



บทที่ 3

การจัดการปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินและการชำระบัญชี สถาบันการเงินในต่างประเทศ

ระบบสถาบันการเงินของประเทศต่างๆในโลก ต่างผ่านวิกฤตระบบสถาบันการเงินมาแล้วทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศเอเชีย ยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา ประสบการณ์เหล่านี้เป็นบทเรียนที่นำไปสู่การพัฒนาของแนวคิดการกำกับดูแล รูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหาฐานะของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ในลักษณะเชิงรุก(Proactive)เพื่อสกัดการลุกลามของปัญหา หลายครั้งที่เกิดวิกฤต และส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินทั่วโลก จนสั่นคลอนความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินเจ้าหนี้และผู้ลงทุนที่มีต่อระบบสถาบันการเงิน อย่างเช่น วิกฤตสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ถือเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน ซึ่งหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินในแต่ละประเทศ ได้นำปัญหาที่เกิดขึ้นมาศึกษาถึงสาเหตุและพัฒนาวิธีการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงแนวคิดและวิธีการที่เกี่ยวกับแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ตลอดจนการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่มีฐานะและการดำเนินการที่อ่อนแอเกินกว่าที่ทางการจะนำทรัพยากรที่มีอยู่มาช่วยเหลือฟื้นฟูเพื่อให้กลับมาดำเนินธุรกิจต่อไปจนกลายเป็นต้นทุนของสังคมในที่สุด

สาเหตุสำคัญของวิกฤตสถาบันการเงินครั้งใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกา และลุกลามไปยังประเทศต่างๆในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือEU เริ่มต้นจากการที่ธนาคารกลางสหรัฐฯ (Federal Reserve: FED) ใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหลังเหตุการณ์สับเอ็ดกันยายนมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายฐานลูกหนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัยในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย(Subprime) ในระบบสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐฯ พร้อมกับพัฒนาการของตราสารทางการเงินที่เรียกว่า ตราสารที่มีหนี้เป็นหลักประกัน Collateralized Debt Obligation (CDO) โดยCDOที่สถาบันการเงินนำออกมาขายแก่นักลงทุนนั้น มีลูกหนี้ Subprime เป็นหลักประกัน เมื่อเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มชะลอตัวลง และอัตราดอกเบี้ยปรับตัวสูงขึ้น ส่งผลให้ลูกหนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัยประเภท Subprime ไม่สามารถชำระหนี้ต่อสถาบันการเงินได้จนกลายเป็นเงินให้สินเชื่อโดยคุณภาพ(NPLs) หลังจากนั้นระดับราคาอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปปรับตัวลดลง โดยเข้าสู่ภาวะฟองสบู่แตก ส่งผลให้สถาบันการเงินรายใหญ่ที่ทำธุรกิจสินเชื่อที่อยู่อาศัยพบกับปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง และทำให้ CDO ด้อยค่าลงทันทีเนื่องจากคุณภาพของสินเชื่อบ้านที่หนุนหลัง

หลักทรัพย์เหล่านั้น เริ่มเสื่อมลงจากการที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ วิกฤตSubprimeได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในช่วงปลายปี 2007-2008 เมื่อสถาบันการเงินเช่น Bear stern , Lehman Brothers และ Merrill Lynch ที่ลงทุนใน CDO ได้รับผลขาดทุนจากการด้อยค่า และผลกระทบนี้ยังต่อเนื่องไปถึงสถาบันการเงินอื่นๆในระบบ ดังนั้นทางการจึงต้องเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงิน(Bailout) นำมาซึ่งความไม่พอใจของประชาชนผู้เสียภาษี นอกจากนั้นวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นได้ลุกลามไปยังภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะในกลุ่มEU จนกลายเป็นวิกฤตเศรษฐกิจโลกอย่างเต็มรูปแบบ จนถึงปัจจุบันนี้

ผลที่ตามมาของวิกฤตสถาบันการเงินครั้งนี้นำมาซึ่งการปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และแนวทางการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน โดยในการกำกับดูแลสถาบันการเงินมีการปรับปรุงการติดตามและควบคุมการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อน มีการขยายการกำกับดูแลให้ครอบคลุมShadow banking ซึ่งมีการทำธุรกรรมทางการเงินซับซ้อนที่มีความเสี่ยงแฝงอยู่นอกจากนั้นยังมีการเปลี่ยนแนวคิดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม นำมาซึ่งการทบทวนแนวความคิดที่ว่าสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจจะปล่อยให้ล้มไม่ได้ (Too big to fail)

3.1 ความหมายของ Systemic Risk

จากวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ.2008 ที่ส่งผลให้สถาบันการเงินทั้งระบบประสบปัญหาและขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง ทำให้เกิดความล้มเหลวของภาคการเงินทั้งระบบ (systemic failure) จนรัฐบาลกลางสหรัฐฯดำเนินการช่วยเหลือสถาบันการเงินขนาดใหญ่ตามโครงการดังกล่าว และนำมาซึ่งการพัฒนาการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ที่คำนึงถึงความเชื่อมโยงของสถาบันการเงินกับระบบ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสถาบันการเงินอื่นโดยมุ่งที่จะให้ความสนใจการประเมินความเสี่ยงต่อระบบและผลกระทบต่อระบบ หากสถาบันการเงินนั้นเกิดความเสียหาย ซึ่งเรียกว่า Systemic Risk

Systemic Risk คือ ความเสี่ยงในลักษณะลูกโซ่ เมื่อสถาบันการเงินหนึ่งในระบบไม่สามารถชำระภาระผูกพันเมื่อถึงกำหนดเวลาต้องชำระ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความแตกตื่นของผู้ฝากเงิน จนเกิดสภาพที่เงินฝากไหลออกจากสถาบันการเงินนั้น หรือที่เรียกว่า “Bank run” แล้วจะส่งผลให้สถาบันอื่นๆ ไม่สามารถชำระภาระผูกพันตามไปด้วย เนื่องจากการมีธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงินที่ผูกโยงกันแบบลูกโซ่ จะมีผลกระทบต่อระบบการชำระเงินในวงกว้าง ในลักษณะ Domino effect ใน

กรณีที่เราอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงิน และระบบเศรษฐกิจ Systemic Risk จึงเป็น ความเสี่ยงที่ธนาคารกลาง และองค์กรผู้ดูแลระบบการชำระเงิน ให้ความสนใจมากที่สุด¹⁰

3.1.1 สาเหตุของ Systemic Risk

เนื่องจากธุรกรรมของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง นอกเหนือจากธุรกรรมรับฝากเงิน จากประชาชนและธุรกิจ เพื่อปล่อยสินเชื่อแก่ผู้บริโภคและภาคธุรกิจแล้ว สถาบันการเงินทั้งหลายต่าง มีธุรกรรมระหว่างกัน ในรูปของเงินฝาก เงินกู้ยืม และอนุพันธ์ทางการเงินระหว่างกันโดยมีปริมาณ ธุรกรรมที่เพิ่มมากขึ้นและมีแนวโน้มของความซับซ้อนมากขึ้น หากสถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้ หรือส่งมอบเงินตามภาระผูกพันที่มีอยู่ต่อสถาบันการเงินที่เป็นคู่สัญญา อาจส่งผลกระทบต่อระบบ สถาบันการเงินทั้งระบบ

3.1.2 ผลของ Systemic Risk

เนื่องจากธุรกิจสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่ดำเนินการโดยอาศัยความไว้วางจาก ประชาชนผู้ฝากเงิน และระดับความน่าเชื่อถือในสายตาของเจ้าหน้าที่ภายนอก การที่สถาบันการเงินแห่ง ใดแห่งหนึ่งประสบปัญหาจนต้องถูกถอนใบอนุญาตและต้องปิดการดำเนินงาน อาจส่งผลกระทบต่อ สถาบันการเงินอื่นที่มีธุรกรรมระหว่างกัน โดยเฉพาะสถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีธุรกรรมระหว่าง ธนาคารจำนวนมากและเกี่ยวพันกับสถาบันการเงินอื่นในลักษณะ Big player จนบางครั้งการดำเนินการ กับสถาบันการเงินใหญ่ขนาดนี้ ทำได้ยากเพราะจะต้องกระทบกับสถาบันการเงินทั้งระบบ จนเรียกกัน ว่า “Too big to fail” ซึ่งผลกระทบจะปรากฏในลักษณะต่อไปนี้

1. ปัญหาสภาพคล่อง ซึ่งมีลักษณะการแผ่ขยายปัญหาการขาดสภาพคล่องจาก ธนาคารหนึ่งไปยังธนาคารอื่น ๆ ในลักษณะที่ผู้ฝากเงินตระหนกและแห่ไปถอน เงินฝากของตน
2. ความล้มเหลวของระบบทำให้ไม่สามารถกู้ยืมระหว่างสถาบันการเงิน อาจเกิด จากระบบขัดข้อง หรือขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินด้วยกันเองด้วยเกรงว่า หากครบกำหนดที่ต้องชำระคืนเงินกู้ยืมสถาบันที่ขาดสภาพคล่องอาจไม่สามารถ

¹⁰ STEVEN L. SCHWARCZ, Duke Law School Legal Studies Research Paper Series Research Paper No. 163 March 2008

