ปัญหาการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

นายเสรี ธารขมพู

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PROBLEMS OF FAILED BANK LIQUIDATION WITH THE DEPOSIT PROTECTION AGENCY ACT B.E. 2551

Mr. SERI TARNCHOMPOO

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Department of Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2012
Copyright of Chulalongkorn University

550486

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
โดย	นายเสรี ธารชมพู
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ธนวัฒน์ นันติโพธิ์)

เสรี ธารชมพู : ปัญหาการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตาม พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551. (THE PROBLEMS OF FAILED BANK LIQUIDATION WITH THE DEPOSIT PROTECTION AGENCY ACT B.E. 2551) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. สำเรียง เมฆเกรียงไกร, 138 หน้า.

ขั้นตอนสุดท้ายของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่กำลังล้มละลายหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต คือการชำระบัญชีโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายของระบบคุ้มครองเงินฝากและเพื่อสนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน ด้วยการจ่ายชดเชยเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินทั้งหลายและดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน เพื่อปกป้องเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินโดยอำนาจที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 โดยมิได้คำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญในด้านประสิทธิภาพ ความรวดเร็วและการดำเนินการชำระบัญชีอย่างเป็นระเบียบ ซึ่งกระบวนการชำระบัญชีจะไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายขั้นสุดท้ายในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องประสิทธิภาพซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินการและทำให้กองทุนคุ้มครองเงินฝากรับชำระคืนมากที่สุด เพื่อป้องกันกองทุนมิให้ได้รับความเสียหายจากการชำระบัญชีสถาบันการเงิน เป้าหมายในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจึงไม่เพียงแต่จะคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของภาครัฐเท่านั้น หากต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของภาคเอกชน ในการบรรลุถึงผลลัพธ์ที่ดีที่สุดสำหรับบรรดาเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินอย่างเท่าเทียมกัน วิทยานิพนธ์นี้ชี้ให้เห็นว่าการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญซึ่งรวมถึงการศึกษาระบบกฎหมายเปรียบเทียบ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจในการแบ่งแยกกองสินทรัพย์ของสถาบันการเงินและแนวคิดของ Bridge bank ซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อควบคุมและดูแลการให้บริการแก่ลูกค้าของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตก่อนที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะสามารถหาผู้ซื้อที่เหมาะสมต่อไป เช่นที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ปัญหาการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ควรได้รับการแก้ไขและปรับปรุงให้เป็นเครื่องมือในการปกป้องผู้ฝากเงินและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2555 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ .....

5286040934.: MAJOR LAWS
KEYWORDS: THE PROBLEMS OF FAILED BANK LIQUIDATION.

SERI TARNCHOMPOO: THE PROBLEMS OF FAILED BANK LIQUIDATION WITH THE DEPOSIT PROTECTION AGENCY ACT B.E. 2551. ADVISOR: ASSOC. PROF. SAMRIENG MEKKRIENGKRAI, 138 pp.

The last step of a failing or failed bank resolution undertaken by the Deposit Insurance Agency (DPA) is liquidation, to meet the objectives of deposit protection system, contribute the stability of the financial institution system and maintain public's confidence, to provide compensation to each depositor and liquidation of financial institution and protect financial stability by the authority of the Deposit Protection Agency Act B.E. 2551. Without recognized as the significant factors for efficient expeditious and orderly, liquidation process couldn't reach to the objective of final resolution. The connecting factors for efficient will operate accordingly to reduce cost and maximize refund in order to save Deposit Protection Fund from the failed bank liquidation. The target of failed bank liquidation is not only maximizing benefit of public sector but also private sector, to achieve the best result for the bank's creditors as a whole. The thesis can indicate that the failed bank liquidation must regard to the significant factors that include studying with the system explicitly in comparative law, Good bank/ Bad bank model and the concept of bridge bank as SPV to takeover and maintain banking services for the customers of a failed bank before DPA can implement a satisfactory acquisition by a third party. As the mentioned above, the problem of failed bank liquidation in the Deposit Protection Act B.E.2551 would be closed for improved to an efficient tool for depositor and financial stability protection.

Field of Study : Laws Student's Signature .....

Academic Year : 2012 Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความอนุเคราะห์ของท่านอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ท่านรองศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร ที่สละเวลารับฟังปัญหา ให้คำแนะนำและกำลังใจมาโดยตลอด ขอกราบขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล คณบดีคณะนิติศาสตร์ ท่านอาจารย์ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และท่านอาจารย์ธนวัฒน์ เนติโพธิ์ ที่ให้ความอนุเคราะห์และชี้แนะในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

จากวันแรกที่เป็นเพียงแค่ความคิดและสมมติฐานการศึกษา ผ่านเลยวันเวลาที่สถานการณ์การเงินโลกเปลี่ยนแปลงและนำมาซึ่งการส่งสัญญานของวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา พร้อมกับความคืบหน้าที่รายงานให้ท่านอาจารย์ทราบมาโดยตลอด จนถึงวันที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ปิดเล่ม สิ่งที่เรียนรู้จากการทำงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ ความอดทนความตั้งใจในการค้นคว้า รวมทั้งบรรดาความรู้ท่านอาจารย์ทั้งหลายที่มิได้กล่าวนามในที่นี้หยิบยื่นให้ ผู้เขียนมีความซาบซึ้งในความกรุณาจากทุกท่าน และขอกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

และบุคคลที่ต้องขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง คือ คุณจันทร์จิรา ที่เป็นกำลังใจให้ผู้เขียนมาโดยตลอด ซึ่งมีส่วนในความสำเร็จที่เกิดขึ้นนี้

