 3 จำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง

	จำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง		
	พ.ร.บ. 2551*	พ.ร.ฎ. 2552**	พ.ร.ฎ. 2555***
11 สิงหาคม 2551 – 10 สิงหาคม 2552	เต็มจำนวน	เต็มจำนวน	
11 สิงหาคม 2552 – 10 สิงหาคม 2553	ไม่เกิน 100 ล้านบาท	เต็มจำนวน	
11 สิงหาคม 2553 – 10 สิงหาคม 2554	ไม่เกิน 50 ล้านบาท	เต็มจำนวน	
11 สิงหาคม 2554 – 10 สิงหาคม 2555	ไม่เกิน 10 ล้านบาท	ไม่เกิน 50 ล้านบาท	
11 สิงหาคม 2555 – 10 สิงหาคม 2556			ไม่เกิน 50 ล้านบาท
11 สิงหาคม 2556 – 10 สิงหาคม 2557	ไม่เกิน 1 ล้านบาท		ไม่เกิน 50 ล้านบาท
11 สิงหาคม 2557 – 10 สิงหาคม 2558			ไม่เกิน 50 ล้านบาท
11 สิงหาคม 2558 – 10 สิงหาคม 2559			ไม่เกิน 25 ล้านบาท

หมายเหตุ: * พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
 ** พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้น พ.ศ. 2552
 *** พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555

4 ประเด็นวิเคราะห์

ก่อนหน้าการออกกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน 3 ฉบับในปี 2551 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินถูกใช้เป็นกลไกหลักที่ถูกใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสภาพคล่อง (liquidity) และความสามารถในการชำระหนี้ (solvency) ของสถาบันการเงิน รวมไปถึงการช่วยเหลือผู้ฝากเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน สาระสำคัญส่วนหนึ่งของการออกกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวข้างต้น เป็นการจำกัดบทบาทของกองทุนฯ เพื่อวางกรอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการเงินและผู้ฝากเงิน โดยลดบทบาทของกองทุนฯ ในการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน และใช้สถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อเป็นกลไกในการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบวิกฤติทางการเงิน

ในรายงานฉบับนี้จะวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่...) พ.ศ. และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ *หนึ่ง* การให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน และ *สอง* การคุ้มครองผู้ฝากเงิน

- **การให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน**

การออกพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 เป็นความพยายามในการจัดระเบียบการแก้ไขปัญหาสภาพคล่องและความสามารถในการชำระหนี้ของสถาบันการเงิน โดยตัดอำนาจของกองทุนฯ ตามมาตรา 29 วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ในการ (ก) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน (ข) ซื้อ หรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน และ (ค) ซื้อ ซื้อมด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ของสถาบันการเงิน แต่กำหนดให้อำนาจดังกล่าวยังคงอยู่ในลักษณะคล้าย “บทเฉพาะกาล” ซึ่งจะสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน อย่างไรก็ตาม เมื่อยังไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าวออกมา การวางกรอบ

นโยบายว่าด้วยการแก้ปัญหาสภาพคล่องและความสามารถในการชำระหนี้ของสถาบันการเงิน จึงเป็นภารกิจที่ยังตกค้างอยู่จนถึงปัจจุบัน

การออกร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อคืนอำนาจในการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน ให้แก่กองทุนฯ เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์เดิมเมื่อครั้งออกพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ดังนั้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นว่า การออกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้เป็นเพียงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เมื่อการตรากฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 เสร็จสิ้นไม่ทันตามที่กำหนด จึงยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินมีอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

- (1) การพิจารณาทางเลือกต่างๆ ว่าหน่วยงานใดควรเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการ
- (2) ปัญหาสภาพคล่อง (liquidity) และความสามารถในการชำระหนี้ (solvency) ของสถาบันการเงินมีความทับซ้อนกันและแยกออกจากกันยาก อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหทั้งสองต้องการการดำเนินการที่แตกต่างกัน แต่ที่ผ่านมามีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในลักษณะใด เมื่อใด และ
- (3) การสร้างหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับการดำเนินการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน เนื่องจากที่ผ่านมามีการให้การช่วยเหลือมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจ (discretion) มากกว่าที่จะอิงอยู่กับกฎกติกาที่ชัดเจน (rules)