- ชำระหนี้คืนได้ หรืออาจขยายเวลาгүйืมออกไป ดังนั้นเพื่อสงวนสภาพคล่องของตนไว้ การทำธุรกรรมการгүйืมระหว่างสถาบันการเงินจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก
3. ความเสี่ยงระดับมหภาคที่ส่งผลกระทบต่อตลาดหลักทรัพย์และตลาดเงินตราต่างประเทศ เช่น ราคาหลักทรัพย์ตกต่ำ ราคาอสังหาริมทรัพย์ตกต่ำ กระทบต่อสภาพคล่องในระบบและต่อสถาบันการเงินหลายแห่ง
 4. ความตื่นตระหนกต่อข้อมูลข่าวสารที่ชี้ถึงความล้มเหลวของธนาคารหนึ่ง ทำให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ไม่แน่ใจในฐานะการดำเนินงานในธนาคารอื่น ๆ
 5. ความผันผวนในตลาดเงิน สถาบันการเงินที่ร่วมในตลาดที่มีความผันผวนสูง มีโอกาสเกิดปัญหาด้านเครดิตและสภาพคล่องเพิ่มสูง ถ้ามิได้วางแผนจัดการอย่างรอบคอบ หรือมีระบบควบคุมที่รัดกุมพอ
 6. การแข่งขันที่สูงในธุรกิจการเงิน และการใช้เทคนิคบริหารเงินที่มีความเสี่ยงสูง นำไปสู่ความเสี่ยงระหว่างผู้ให้บริการชำระเงินกับลูกค้า เช่น ลูกค้าได้รับวงเงินสินเชื่อสูงสามารถใช้จ่ายเงินทันทีภายในวันนั้น ก่อนการชำระดุลระหว่างธนาคารจะแล้วเสร็จ
 7. การขยายตัวของธุรกรรมระหว่างประเทศ โอกาสเสี่ยงในลักษณะข้ามประเทศ อาจเกิดจากความแตกต่างของเวลา ความสอดคล้องของระบบการชำระเงินในแต่ละประเทศ กรอบกฎหมายและระบบธนาคารตัวแทน (Correspondent Bank)

3.2 การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

หน้าที่หลักของสถาบันประกันเงินฝาก ที่ยึดถือและเป็นเป้าหมายในการดำเนินการในต่างประเทศ คือการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน โดยการประกันเงินฝากแก่ประชาชน เมื่อสถาบันการเงินใดมีฐานะและผลการดำเนินงานที่อ่อนแอและเมื่อสถาบันการเงินถูกถอนใบอนุญาตและสถาบันประกันเงินฝากได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากตามภาระการค้ำประกัน (Deposit Payoff) สถาบันประกันเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี มีอำนาจจัดการสินทรัพย์ต่างๆ เพื่อชำระหนี้แก่สถาบันประกันเงินฝาก รวมทั้งเจ้าหนี้อื่นที่มีบุริมสิทธิเหนือกว่าตน ก่อนยื่นคำร้องขอต่อ

ศาลให้สถาบันการเงินนั้นล้มละลายต่อไป ซึ่งในบางประเทศสถาบันประกันเงินฝากอาจมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ด้วย

3.2.1 การแก้ไขปัญหาวิกฤตสถาบันการเงิน (Banking Crisis)

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเกิดจากปัจจัยภายนอก เช่น สภาพเศรษฐกิจถดถอย และมีแนวโน้มที่อาจลุกลามต่อระบบสถาบันการเงิน สถาบันการเงินอยู่ในฐานะไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้ (Insolvency) ทางกรจะดำเนินการโดยพิจารณาทางเลือกต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของปัญหา แล้วกำหนดเป็นแผนแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน (Resolution Plan) วิธีที่ทางการใช้คือ วิธีการ Open Bank Assistance (OBA) การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงินด้วยวิธีนี้ สถาบันประกันเงินฝากจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้สินเชื่อแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา การเข้าไปช่วยเหลือโดยซื้อสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน การช่วยเหลือสภาพคล่องโดยการฝากเงินไว้กับสถาบันการเงิน การให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินด้วยวิธีนี้ เกิดขึ้นเพื่อป้องกันความเสี่ยงด้าน Systemic Risk

3.2.2 การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มละลาย (Individual Bank Failure)

เนื่องจากระบบสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่อาศัยความเชื่อมั่นจากประชาชนในการระดมเงินทุนที่ใช้ในกิจการในรูปเงินฝากและเงินกู้ยืม และมีความซับซ้อนในโครงสร้างธุรกิจระหว่างสถาบันการเงินอื่น หากสถาบันการเงินใดที่มีปัญหาอันเนื่องจากฐานะหรือมีผลการดำเนินงานอยู่ในลักษณะ อันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน และทางการพิจารณาถึงผลกระทบของการดำเนินการแก้ไขว่าจะไม่ลุกลามต่อระบบสถาบันการเงิน หรือดำเนินการแก้ไขเพื่อป้องกันมิให้ลุกลามต่อระบบสถาบันการเงิน โดยปิดสถาบันการเงินตามวิธีที่เหมาะสม ดังนี้

3.2.2.1 การรวมกิจการด้วยวิธี P&A (Purchase and Assumption)

วิธีการนี้คือ การให้สถาบันการเงินที่มีฐานะการเงินที่เข้มแข็งและมีผลการดำเนินการที่ดี เป็นผู้มารับซื้อสินทรัพย์ ในขณะที่เดียวกันก็รับโอนหนี้สินของของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต และรวมถึงเงินฝากที่ได้รับการค้ำประกันด้วย วิธีการ P&A มีหลายรูปแบบแต่ที่นิยมใช้คือ Loss sharing และ Bridge banks โดยการทำให้ P&A เป็นวิธีที่สร้างความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

ชนผู้ฝากเงินน้อยกว่าวิธีจ่ายคืนเงินฝาก (Deposit payoff) และกระทบต่อกองทุนประกันเงินฝากน้อยที่สุด เนื่องจากเงินฝากทั้งหมดจะโอนไปเป็นของสถาบันการเงินที่เรียกว่า “Acquirer” หรือ “Assuming Bank” โดยไม่ต้องนำเงินจากกองทุนประกันเงินฝากไปชำระแก่ผู้ฝากเงินที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง เพียงแต่บัญชีเงินฝากทั้งหมดจะเปลี่ยนแปลงคู่สัญญาจากสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต ไปเป็นสถาบันการเงินใหม่ที่เป็น Acquirer หรือ Assuming Bank ที่เป็นผู้รับโอน

3.2.2.2 วิธีการ Deposit payoff

ถึงแม้ว่าวิธี P&A น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่วิธีการจ่ายชำระคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับการคุ้มครองนั้น จะเกิดขึ้นเมื่อไม่สามารถหาสถาบันการเงินอื่นที่จะรับซื้อทรัพย์สินและรับโอนเงินฝากตามวิธี P&A เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ฝากเงินที่ได้รับการประกันจะได้รับเงินฝากของตนคืนตามวงเงินที่สถาบันประกันเงินฝากกำหนด ในขณะที่ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกันและเจ้าหน้าที่อื่นจะยื่นขอเฉลี่ยทรัพย์สินในขั้นตอนการล้มละลายต่อไป โดยในประเทศสหรัฐอเมริกา FDIC จะทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินต้องดำเนินการชำระบัญชีสินทรัพย์ทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้น

3.2.2.3 Bridge bank

วิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินวิธีนี้มีประวัติความเป็นมาในช่วงที่สถาบันการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับผลกระทบจากวิกฤตค่าของอสังหาริมทรัพย์ในช่วงทศวรรษที่ 80 วิธีการแก้ปัญหาสถาบันการเงินโดยวิธีนี้ คือ การตั้งสถาบันการเงินชั่วคราวโดยกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจสถาบันประกันเงินฝากหรือหน่วยงานอื่น ในการจัดตั้ง Bridge bank เพื่อรับโอนสินทรัพย์ Good Bank และเงินฝากส่วนที่ได้รับการประกันจากทางการ โดยเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1987 โดยทางการได้ออกกฎหมายชื่อ Competitive Equality Banking Act (CEBA) จากนั้นการใช้ Bridge bank ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น ไต้หวัน และอินโดนีเซีย

ประโยชน์ของการตั้ง Bridge bank คือการรับโอนสินทรัพย์ส่วน Good bank และเงินฝากที่ได้รับการประกันหรือเงินฝากทั้งหมด เพื่อเปิดให้บริการแก่ลูกค้าสถาบันการเงินนั้น และดำเนินกิจการต่อเนื่องในนามสถาบันการเงินใหม่ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่มีฐานะเป็นสถาบันการเงินของรัฐ (National bank) ซึ่งจะรักษามูลค่าของสินทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นเงินลงทุน เงินให้สินเชื่อ ไม่ให้

ด้อยค่าลงหรือชะลอการด้อยค่า ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับของผู้ฝากเงินจนกว่าจะหาสถาบันการเงินที่จะรับโอนได้ ซึ่งในระหว่างนี้ทางการจะได้ใช้เวลานี้ในการพิจารณาทางเลือก ซึ่งจะเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับผู้ลงทุนที่สนใจ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ลงทุนได้ทำการประเมินมูลค่าโดยการทำ Due diligence เพื่อให้ได้ราคาที่เหมาะสมและยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ในขณะที่สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ หรือ Bad bank ของสถาบันการเงินจะเข้าสู่ขั้นตอนชำระบัญชีเพื่อปิดกิจการซึ่งมีกรอบระยะเวลาจำกัด ในขณะที่กรอบระยะเวลาในการดำเนินการของ Bridge bank มีกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ 2 ปี และสามารถขยายเวลาต่อคราวละ 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ครั้ง ทำให้ระยะเวลารวมไม่เกิน 5 ปี ในขณะที่การดำเนินการโอนสินทรัพย์แก่สถาบันการเงินที่เป็นผู้รับซื้อถูกจำกัดด้วยกรอบเวลา 180 ถึง 360 วัน หลังปิดสถาบันการเงินนั้น โดยขึ้นอยู่กับขนาดของสถาบันการเงิน และการประเมินมูลค่าของสินทรัพย์ที่ทำการขาย*