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์บ้างสำหรับแนวคิดในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่จำเป็นชำระบัญชีแล้ว ก็ขอยกความดีทั้งหมดแก่คณาจารย์และคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอนอบรับไว้ และกราบขออภัยใน ณ ที่นี้

สารบัญ

หน้า

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

บทที่ 1 บทนำ..... 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย..... 4
1.3 สมมติฐานการศึกษา..... 4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา..... 5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา..... 5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 6

บทที่ 2 การสร้างเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินและการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต..... 7

2.1 หลักการและวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน..... 7
2.2 พัฒนาการของระบบคุ้มครองเงินฝากและการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา..... 10
2.2.1 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน..... 11
2.2.2 องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน..... 13
2.2.3 สถาบันคุ้มครองเงินฝาก..... 15
2.3 การดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551..... 18
2.3.1 ความหมายของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต..... 19
2.3.2 การแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก..... 22
2.3.3 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ชำระบัญชี..... 24
2.3.4 ขั้นตอนการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน..... 30
2.3.5 การคุ้มครองความรับผิดของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจากการดำเนินการชำระบัญชี..... 32
2.4 ความสูญเสียจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต..... 32
2.4.1 ผลกระทบต่อราคาของสินทรัพย์จากการขายโดยวิธีการประมูล..... 34

หน้า

2.4.2 ผลกระทบต่อราคาของสินทรัพย์จากความล่าช้าในการชำระบัญชี..... 36

บทที่ 3 การจัดการปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินและการชำระบัญชีสถาบันการเงินในต่างประเทศ..... 39

3.1 ความหมายของ Systematic Risk..... 40
3.1.1 สาเหตุของ Systemic Risk..... 41
3.1.2 ผลของ Systemic Risk..... 41
3.2 การแก้ปัญหาสถาบันการเงิน..... 42
3.2.1 การแก้ไขปัญหาวิกฤตสถาบันการเงิน (Banking Crisis)..... 43
3.2.2 การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มละลาย (Individual Bank Failure)..... 43
3.2.2.1 การรวมกิจการด้วยวิธี P&A (Purchase and Assumption)..... 43
3.2.2.2 วิธีการ Deposit payoff..... 44
3.2.2.3 Bridge bank..... 44
3.2.2.4 Loss Sharing..... 45
3.2.2.5 Liquidation..... 46

3.3 การชำระบัญชีสถาบันการเงินตามกฎหมายสหรัฐฯ..... 46

3.3.1 ความหมายของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน หรือสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต (Failed Bank)..... 51
3.3.2 การชำระบัญชีสถาบันการเงินของ FDIC..... 52
3.3.2.1 การพิจารณาทางเลือกตามวิธี Least Costly Approach..... 54
3.3.2.2 กรอบระยะเวลาในการชำระบัญชีผ่าน Bridge bank..... 57
3.3.2.3 Orderly Liquidation Authority (OLA)..... 57
3.3.3 บทบาทของ FDIC ในฐานะเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์..... 58
3.3.4 ความคุ้มครองทางกฎหมายในการชำระบัญชี..... 59
3.4 การชำระบัญชีสถาบันการเงินตามกฎหมายอังกฤษ..... 61
3.4.1 ความหมายของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน (Bank Insolvency)..... 63
3.4.2 การดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน..... 63
3.4.2.1 การพิจารณาทางเลือกในการชำระบัญชี..... 64
3.4.2.2 กรอบระยะเวลาในการชำระบัญชีผ่าน Bridge bank..... 67
3.4.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีตาม Banking Act 2009..... 68
3.4.4 ความคุ้มครองทางกฎหมายในการชำระบัญชี..... 74

หน้า

บทที่ 4 ปัญหาการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต
ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 76
4.1 ปัญหาทางกฎหมายในการจัดทำแผนการชำระบัญชี 76
4.1.1 การประเมินทางเลือกสำหรับการชำระบัญชี 78
4.1.2 วิธีการขายหรือโอนสินทรัพย์เพื่อการชำระบัญชี 85
4.1.3 กรอบระยะเวลาที่ใช้ในการชำระบัญชี 89
4.2 ปัญหาทางกฎหมายในการตั้ง Bridge bank ในขบวนการชำระบัญชี 91
4.2.1 กฎหมายและรูปแบบองค์กรในการจัดตั้ง Bridge bank 93
4.2.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของ Bridge bank 94
4.2.3 ระยะเวลาในการดำเนินการ Bridge bank 95
4.3 ปัญหาความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการขายหรือโอนสินทรัพย์ 96
4.3.1 ความรับผิดของสถาบันการเงินที่ถูกชำระบัญชี 98
4.3.2 ความรับผิดของผู้ซื้อหรือผู้รับโอน 99
4.3.3 อายุความในการดำเนินคดี 100
4.4 ข้อจำกัดในการชำระบัญชีกลุ่มธุรกิจทางการเงิน 101
4.5 มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองธุรกรรมที่เกิดขึ้นในการชำระบัญชี 104
4.5.1 การยกเว้นบทบัญญัติเรื่องการฉ้อฉล 106
4.5.2 การยกเว้นบทบัญญัติเรื่องโอนสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ 109
4.5.3 การคุ้มครองธุรกรรมมิให้ถูกเพิกถอนในชั้นล้มละลาย 111
4.5.4 ผลกระทบจากการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการชำระบัญชี 113
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 116
5.1 บทสรุป 117
5.2 ข้อเสนอแนะ 124
รายการอ้างอิง 134
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 138

หน้า

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ตารางเปอร์เซ็นต์การผิดนัดในช่วงปี 1998-2008..... 37

หน้า

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 การปรับตัวของราคาจากการShiftของเส้นอุปาทาน 33

ภาพที่ 2 Time-line ในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินของ FDIC..... 53