● การคุ้มครองผู้ฝากเงิน

การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เป็นการเปลี่ยนแปลงแรงจูงใจ (incentive) ของผู้ฝากเงิน โดยนำการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้ เพื่อให้ผู้ฝากเงินคำนึงถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินมากขึ้น แทนที่จะคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนดังเดิม ซึ่งเคยนำไปสู่ภาระหนี้จำนวนมหาศาลของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม การแก้ไขจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง ผ่านการออกพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับในปี 2552 และ 2555 ทำให้แรงจูงใจของผู้ฝากเงินไม่เปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์เดิมเมื่อครั้งออกพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และทำให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีความเสี่ยงที่จะต้องแบกรับภาระในการให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากเหล่านี้เพิ่มขึ้น

หากพิจารณาจากจำนวนเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ (ดูตารางที่ 4) จะพบว่า การแก้ไขจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองจากไม่เกิน 1 ล้านบาท เป็นไม่เกิน 50 ล้านบาท ส่งผลให้ขอบเขตการคุ้มครองเงินฝากเพิ่มขึ้นเพียง 1.2 ล้านบัญชี หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 1.45 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่ครอบคลุมจำนวนเงินเพิ่มขึ้นถึง 4.48 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 44.4 ของจำนวนเงินฝากทั้งหมด

ตารางที่ 4 จำนวนเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ ณ สิ้นปี 2555

จำนวนเงินในบัญชี	จำนวนบัญชี		จำนวนเงิน	
	จำนวนบัญชี	ร้อยละ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ
ไม่เกิน 50,000 บาท	70,916,495	86.406	346,631	3.432
50,001 - 100,000 บาท	3,587,114	4.371	254,717	2.522
100,001 - 200,000 บาท	2,819,890	3.436	392,349	3.885
200,001 - 500,000 บาท	2,425,712	2.956	766,958	7.595
500,001 - 1,000,000 บาท	1,117,390	1.361	809,341	8.014
1,000,001 - 10,000,000 บาท	1,110,603	1.353	2,836,669	28.089
10,000,001 - 25,000,000 บาท	62,213	0.076	946,249	9.370
25,000,001 - 50,000,000 บาท	19,625	0.024	701,514	6.947
50,000,001 - 100,000,000 บาท	8,419	0.010	593,807	5.880
100,000,001 - 200,000,000 บาท	3,614	0.004	508,306	5.033
200,000,001 - 500,000,000 บาท	2,017	0.002	620,649	6.146
ตั้งแต่ 500,000,000 บาทขึ้นไป	925	0.001	1,321,585	13.087
รวม	82,074,017	100	10,098,775	100

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับระดับเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากแล้วจะพบว่า ภายหลังจากประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2555 ระดับเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากจะคงที่อยู่ประมาณ 1 แสนล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 1 ของจำนวนเงินฝากทั้งหมด หรือประมาณร้อยละ 3.89 ของเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองเท่านั้น ระดับเงินกองทุนนี้อาจไม่เพียงพอที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน แม้กระทั่งในกรณีสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจนถึงขั้นต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นสถาบันการเงินขนาดกลาง จึงมีพิกัดต้องพุดถึงกรณีที่เป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ หรือกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน

แม้ว่าภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวอาจมิได้สูงอย่างที่กล่าวมาข้างต้น หากไม่มีสถาบันการเงินใดประสบปัญหาจนถึงขั้นต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองมิได้มีประโยชน์เพิ่มขึ้นไม่มากนัก เมื่อเทียบกับภาระความเสี่ยงที่กองทุนคุ้มครองเงินฝากที่ต้องแบกรับ ทั้งยังอาจเป็นการทำลายระบบการคุ้มครองเงินฝากที่ออกแบบมาไว้ดีแล้วอีกด้วย

5 ข้อเสนอแนะ

ผู้ทำการศึกษา มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ. และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