3.2.2.4 Loss Sharing

เป็นข้อเสนอของทางการในการเสนอต่อสถาบันการเงินหรือผู้ลงทุนในการเข้าทำP&A เพื่อรับโอนสินทรัพย์ทั้งหมดของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ โดยมีเป้าหมายเพื่อขายสินทรัพย์ทั้งหมดให้ผู้ซื้อ รวมทั้งสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือสินเชื่อด้อยคุณภาพโดยใช้ อัตราส่วนในการได้รับชำระคืน (Asset Recovery Rate) ในอัตราสูงสุดในการประเมินมูลค่าของสินทรัพย์ที่โอน ซึ่งผู้ซื้อจะรับสินทรัพย์ส่วนนี้ไปบริหารจัดการ หรือเรียกเก็บหนี้ ทั้งนี้ทางกรตกลงรับที่จะชดเชยส่วนสูญเสียที่เกิดขึ้นในบางประเทศกำหนดสูงถึงร้อยละ 80 ของส่วนสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการด้อยค่าที่สูงกว่าที่คาดการณ์ไว้

ประโยชน์ที่ทางการได้รับ คือ ความรวดเร็วในการดำเนินการขายหรือโอนสินทรัพย์แก่ผู้ซื้อ และเป็นการรักษามูลค่าของสินทรัพย์ไม่ให้ด้อยค่าลงจากความล่าช้าในขั้นตอนการ

* The FDIC and the assuming institution handle most of their post-closing activities through the “settlement” process. Adjustments to the closing books may be made between the date of the closing of the institution and the “settlement date.” The settlement date may be from 180 days to 360 days after the bank or thrift closing, depending on the failed institution’s size. Adjustments reflect (1) the exercise of options by the acquirer, (2) either any repurchase of assets by the receiver or any “Put back” of assets to the receiver by the assuming institution, and (3) the valuation of assets sold to the acquirer at market prices.

ตกลงราคาระหว่างทางการกับผู้ซื้อ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

3.2.2.5 Liquidation

ในทางเลือกของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินต้องคำนึงถึงต้นทุนของทางเลือกต่างๆ โดยคำนึงถึงจำนวนเงินที่สถาบันประกันเงินฝากต้องจ่ายชดเชยแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับ ความคุ้มครอง ซึ่งจะเป็นทางเลือกสุดท้ายเนื่องจากกระทบต่อฐานะของกองทุนประกันเงินฝาก ตัดสินใจผลของการจ่ายเงินคืนตามภาระของการคุ้มครองเงินฝากเพียงอย่างเดียว(Pay Box) อาจทำให้เงินทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้รับความเสียหายจนไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ แม้จะมีส่วนแบ่งจากการชำระบัญชีมาชดเชยแล้วก็ตาม ก็อาจส่งผลกระทบต่อสถาบันประกันเงินฝาก ดังนั้น หากเกิดกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะอ่อนแอและผลการดำเนินงานตกต่ำจนจำเป็นต้องถอนใบอนุญาต และดำเนินการชำระบัญชี เพื่อจัดการสินทรัพย์และชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้ ซึ่งขั้นตอนในการชำระบัญชี สถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตต้องพิจารณาในเรื่องต่างๆถึงแม้ว่าการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในการดำเนินการ เป็นบทบาทที่สำคัญของสถาบันประกันเงินฝาก ที่จะต้องดำเนินการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้ลุกลามและส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ แต่จะต้องคำนึงถึงหลักการใช้ต้นทุนน้อยที่สุด(Least Cost Approach)

3.3 การชำระบัญชีสถาบันการเงินตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ภายหลังการเกิดวิกฤตสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.2008 ได้มีการออกกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการกำกับดูแลสถาบันการเงินและเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค หรือที่เรียกว่า “Dodd-Frank Act” เนื่องจากการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินเดิมไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ธุรกรรมของสถาบันการเงินมีความซับซ้อนและมีลักษณะของการก่อหนี้เพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งธุรกรรมเหล่านี้อยู่นอกเหนือระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของทางการ ดังนั้น เพื่อเป็นปิดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินและธุรกิจอื่นของสถาบันการเงิน ซึ่งแยกการกำกับดูแลโดยมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินการ ไม่จะเป็น ธนาคารกลาง กระทรวงการคลัง งานด้านการประกันภัย และสถาบันประกันเงินฝาก ที่มีส่วนในการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันเงินฝาก ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการในการกำกับดูแล ภายใต้คณะกรรมการ Financial Stability Oversight Council (FSOC) ประกอบด้วย

- 1) United States Department of the Treasury หรือ กระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลและกำหนดนโยบายการคลังของประเทศ การจัดเก็บภาษีและบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่รัฐบาล
- 2) Federal Reserve Bank หรือ ธนาคารกลางสหรัฐ มีหน้าที่ในการดูแลและกำหนดนโยบายการเงินของประเทศ ปริมาณเงินในระบบ และกำหนดทิศทางผ่านอัตราดอกเบี้ยนโยบาย หรือ Fed fund rate
- 3) Federal Deposit Insurance Committee หรือ สถาบันประกันเงินฝาก มีหน้าที่รับประกันเงินฝากเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนผู้ฝากเงินต่อระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ Receiver
- 4) Office of the Comptroller of the Currency (OCC) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อให้มั่นใจว่าสถาบันการเงินมีการบริหารจัดการ ฐานะและผลการดำเนินงานที่มั่นคงและปลอดภัย พร้อมทั้งส่งรายงานการตรวจสอบดังกล่าวให้แก่ FDIC
- 5) National Credit Union Administration เป็นหน่วยงานอิสระตามกฎหมายมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือ Credit Union นอกจากนี้มีหน้าที่บริหารจัดการกองทุนประกันเงินฝากสำหรับประกันให้แก่ผู้ฝากเงินใน Credit Union ต่างๆ ทั่วประเทศ
- 6) U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) หรือคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทหลักทรัพย์และหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาด ซึ่งสถาบันการเงินขนาดใหญ่มักนำหุ้นของธนาคารเข้าจดทะเบียน เพื่อการซื้อขาย และเป็นช่องทางในการระดมทุนจากประชาชนอีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากการรับฝากเงิน
- 7) Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแล และคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับประชาชนที่ใช้บริการในระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งการรับเรื่องร้องเรียนความไม่เป็นธรรมจากการใช้บริการของสถาบันการเงิน

- 8) Commodity Futures Trading Commission (CFTC) เป็นหน่วยงานอิสระมีหน้าที่กำกับดูแลตลาดตราสารอนุพันธ์ทั้ง Futures และ Options เพื่อป้องกันประชาชนและผู้ลงทุน จากการฉ้อโกงและการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในตลาดตราสารอนุพันธ์นี้มีการซื้อขายสัญญาที่อ้างอิงราคาหุ้นของสถาบันการเงินที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หากมีการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่มีการซื้อขายตราสารอนุพันธ์ จะส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายแก่ประชาชนและผู้ลงทุนเป็นอย่างยิ่ง
- 9) Federal Housing Finance Agency (FHFA) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อเข้ามาดูแลกิจการสินเชื่อที่อยู่อาศัยของ Fannie Mae และ Freddie Mac* รวมทั้งดูแลธุรกิจสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศให้ดำเนินการและเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ
- 10) กรรมการอิสระที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านประกันภัย ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำและยินยอมจากรัฐสภา ซึ่งมีวาระครั้ง 6 ปี

ทั้งนี้ยังรวมถึงกรรมการอีก 5 ท่านที่ไม่มีสิทธิออกเสียงซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอความเห็นและคำแนะนำ โดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และการสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการออมและการใช้บริการของสถาบันการเงินโดย

- 1) จัดให้มีการรับประกันเงินฝาก ทั้งในระบบสถาบันการเงินและธุรกิจสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยมีกองทุนประกันเงินฝากเพื่อรองรับความเสียหายและชดใช้เงินฝากคืนแก่ประชาชน
- 2) ตรวจสอบและกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อเกิดความมั่นคงและปลอดภัย รวมทั้งมีหน้าที่ในการคุ้มครองผู้บริโภค

* Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) และ Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) เป็นสถาบันการเงินเอกชนที่ทางการให้การสนับสนุน ก่อตั้งขึ้นหลังเหตุการณ์ The Great Depression ปี ค.ศ. 1930 เพื่อรองรับความต้องการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของประชาชน ประสบปัญหาจากวิกฤต Sub-prime ในปี ค.ศ. 2008

3) จะดำเนินการชำระบัญชี สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

ตามปกติมาตรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงินและการประกันเงินฝาก ซึ่งอาจเป็นธนาคารกลางหรือสถาบันประกันเงินฝาก จะคำนึงถึงสาเหตุของปัญหาว่าเกิดจากปัญหาภายในของสถาบันการเงินและไม่ส่งผลกระทบต่อระบบหรือ “Individual Bank Failure” หรือผลกระทบจากภายนอกซึ่งมิใช่เกิดจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาด ซึ่งแนวทางในการแก้ไขจะมีลักษณะต่างกัน เพราะหากเป็นปัญหาที่จะกระทบต่อระบบสถาบันการเงินอาจสร้างความเสียหายอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบสถาบันการเงินนี้เรียกว่า “Systemic Risk”

FDIC มีหน้าที่สำคัญในฐานะผู้ค้ำประกันเงินฝาก และเป็นผู้กำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน โดยมีเป้าหมายให้ระบบสถาบันการเงินมีความมั่นคงและเป็นที่เชื่อถือของประชาชนผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการดำเนินการในฐานะเจ้าพนักงานผู้รักษาทรัพย์ (Conservator) หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver) ทำหน้าที่ตามความใน Section 11(c)(9) แห่ง Federal Deposit Insurance Act* เพื่อเข้าไปดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและอยู่ในฐานะล้มละลายจนต้องปิดกิจการ โดยการดำเนินการชำระบัญชีต้องอยู่บนหลักการ 3 ประการ คือ

(1) ประสิทธิภาพ (Efficient)

บทบาทและหน้าที่ของ FDIC ต่อสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจนถูกเพิกถอนใบอนุญาต และต้องถูกดำเนินการชำระบัญชี จะประกอบด้วยชำระคืนเงินฝากแก่ประชาชนในฐานะผู้รับประกัน (insurer) และในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) ซึ่งจะต้องเน้นการจัดการชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผ่านกระบวนการตัดสินใจเลือกแผนการชำระบัญชีที่ส่งผลกระทบต่อกองทุนประกันเงินฝากให้น้อยที่สุด โดยในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์กฎหมายให้อำนาจเป็นพิเศษแก่ FDIC เพื่อลดภาระหรือความสูญเสียจากการชำระบัญชีให้น้อยที่สุด เพื่อโอกาสในการชำระคืนแก่ FDIC และเจ้าหน้าที่อื่นบนหลักการ “maximizing the cost-effectiveness” เพื่อให้การชำระบัญชีดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

* (c) APPOINTMENT OF CORPORATION AS CONSERVATOR OR RECEIVER.—

(9) APPROPRIATE FEDERAL BANKING AGENCY MAY APPOINT CORPORATION AS CONSERVATOR OR RECEIVER FOR INSURED State depository institution to carry out section 38

(2) รวดเร็ว (Expeditious)

ความรวดเร็วตามความหมายของกระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต คือ ความรวดเร็วในการแต่งตั้ง FDIC เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ และสามารถดำเนินการชำระบัญชีได้ในทันที เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจลุกลามจากปัญหาเฉพาะสถาบันการเงิน หรือ Individual Bank Failure มิให้กลายเป็นปัญหาของสถาบันการเงินทั้งระบบ หรือ Systemic risk โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันภายหลังวิกฤตระบบสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2008 รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ผ่านกฎหมายสำคัญในการปฏิรูประบบสถาบันการเงินที่มีชื่อว่า Wall Street Reform and Consumer Protection Act หรือ “Dodd-Frank Act” โดยการดำเนินการแต่งตั้ง FDIC เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ หากกระทรวงการคลังสามารถเจรจากับคณะกรรมการของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ซึ่งอยู่ในข่ายที่ต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตและดำเนินการชำระบัญชี การแต่งตั้ง FDIC เพื่อเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์สามารถดำเนินการได้ในทันที

แต่ในกรณีที่ทางการไม่สามารถเจรจากับสถาบันการเงินได้ ทางออกในการแก้ปัญหาที่บัญญัติไว้ใน “Dodd-Frank Act” คือ ทางการสามารถดำเนินการร้องขอต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลางในเขตโคลัมเบีย (United States District Court for the District of Columbia) ในกรณีที่ทางการเห็นว่าสถาบันการเงินประสบปัญหาผิวนัดในการชำระหนี้ หรืออยู่ในฐานะที่เสี่ยงต่อการผิวนัดชำระหนี้ หากศาลเห็นชอบ หรือเมื่อพ้น 24 ชั่วโมงหลังการยื่นร้องขอต่อศาล ทางการสามารถแต่งตั้ง FDIC เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ได้โดยอำนาจตามกฎหมาย*

ขั้นตอนต่อมาคือ ความรวดเร็วในการดำเนินการชำระบัญชีซึ่ง FDIC ตั้งแต่การเข้าดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา การกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและฐานะการดำเนินงาน ตลอดจนการเพิ่มทุน ซึ่งหากสถาบันการเงินไม่สามารถปฏิบัติได้ FDIC จะเข้าดำเนินการชำระบัญชีซึ่งขั้นตอนทั้งหมดนี้ มีการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน

(3) โดยคำสั่งการ (Orderly)

การดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและถูกเพิกถอนใบอนุญาต เป็นการดำเนินการภายใต้คำสั่งการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่ง FDIC จะดำเนินการในฐานะเจ้าพนักงานพิทักษ์ เพื่อชำระบัญชีสถาบันการเงิน และเนื่องจากการดำเนินธุรกิจสถาบันการเงินมีโครงสร้าง และธุรกรรมที่มีความซับซ้อนเชื่อมโยงกับกิจการในเครือของสถาบันการเงิน ที่ครอบคลุม

* § 202 Judicial review - Title II of Dodd-Frank Act

ในธุรกิจการเงินอื่น เช่น ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจประกันภัย ดังนั้นการชำระบัญชีเฉพาะสถาบันการเงิน อาจไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้คืนแก่ FDIC และเจ้าหนี้อื่น ตามวัตถุประสงค์ของการชำระบัญชี สถาบันการเงินที่ตั้งไว้เพื่อแก้ไขปัญหานี้ได้มีการกำหนดในกฎหมายที่ชื่อ “Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act” เพื่อให้การชำระบัญชีขยายขอบเขตถึงกลุ่มบริษัทการเงิน” Covered Financial Company”* นอกเหนือจากเดิมที่ชำระบัญชีเฉพาะสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเท่านั้น

3.3.1 ความหมายของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน หรือสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต (Failed Bank)

สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงินและต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตตลอดจนต้องชำระบัญชี เกิดจากสาเหตุที่สถาบันการเงินที่มีฐานะเงินกองทุนต่ำกว่าที่ทางการกำหนดและไม่สามารถดำเนินตามแผนฟื้นฟูเงินกองทุน (Capital restoration plans)** รวมทั้งกรณีที่ไม่บรรลุตามแผนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจของสถาบันการเงินที่ตกลงกับ FDIC ทั้งในเรื่องการแก้ไขฐานะ การปรับปรุงการดำเนินงาน รวมทั้งการเพิ่มทุนให้เพียงพอต่อการดำเนินธุรกิจ ซึ่งหากสถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินการตามที่กล่าวมานี้ หากปล่อยให้ดำเนินธุรกิจต่อไปอาจสร้างความเสียหายต่อระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญจะต้องพิจารณาในการตัดสินใจเพื่อปิดกิจการสถาบันการเงินนั้น จากนั้น FDIC จะดำเนินการชำระคืนเงินฝากตามที่ได้รับประกันไว้พร้อมเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าของสถาบันการเงิน และเข้ามาดำเนินการรวบรวมสินทรัพย์ของสถาบันการเงินนั้น เพื่อนำเงินมาชำระบัญชีคืนแก่เจ้าหนี้ตามบุริมสิทธิ ตามลำดับที่จะได้รับชำระหนี้คืนจากกองสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน รวมทั้ง FDIC และเจ้าหนี้อื่น

* ความหมายของ “Covered Financial Company” ตาม Dodd Frank Act ครอบคลุมธุรกิจในเครือของสถาบันการเงินในการชำระบัญชี ประกอบด้วย

1. Holding company ตามความหมายใน § 2(a) ของ the Bank Holding Company Act of 1956 (the “BHCA”).
2. Nonbank financial company ที่ถูกกำกับดูแลโดยคณะกรรมการผู้ว่าการ ระบบธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา
3. กิจการที่สถาบันการเงินมีอำนาจในการควบคุมและตัดสินใจในการบริหาร
4. บริษัทย่อยของสถาบันการเงิน

** § 325.104 Capital restoration plans. Part 325—Capital maintenance Subpart B—Prompt Corrective Action Code of Federal Regulation

พัฒนาการของการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสถาบันประกันเงินฝาก(FDIC) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1933 ในส่วนที่สำคัญที่สุดซึ่งเกิดจากประสบการณ์ที่ได้รับ คือการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา (“resolving”) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการชำระคืนเงินแก่ผู้ฝากเงินตามที่ได้รับควบคุมครองตามสัญญา และเพื่อรักษาความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) จะดำเนินการดังนี้