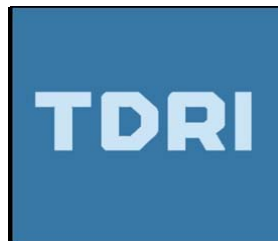
- (1) ควรเร่งพิจารณาการตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 เพื่อลดบทบาทของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน โดยอาจต้องบัญญัติระยะเวลาที่ชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ.
- (2) ควรพิจารณาอัตราที่เหมาะสมในการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงิน 2 ส่วน ทั้งการเรียกเก็บเงินเพื่อเข้าบัญชีกองทุนฯ และการเรียกเก็บเงินเพื่อเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการเร่งชำระหนี้กองทุนฯ และภาระความเสี่ยงที่กองทุนคุ้มครองเงินฝากต้องแบกรับ
- (3) การเพิ่มจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองเป็นการทำลายระบบการคุ้มครองเงินฝาก ในอนาคตจึงควรกำหนดระยะเวลาเพื่อลดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองลง เพื่อให้ทั้งผู้ฝากเงิน และผู้บริหารสถาบันการเงิน คำนึงถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินอย่างที่เหมาะสม

ภาคผนวก 1 สรุปการแก้ไขอำนาจกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
มาตรา 29 อัญญา แห่ง พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม 2528	พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2540	พ.ร.บ. ธพท. (ฉบับที่ 4) 2551	
มาตรา ๒๙ อัญญา ให้กองทุนมีอำนาจ กระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบ วัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๒๙ ตรี และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง	มาตรา ๒๙ อัญญา ให้กองทุนมีอำนาจ กระทำการกิจกรรมต่าง ๆ ภายในขอบ วัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๒๙ ตรี และอำนาจเช่นว่านี้ ให้รวมถึง	มาตรา ๒๙ อัญญา ให้กองทุนมีอำนาจ กระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบ วัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๒๙ ตรี และอำนาจเช่นว่านี้ ให้รวมถึง	มาตรา ๑๙ ...กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงินมีอำนาจ ดำเนินการดังต่อไปนี้ เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินตามความ จำเป็นเร่งด่วน
(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่า ซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานำ รับจํานอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการ ใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอก ราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มี ผู้อุทิศให้	(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่า ซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานำ รับจํานอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการ ใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอก ราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มี ผู้อุทิศให้	(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่า ซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานำ รับจํานอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการ ใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอก ราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มี ผู้อุทิศให้	
(๒) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมี ประกันตามควร	(๒) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมี หรือไม่มีประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการ กองทุนกำหนดโดยอนุมติรัฐมนตรี		(๑) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมี หรือไม่มีประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการ กองทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงินกำหนดโดย อนุมติรัฐมนตรี

พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม 2528	พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2540	พ.ร.บ. ฐพท. (ฉบับที่ 4) 2551	
(๓) ค่าประกัน หรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตัวเงิน	(๓) ค่าประกันหรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตัวเงิน	(๒) ค่าประกันหรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตัวเงิน	
(๔) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหายเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง	(๔) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหายเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง		
(๕) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่าจำเป็นและสมควร	(๕) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่าจำเป็นและสมควร	(๓) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่าจำเป็นและสมควร	
(๖) ชื่อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน	(๖) ชื่อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน		(๒) ชื่อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน
(๗) ชื่อ ชื่อลดหรือรับช่วงชื่อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน	(๗) ชื่อ ชื่อลด หรือรับช่วงชื่อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน		(๓) ชื่อ ชื่อลด หรือรับช่วงชื่อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน
(๘) กู้หรือยืมเงิน ออกตัวเงินและพันธบัตร	(๘) กู้หรือยืมเงิน ออกตัวเงินและพันธบัตร	(๔) กู้หรือยืมเงิน ออกตัวเงินและพันธบัตร	
(๙) ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุน	(๙) ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุน	(๕) ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุน	
(๑๐) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน	(๑๐) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน	(๖) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน	

จัดทำโดย



สถาบันพระปกเกล้า
King Prajadhipok's Institute

โครงการวิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมาย

ภายใต้ความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และสถาบันพระปกเกล้า

เว็บไซต์: <http://thailawwatch.org>

Facebook: <https://www.facebook.com/thailawwatch.org>