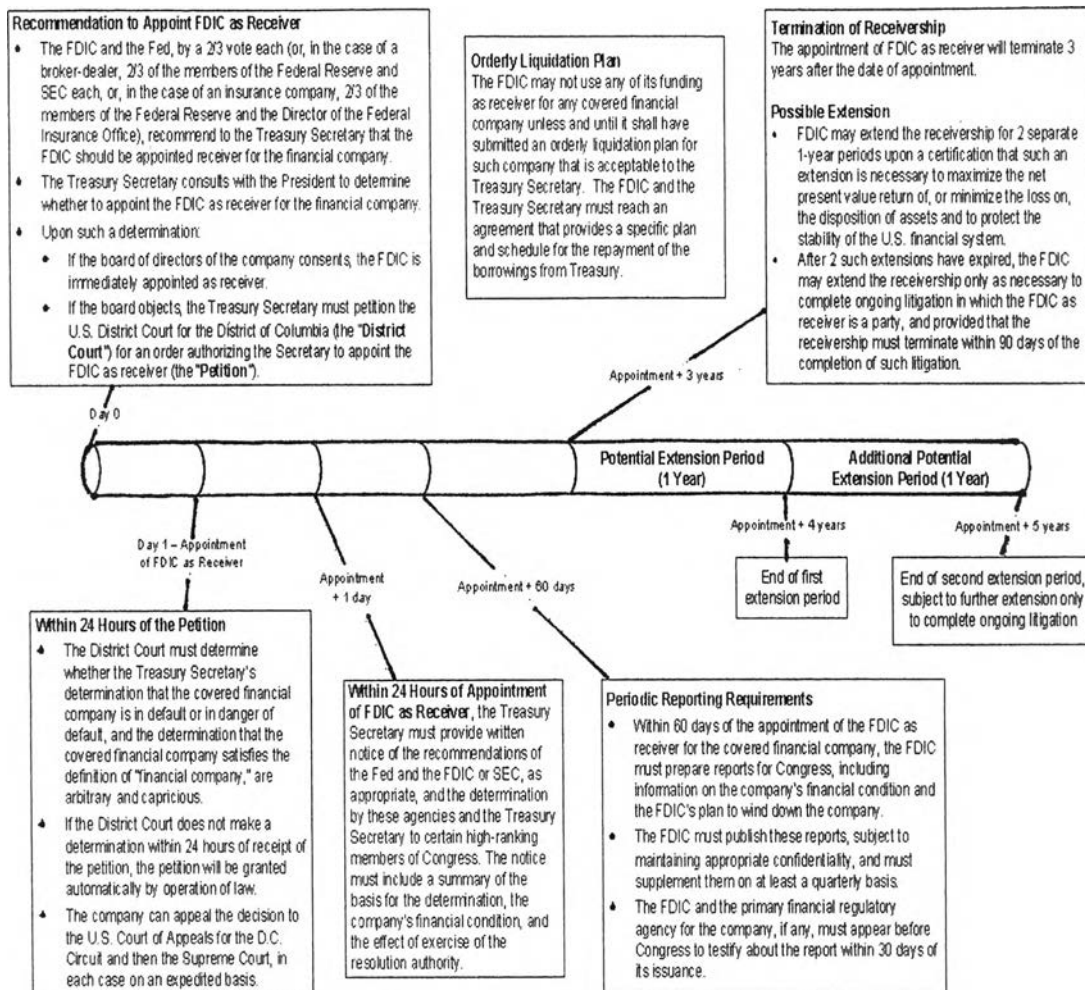
1) กระบวนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน(The resolution process) โดยการดำเนินการโอนหรือขายสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดยผ่านวิธีการประมูลจากผู้ให้ราคาสูงสุด หรือด้วยวิธีการอื่น ไม่ว่าจะเป็นการทำ P&A หรือการจัดตั้ง Bridge bank ก็ตาม การตัดสินใจในแต่ละวิธีต่าง ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อกองทุนประกันเงินฝากให้ต่ำที่สุด จากนั้นทางการจะดำเนินการปิดกิจการสถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้น ในที่สุด

2) กระบวนการพิทักษ์ทรัพย์(The receivership process) โดยการดำเนินการสั่งให้สถาบันการเงินยุติการประกอบธุรกิจต่างๆ และเข้าจัดการควบคุมสินทรัพย์ที่เหลืออยู่ของสถาบันการเงินโดยFDIC ในฐานะผู้ชำระบัญชี และจัดสรรสินทรัพย์ที่เหลืออยู่แก่ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและเจ้าหนี้ภายนอกที่ไม่มีบุริมสิทธิ

การตัดสินใจดำเนินการแต่ไม่ว่าจะดำเนินการด้วยวิธีใดก็ตาม ทั้งการดำเนินการโอนหรือขายกิจการให้แก่สถาบันการเงินอื่น หรือหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจนต้องดำเนินการพิทักษ์ทรัพย์ก็ตาม ท้ายที่สุดทั้งสองวิธีก็จบลงด้วยการชำระบัญชี

3.3.2 การชำระบัญชีสถาบันการเงินของ FDIC

ในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต FDIC ซึ่งมีฐานะเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์หรือ Receiver ซึ่งจะดำเนินการตามหลักการทั้งสามข้อ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และเป็นไปตามขั้นตอนอย่างเป็นระเบียบ โดย FDIC จะวางแผนหรือวิธีการชำระบัญชีซึ่งสามารถเลือกใช้วิธีการตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยกฎหมายกำหนดแนวทางในการพิจารณาวิธีการชำระบัญชีเป็นเกณฑ์ที่ FDIC ต้องคำนึงถึงเป็นสำคัญ ก่อนการตัดสินใจเลือกแนวทางการแก้ไข ซึ่งอาจใช้วิธี P&A หรือวิธีอื่นๆ รวมทั้งอาจดำเนินการPay off ทันทีที่ย่อมได้หากเป็นทางเลือกที่มีความเป็นไปได้และต้นทุนต่ำที่สุดที่จะกระทบต่อกองทุนประกันเงินฝาก ซึ่งทำให้เกิดประสิทธิภาพในการชำระบัญชี ซึ่งแนวทางนี้เรียกว่า Least Costly Approach โดยขั้นตอนการดำเนินการมีดังนี้



ขั้นตอนที่ 1 การเสนอความเห็นเพื่อตั้ง FDIC เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์

ด้วยความเห็นของ FDIC และ ธนาคารกลางสหรัฐฯ หรือ FED เพื่อเสนอต่อ รัฐมนตรีคลังถึงเหตุผลและความจำเป็น ที่จะต้องแต่งตั้ง FDIC เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์สินสถาบันการเงินที่ถูก เพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งรัฐมนตรีคลังจะนำเรื่องดังกล่าวเสนอเพื่อหารือกับประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในเรื่อง การแต่งตั้ง FDIC เข้าไปดำเนินการพิทักษ์ทรัพย์สินสถาบันการเงินดังกล่าว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความยินยอม ของคณะกรรมการสถาบันการเงิน หากคณะกรรมการสถาบันการเงินให้ความร่วมมือโดยยินยอมตามที่ ทางการตัดสินใจ ก็สามารถแต่งตั้ง FDIC เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทันที แต่ถ้าหากทางคณะกรรมการ สถาบันการเงินไม่ยินยอมให้ความร่วมมือ รัฐมนตรีคลังจะยื่นคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นสหรัฐฯ เขต ปกครองพิเศษโคลัมเบีย เพื่อขออำนาจศาลในการแต่งตั้ง FDIC เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์สินเพื่อดำเนินการ ชำระบัญชีสถาบันการเงินหรือกลุ่มสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

ขั้นตอนที่ 2 การเป็นเจ้าของพนักงานพิทักษ์ตามผลของกฎหมาย

ภายใน 24 ชั่วโมงหลังการยื่นคำร้องต่อศาลโดยรัฐมนตรีคลัง ศาลจะต้องพิจารณาทบทวนการตัดสินใจของรัฐมนตรีคลัง ที่เห็นว่าสถาบันการเงินอยู่ในฐานะไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอก เป็นไปโดยอำเภอใจและหาความแน่นอนไม่ได้ (Arbitrary and Capricious) หรือไม่ หากภายในเวลาที่กำหนดศาลยังไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จนับแต่ได้รับคำร้องจากรัฐมนตรีคลัง คำร้องดังกล่าวจะได้รับการอนุมัติโดยผลของกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ FDIC เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยสถาบันการเงินอาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือต่อศาลสูงในกรณีเร่งด่วน

ขั้นตอนที่ 3 การดำเนินการภายหลังการแต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์สิน

รัฐมนตรีคลังจะต้องทำบันทึกชี้แจงสิ่งที่เกิดขึ้นและการดำเนินการตั้งแต่มองเห็นของหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินที่ตัดสินใจดำเนินการกับสถาบันการเงิน เสนอต่อสมาชิกระดับสูงของสภาองเกรส (Congress) ทั้งรายละเอียดของฐานะการเงินของสถาบันการเงิน พร้อมทั้งต้องแจ้งผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจในการดำเนินการดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 4 การรายงานตามกำหนดระยะเวลา

ภายใน 60 วันนับแต่ที่ FDIC ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต FDIC จะต้องจัดทำรายงานลับเพื่อเสนอต่อสภาองเกรส (Congress) ซึ่งรายละเอียดในรายงานจะประกอบด้วยข้อมูลฐานะทางการเงินของสถาบันการเงิน และแผนการปิดกิจการสถาบันการเงิน พร้อมทั้งต้องเข้าชี้แจงต่อสภาภายใน 30 วันนับแต่ได้เสนอรายงานฉบับดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 5 การพ้นจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์สิน

FDIC จะพ้นจากหน้าที่ผู้พิทักษ์ทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่ได้รับการแต่งตั้ง แต่สามารถขยายระยะเวลาได้ 2 ปี โดยการขยายครั้งแรกจะทำได้ต่อเมื่อ มีความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของทางการ หรือเพื่อดูแลสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินของสหรัฐฯ ส่วนการขยายระยะเวลาในครั้งที่ 2 จะทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินคดีตามกฎหมายที่คดียังไม่ถึงที่สุด และหากคดีถึงที่สุดแล้ว FDIC จะพ้นหน้าที่ผู้พิทักษ์ทรัพย์สินภายใน 90 วัน

3.3.2.1 การพิจารณาทางเลือกตามวิธี Least Costly Approach

ในการพิจารณาทางเลือกที่จะตัดสินใจว่าจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาอย่างไร หรือจะดำเนินการจ่ายเงินฝากที่รับประกันแก่ประชาชนผู้ฝากเงิน แล้วดำเนินการชำระบัญชีเพื่อปิดกิจการสถาบันการเงินนั้น ซึ่งภารกิจสำคัญคือ การเข้าจัดการสินทรัพย์และชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินโดยต้องคำนึงถึงความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นแก่กองทุนประกันเงินฝาก เกณฑ์การประเมินทางเลือกต่างๆโดยอาศัยข้อสรุปทางการเงินในแต่ละทางเลือกเพื่อใช้สนับสนุนในการตัดสินใจ โดยสถาบันประกันเงินฝากจะดำเนินการเท่าที่จำเป็นต่อข้อตกลงในการประกันเงินฝากที่ให้ไว้ และจำนวนเงินทั้งหมดที่ต้องชดใช้ รวมถึงภาระผูกพันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยคำนึงถึงวิธีที่ใช้ต้นทุนน้อยที่สุด

Least-Cost Resolution

ในการพิจารณาทางเลือกเพื่อดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตต้องพิจารณาตาม Section 13(c)(4) ใน Federal Deposit Insurance Act นั้น สถาบันประกันเงินฝากหรือFDIC ยังไม่อาจดำเนินการใดตามอำนาจที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็น การขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ การอนุมัติการซื้อกิจการ(Acquisitions) การอนุมัติให้สถาบันการเงินกลับมาเปิดดำเนินการใหม่ และการยกเลิกคำสั่ง หากยังมีได้ดำเนินการดังนี้

(1) สถาบันประกันเงินฝากได้กำหนดวิธีการดำเนินการตามอำนาจกฎหมายกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงการประกันเงินฝากที่ทำกับสถาบันการเงิน

(2) วิธีการที่ว่ามี เพื่อให้สถาบันประกันเงินฝากดำเนินการตามข้อตกลงการประกันเงินฝากที่ทำกับสถาบันการเงิน ต้องเป็นวิธีที่มีต้นทุนน้อยที่สุดจากวิธีที่เป็นไปได้ทั้งหมด

ที่กล่าวมาคือ วิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ FDIC กำหนดซึ่งต้องผ่านการประเมินจากทางเลือกต่างๆที่เป็นไปได้ในการดำเนินการแก้ไข ที่ใช้ต้นทุนน้อยที่สุดเพื่อกระทบต่อกองทุนประกันเงินฝากให้น้อยที่สุดเช่นกัน ซึ่งกฎหมายกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อเป็นรูปธรรม และสามารถพิสูจน์ถึงความสมเหตุสมผลในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยคำนึงถึงเงื่อนไขต่างๆดังนี้

การวิเคราะห์มูลค่าปัจจุบัน(Present Value Analysis)*

การใช้หลัก Least cost เพื่อเลือกวิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินโดยใน Federal Deposit Insurance Act บัญญัติให้ต้องมีการพิจารณาทางเลือกต่างๆบนสมมติฐานและเงื่อนไขของตัวแปรทางการเงินเดียวกัน โดยใช้การวิเคราะห์มูลค่าปัจจุบัน หรือ Present Value ของกระแสเงินสดที่เกิดขึ้นในแต่ละทางเลือก ทั้งต้องมีเอกสารที่ยืนยันเป็นหลักฐานว่าเป็นการใช้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงในตลาด เพื่อคำนวณต้นทุนในทางเลือกต่างๆ และต้องมีหลักฐานที่เป็นเอกสารที่แสดงถึงสมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณ ซึ่งประกอบด้วย

- (1) การประเมินทางเลือกบนหลัก Present Value ซึ่งใช้อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารกลางสหรัฐฯ (Federal Reserve) คิดสำหรับเงินกู้ที่ให้แก่สถาบันการเงิน
- (2) เอกสารการประเมินและสมมติฐานเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ย อัตราสินทรัพย์ที่ได้รับชำระคืน ต้นทุนในการถือครองทรัพย์สินระหว่างดำเนินการ การชำระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต
- (3) ซึ่งเอกสารที่กล่าวต้องเก็บรักษาไว้เพื่อใช้เป็นหลักฐาน ในการยืนยันความโปร่งใสในการพิจารณาเพื่อตัดสินใจสำหรับทางเลือกที่สถาบันประกันเงินฝากเห็นว่าเป็นวิธีที่ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด ในการดำเนินการ ไม่น้อยกว่า 5 ปี

เนื่องจากการชำระบัญชีเพื่อจัดการสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ย่อมกระทบกับบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งอาจดำเนินการฟ้องร้องต่อการดำเนินงานของFDICในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ Receiver ทั้งที่ได้ดำเนินการชำระบัญชีบนหลักสุจริต (Good faith) แล้วก็ตาม แต่การตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล ต้องประเมินบนหลักการและสมมติฐานที่ยอมรับโดยทั่วไปสำหรับผู้ประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเครื่องป้องกันความรับผิดชอบในเบื้องต้นจากความเสียหายที่เกิดขึ้น หาก

* § 13(c)(4)(B) ใน Federal Deposit Insurance Act

PRESENT-VALUE ANALYSIS; DOCUMENTATION REQUIRED.—The Corporation shall—

(I) evaluate alternatives on a present-value basis, using a realistic discount rate;

(II) document that evaluation and the assumptions on which the evaluation is based, including any assumptions with regard to interest rates, asset recovery rates, asset holding costs, and payment of contingent liabilities; and

(III) retain the documentation for not less than 5 years

พิสูจน์ได้ว่าการดำเนินการชำระบัญชีอยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นอกเหนือจากเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient)

นอกจากนั้นการชำระบัญชีโดยการขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินจะใช้วิธีการขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินด้วยวิธีประมูลราคาแบบยื่นซองประกวดราคา (Sealed bid sale) หรือวิธีประมูลด้วยวาจา (English outcry auction) ซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดหรือประเภทของสินทรัพย์โดยบางกรณีอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้ซื้อโดยการพิจารณาของFDIC

3.3.2.2 กรอบระยะเวลาในการชำระบัญชีผ่าน Bridge bank

การชำระบัญชีโดยทั่วไปมักก่อให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนประกันเงินฝากเพื่อหลีกเลี่ยงความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการด้อยค่าของสินทรัพย์ อันเนื่องมาจากกระบวนการชำระบัญชีด้วยวิธีการประมูลขายทอดตลาดในกรณีที่ไม่สามารถหาสถาบันการเงินที่พร้อมเข้ามารับซื้อกิจการหรือควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ และเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบัน สถาบันประกันเงินฝาก หรือFDICจะดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินโดยการตั้งBridge bank ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน มีฐานะเป็นธนาคารของรัฐเพื่อรับโอนGood bankและเงินฝากที่มีประกัน โดยวิธีนี้Bridge bank สามารถเข้ามารับช่วงดำเนินกิจการสถาบันการเงินต่อไปได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อมิให้การปิดสถาบันการเงินกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่แท้จริง(Real sector) หรืออย่างน้อยที่สุดด้วยวิธีนี้ก็สามารถชะลอการชำระคืนเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงิน หรือเพื่อเพิ่มเวลาในการที่ทางการโดยFDICจะสามารถเจรจาเพื่อหาผู้ซื้อหรือสถาบันการเงินอื่นที่มีฐานะการเงินเข้มแข็งพอที่จะเข้ามาควบรวมกิจการ ในระหว่างนี้คณะกรรมการบริหารของBridge bank จะดำเนินการเท่าที่จำเป็นในการบริการลูกค้าของธนาคารต่อไป ทั้งเป็นการรักษามูลค่าของสินทรัพย์มิให้ด้อยค่าลง โดยกฎหมายกำหนดเวลาในการตั้ง Bridge bank เพื่อดำเนินการไว้ 2 ปี แต่หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จ สามารถขยายเวลาได้ครั้ง 1 ปี ไม่เกิน 3 ครั้ง ซึ่งหมายความว่าอายุของ Bridge bank ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินจะมีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

3.3.2.3 Orderly Liquidation Authority (OLA)

จากวิกฤตการเงินในระบบสถาบันการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งสาเหตุมาจากความเสียหายที่ซ่อนอยู่ทั้งในสถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบัน

การเงินนั้น การดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา FDIC มีอำนาจในการเข้าดำเนินการครอบคลุมถึงกลุ่มธุรกิจการเงินไม่ว่าจะเป็น Holding company รวมทั้งครอบคลุมถึงบริษัทในเครือของสถาบันการเงินโดยกฎหมายใหม่ชื่อ Wall Street Reform and Consumer Protection Act (the “Dodd-Frank Act”) ทำให้แผนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินขนาดใหญ่และมีธุรกรรมที่ซับซ้อนกลายเป็นเรื่องง่ายกว่าที่ผ่านมา ซึ่งกฎหมายใหม่นี้ได้แก้ไขข้อจำกัดเกี่ยวกับการเข้าดำเนินการกับบริษัทในเครือหรือกลุ่มบริษัทของสถาบันการเงินที่ถูกทางการสั่งหยุดดำเนินการและดำเนินการชำระบัญชีเนื่องจากอยู่ในฐานะล้มละลาย โดยFDICสามารถดำเนินการกับทั้งกลุ่มธุรกิจการเงินได้ทั้งหมด และให้ผู้ถือหุ้นที่แท้จริงเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชำระบัญชี

นอกเหนือจากที่กฎหมายเดิมกำหนดให้กองทุนประกันเงินฝากจะต้องแบกรับความสูญเสียจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต กฎหมายฉบับใหม่นี้ได้ให้อำนาจแก่ FDIC ในการระดมเงินทุนเพิ่มจากสถาบันการเงินอื่นเพื่อร่วมแบกรับภาระในการดำเนินการชำระบัญชี โดยใช้ชื่อกองทุนนี้ว่า Systemic Emergency Insurance Fund ทำให้ไม่จำเป็นที่รัฐจะนำเงินภาษีมาเพื่อช่วยเหลือระบบสถาบันการเงินอีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นการชำระบัญชียังครอบคลุมไปถึงกลุ่มธุรกิจสถาบันการเงิน หรือ Holding Group เดิมที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเข้าไปดำเนินการชำระบัญชี ทั้งนี้เกิดจากความเสี่ยงของสถาบันการเงินได้ถูกโอนถ่ายไปยังบริษัทในเครือหรือธุรกิจอื่นของ Holding Group ที่ทำธุรกิจคล้ายกับธุรกิจสถาบันการเงิน

นอกจากนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและอยู่ในข่ายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน Dodd-Frank Act ได้ให้อำนาจแก่ FDIC สามารถเข้าไปดำเนินการพิทักษ์ทรัพย์และดำเนินการชำระบัญชี ก่อนที่สถาบันการเงินนั้นจะขอเข้ารับความคุ้มครองจากศาลล้มละลาย*

3.3.3 บทบาทของFDICในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver)

นอกเหนือจากการเป็นผู้รับประกันเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีหน้าที่ชำระคืนเงินฝากในจำนวนที่รับประกันให้แก่ผู้ฝากเงินในกรณีสถาบันการเงินที่รับประกันประสบปัญหาและจำต้องประกาศให้หยุดดำเนินการและเข้าควบคุมเพื่อ

* Lehman Brothers Holding Inc. ประสบปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรงจากวิกฤต Sub-prime ได้ยื่นต่อศาลล้มละลาย(United States Bankruptcy Court Southern District of New York)ในวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2551 ซึ่งส่งผลให้บริษัทได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย โดยไม่ถูกพิทักษ์ทรัพย์เพื่อดำเนินการชำระบัญชี และทำให้เจ้าหน้าที่ของกิจการเข้าสู่กระบวนการเจรจาเพื่อฟื้นฟูกิจการต่อไป

ดำเนินการชำระบัญชี ซึ่งเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่กำหนดให้ FDIC มีบทบาทในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์(Receiver) ซึ่งมีอำนาจเทียบเท่ากับฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ตามกฎหมายล้มละลาย โดย FDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ มีอำนาจในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน เทียบกับกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว FDIC ซึ่งมีฐานะเหมือน Trustee หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ในกฎหมายล้มละลาย แต่ FDIC มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการชำระบัญชี ทั้งยังสามารถโอนสินทรัพย์แก่สถาบันการเงินผู้ซื้อ แต่ที่พิเศษกว่า FDIC ในฐานะ Receiver หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ สามารถดำเนินการโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจหรือคำสั่งของศาล เช่นคดีล้มละลายทั่วไป ทำให้สามารถดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งการอนุมัติให้รับชำระหนี้หรือ ปฏิเสธภาระผูกพันใดๆทำได้เอง ในขณะที่กฎหมายล้มละลายทั่วไป ศาลล้มละลายต้องเป็นผู้อนุญาตโดยการผ่านคำร้องของ Trustee

นอกจากนั้น สิ่งที่สำคัญที่จะต้องเสนอต่อศาลภายใน 60 วัน หลังจากได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver) จะต้องรายงานต่อสภาองเกรส (Congress) ถึงแผนการในการดำเนินการชำระบัญชีเพื่อปิดกิจการสถาบันการเงินนั้น ตามที่บัญญัติไว้ใน Sec.203(c)(3)(A) , Dodd-Frank Act โดยสาระสำคัญนอกเหนือจากแผนดำเนินการแล้ว จะต้องกล่าวถึงต้นทุนในการดำเนินการชำระบัญชีด้วย เพราะนั่นคือผลกระทบต่อกองทุนประกันเงินฝากของทางการ ซึ่งสามารถประเมินได้ว่าแผนการที่กล่าวจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งเมื่อได้ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว ก็สามารถดำเนินการต่อไปตามที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตสามารถดำเนินการชำระบัญชีจนเสร็จสิ้นโดยไม่ต้องไปดำเนินการต่อในศาลล้มละลาย ซึ่งทำให้ไม่มีการชำระบัญชีซ้ำซ้อน และทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว

3.3.4 ความคุ้มครองทางกฎหมายในการชำระบัญชี

ฐานะการเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์(Receiver) ของ FDIC จะเสร็จสิ้นลงเมื่อดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันการเงิน โดยการขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่รวบรวมมาได้และชำระคืนแก่เจ้าหนี้และ FDIC ในส่วนที่จ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินไปแล้ว ซึ่งระยะเวลาที่ใช้ขึ้นอยู่กับ สถานการณ์ ขนาดของกองสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกชำระบัญชี และขึ้นกับความยุ่งยากในการจัดการกับผลประโยชน์ของลูกจ้างสถาบันการเงินที่ควรได้รับ รวมทั้งการดำเนินการในชั้นศาลเมื่อ FDIC ถูกฟ้องร้อง จากผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของ FDIC ในฐานะผู้ชำระบัญชี ซึ่ง FDIC ต้องจัดการสิ่งต่างๆเหล่านี้ให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะหลุดพ้นฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver)

ปัจจัยสำคัญในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยFDICในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ที่ผ่านมา คือการดำเนินการอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้กองทุนประกันเงินฝากของทางการชดใช้เงินฝากแก่ประชาชนน้อยที่สุดเท่าที่ทางเลือกในขณะดำเนินการจะมีอยู่ในขณะนั้น แม้จะดำเนินการตามแนวทางในการชำระบัญชีที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงที่ผ่านมาการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตของ FDIC จะถูกฟ้องร้องต่อศาลจากผู้ที่มีความเสียหายจากการดำเนินการชำระบัญชีของFDIC ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องร้องจากสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต การฟ้องร้องจากผู้บริหารสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต แม้กระทั่งผู้ถือหุ้นและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากบุคคลเหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งมูลค่าหุ้นหรือมูลหนี้ที่สถาบันการเงินมีภาระต้องชดใช้

ตัวอย่างเช่นในกรณีการชำระบัญชี Washington Mutual Bank (WAMU)* ซึ่งผู้ถือหุ้นWashington Mutual Bank (WAMU) ดำเนินการฟ้องร้องต่อ FDICในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ และธนาคารJPMorgan chase ในฐานะผู้รับโอนซื้อหรือรับโอนต่อศาล โดยอ้างเหตุการณ์ปฏิบัติไม่ชอบของFDICในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver) ที่ขายกิจการในราคาต่ำกว่ามูลค่า (Fire Sale) ให้แก่ธนาคารJPMorgan Chase ซึ่งผลของคดีFDICฟ้องกล่าวหาโดยศาลเห็นว่าการขายในราคาต่ำ เป็นการขายตามราคาตลาดเช่นเดียวกับการขายสินค้าที่เสียหายจากเพลิงไหม้ ซึ่งศาลได้วางหลักในการตัดสินว่า “การขายสินค้าที่เสียหายจากเพลิงไหม้โดยการเรียกชื่ออื่น ก็ยังคงเป็นการขายสินค้าที่เสียหายจากเพลิงไหม้ อยู่ดี(A fire sale by any other name is still a fire sale)”

ดังนั้น การคุ้มครองกระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามกฎหมายที่บัญญัติใน FDIA คือความคุ้มครองทางกฎหมายที่ FDIC จะได้รับในฐานะเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกชำระบัญชีระหว่างการดำเนินการเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมการถูกฟ้องร้องจากผู้ที่มีความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว ซึ่ง FDICในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Receiver) ต้องพิสูจน์ได้ว่าการขายสินทรัพย์ในการชำระบัญชียุติธรรมทั่วไปในตลาด และได้ดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์โดยอยู่บนหลักสุจริต (Good Faith)

* Case: 1:09-cv-00533 Washington Mutual(WAMU) ได้รับผลกระทบจากวิกฤตSub-prime ในปี ค.ศ.2008 เกิดปัญหา “bank run” จากการถูกประชาชนแห่ถอนเงิน จนถูกทางการสหรัฐดำเนินกรยึดกิจการ และFDICได้ดำเนินการในฐานะผู้ชำระบัญชี ได้ออนขายสินทรัพย์และเงินฝากให้แก่ JPMorgan Chase ตามสัญญา P&A ในฐานะผู้ชนะการประมูล ซึ่งต่อมา Washington Mutual Inc.(WMI) ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของWAMU ได้ดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจาก FDIC จากการขายในราคาต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง ซึ่งหุ้นทรัพย์ในการฟ้องร้องนี้อยู่ที่ 10,000 ล้านดอลลาร์ สรอ.

3.4 การชำระบัญชีสถาบันการเงินตามกฎหมายอังกฤษ

ความเป็นมาของสถาบันประกันเงินฝากในประเทศอังกฤษ เริ่มในปี พ.ศ. 2516 เมื่อสถาบันการเงินขนาดเล็กหลายแห่งในประเทศอังกฤษ ที่มีการขยายธุรกิจอย่างรวดเร็ว โดยเกิดจากการเก็งกำไรในตลาด ประสบภาวะวิกฤตและกระทบต่อฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินเหล่านั้น เพื่อป้องกันมิให้ปัญหานี้ลุกลามจนกลายเป็นวิกฤตต่อสถาบันการเงินทั้งระบบ จึงทำให้อณาการแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) และธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ของอังกฤษและสกอตแลนด์ ร่วมกันจัดตั้งโครงการที่เรียกว่า เรือชูชีพ (Life Boat) ขึ้น โครงการเรือชูชีพนี้ เป็นวิธีการช่วยเหลือสถาบันการเงินขนาดเล็กที่กำลังประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน ซึ่งเดิมคาดกันว่าโครงการนี้จะเป็นเพียงโครงการระยะสั้น แต่กลับมีความจำเป็นอย่างต่อเนื่อง เพราะสถาบันการเงินที่ต้องการความช่วยเหลือยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก หลังจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว ทางราชการของอังกฤษได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจธนาคารพาณิชย์และเครดิตยูเนียน (Banking and Credit Unions Law) ใน พ.ศ. 2522 และได้มีการออกกฎหมาย Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) เพื่อตั้งหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้น รวมทั้งได้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2544 โดยใช้ชื่อว่า Financial Service Compensation Scheme หรือ FSCS โดยทำหน้าที่ชำระบัญชีให้ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินล้มละลายและถูกถอนใบอนุญาต²⁰

หากสถาบันการเงินประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้สินหรือสถาบันการเงินอยู่ในฐานะล้มละลาย จนต้องการประกันเงินฝากในประเทศอังกฤษตลอดจนการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการชำระบัญชีหรือ Liquidation Committee ตามมาตรา 100(2) แห่ง Banking Act 2009 ซึ่งประกอบด้วย 3 หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ได้แก่

(1) Bank of England

ธนาคารกลางแห่งประเทศอังกฤษ มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ ดูแลเสถียรภาพระบบการเงิน และเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน (monetary stability and financial stability) ผ่านเครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่ ปริมาณเงินในระบบ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย เป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ และเพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพ โดยคณะกรรมการนโยบายของธนาคาร (Bank's Monetary Policy Committee) ส่วนในด้านเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินจะ

²⁰ ทวีศักดิ์ มานะกุล . ระบบคุ้มครองเงินฝากทำให้ระบบสถาบันการเงินเข้มแข็ง และระบบการเงินมีเสถียรภาพจริงหรือ (กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550)

ดำเนินการผ่านการประกาศและคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทั้งระบบ รวมทั้งขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินโดยคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (Financial Policy Committee)

(2) Financial Services Authority (FSA)

คือ องค์กรกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน เป็นหน่วยงานอิสระ มีอำนาจตามกฎหมาย Financial Services and Markets Act มีหน้าที่ในการกำกับและสนับสนุนทางการเงิน แก่ระบบสถาบันการเงิน โดยมีคณะกรรมการกำหนดนโยบาย และดำเนินการบริหารงานภายใน แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐสภา โดยมีทุนดำเนินการจากสถาบันการเงินต่างๆ ที่อยู่ในการกำกับดูแล รวมทั้งให้ข้อมูลที่จำเป็น แก่สถาบันการเงินและประชาชน

(3) Financial Services Compensation Scheme (FSCS)

คือ หน่วยงานอิสระจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Financial Services and Markets Act ที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝาก โดยเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินในระบบเพื่อเสริมสร้างกองทุนประกันเงินฝาก เพื่อชดเชยแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับประกันหากสถาบันการเงินถูกทางการเพิกถอนใบอนุญาตและปิดกิจการ

คณะกรรมการเพื่อดำเนินการชำระบัญชีหรือ Liquidation Committee ตาม มาตรา 100(2) แห่ง Banking Act 2009 อาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการจัดการดูแลระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ปฏิรูปขึ้นมาภายหลังวิกฤตการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นมา โดยกฎหมายดังกล่าวแบ่งเป็น 8 ภาค* ซึ่งครอบคลุมในส่วนต่างๆที่เกี่ยวกับธุรกิจสถาบันการเงิน โดยการชำระบัญชีสถาบันการเงินอยู่ในภาคที่ 2 เรื่อง สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน (Bank Insolvency) ซึ่งมีกฎหมายประกอบ(statutory instruments) ที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน เรียกว่า Bank Insolvency(England and Wales) Rule 2009 ดังนั้น ทางกรจะดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินดังกล่าว หากพิจารณาได้ว่าเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

* Banking Act 2009 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นภายหลังที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและยุโรปประสบปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินจนเกิดภาวะตึงตัวในตลาดสินเชื่อ หรือที่เรียกว่า Credit Crunch

3.4.1 ความหมายของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน(Bank Insolvency)

ตามที่กำหนดไว้ใน section 96(2) ของ Banking Act 2009 ถ้า FSA ได้ตรวจพบว่า สถาบันการเงินไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ตาม section 7(2) และ (3) ซึ่งเป็นเงื่อนไขขั้นต่ำที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตาม section 4(1) ที่บัญญัติใน Financial Services and Markets Act 2000 โดยเป็นข้อกำหนดที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการดำรงความเพียงพอของสภาพคล่องและเงินกองทุน สถาบันการเงินที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กล่าวมานี้ คือ สถาบันการเงินที่อยู่ในฐานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ หรือเสมือนไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้ ซึ่ง Bank of England จะสั่งให้สถาบันการเงินนั้นเป็นสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน (Bank Insolvency)

3.4.2 การดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน

การชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต อยู่ภายใต้การดูแลของ Liquidation committee โดยจะแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีมาดำเนินการรวบรวมกองสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต จากนั้นจะดำเนินการขายเพื่อนำเงินมาชำระหนี้คืนแก่บรรดาเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้น และจะต้องดำเนินการโดยทันที เพื่อบรรลุเป้าหมาย 2 ประการ คือ*

1. ทำงานร่วมกับ FSCS หรือสถาบันประกันเงินฝากของประเทศอังกฤษ ในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ฝากเงินที่มีประกัน ในการโอนบัญชีเงินฝากไปที่สถาบันการเงินอื่น หรือได้รับชำระเงินฝากคืนจาก FSCS

2. ดำเนินการปิดกิจการสถาบันการเงินโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดโดยรวมของเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน

* § 99 Banking Act 2009

(1) A bank liquidator has two objectives.

(2) Objective 1 is to work with the FSCS so as to ensure that as soon as is reasonably practicable each eligible depositor—

(a) has the relevant account transferred to another financial institution, or

(b) Receives payment from (or on behalf of) the FSCS.

(3) Objective 2 is to wind up the affairs of the bank so as to achieve the best result for the bank's creditors as a whole.

เนื่องจากระบบประกันเงินฝากของประเทศอังกฤษ เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2544 และมีแบบแผนที่ต่างจากแนวทางของระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะแนวทางในการชำระบัญชีสถาบันการเงินของประเทศอังกฤษจึงอิงตาม Banking Act 2009 มีฐานมาจาก Insolvency Act 1986 ซึ่งแนวทางการชำระบัญชีตามกฎหมายล้มละลาย มีหลักสำคัญในเรื่องการชำระบัญชีเพื่อเฉลี่ยหนี้สินแก่เจ้าหนี้ทุกคนอย่างเป็นธรรมตามหลัก pari passu ซึ่งต่างจากกระบวนการชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย และการชำระบัญชีตามFDIAของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้นการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเจ้าหนี้จึงปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงที่มาของแนวทางการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตของอังกฤษ ว่ามีพื้นฐานมาจากแนวทางการชำระบัญชีตามกฎหมายล้มละลาย ซึ่งจะเห็นได้จากรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

3.4.2.1 การพิจารณาทางเลือกในการชำระบัญชี

สิ่งที่บัญญัติใน Banking Act 2009 ในส่วนแรกที่มีชื่อเรียกว่า Special Resolution Regime (SRR) เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา รวมทั้งให้อำนาจในการดำเนินการกับ Holding Company ที่ถือหุ้นในสถาบันการเงิน หากจำเป็น โดยบัญญัติไว้ใน Section 11-13 ที่กำหนดทางเลือกต่างๆไว้ในกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดทางเลือกเพื่อใช้ในการรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน (Three stabilization options) ในขณะเดียวกันก็มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน ประชาชนผู้เสียภาษีรวมทั้งเศรษฐกิจโดยรวม นอกจากนี้ในส่วนที่สองบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการขั้นล้มละลายและชำระบัญชีกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งเรียกว่า bank insolvency procedure ซึ่งมีรายละเอียดในทั้งสองส่วนดังนี้

Section 11 การขายกิจการให้แก่ภาคเอกชน (Private sector purchaser)

ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินทางเลือกที่หนึ่ง ในการรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินที่บัญญัติใน Banking Act 2009 คือ การขายกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้แก่ผู้ซื้อเอกชน โดยความต้องการของธนาคารกลาง หรือ Bank of England ซึ่งวิธีนี้ถือเป็นการขายหรือ P&A นั้นเอง และเพื่อให้การดำเนินการชำระบัญชีเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว กฎหมายให้อำนาจแก่ ธนาคารกลาง หรือ Bank of England ในการพิจารณากำหนดให้การโอนขายหุ้นหรือทรัพย์สินแก่ผู้ซื้อรายเดียว หรือกระจายให้แก่กลุ่มผู้ซื้อหลายๆ รายก็ได้ ซึ่งความหมายของการขาย กิจการบางส่วนของสถาบันการเงิน นั้น เป็นการขายใน

ส่วนของสินทรัพย์ที่ดี หรือ Good bank อันประกอบด้วยสินทรัพย์ที่มีคุณภาพ และเงินฝากของธนาคาร

Section 12 การตั้งสถาบันการเงินพิเศษเพื่อรับโอนกิจการ (Bridge bank)

ทางเลือกที่สองเพื่อการรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินที่บัญญัติใน Banking Act 2009 คือ การโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตไปยังบริษัทซึ่ง Bank of England เป็นเจ้าของ หรือที่เรียกว่า Bridge bank และเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของ Bank of England การโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตไปยัง Bridge bank ที่ตั้งขึ้น อาจโอนกิจการทั้งหมดในครั้งเดียวหรือทยอยโอนก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพิจารณาตามความเหมาะสม

Section 13 การเข้าควบคุมชั่วคราว (Temporary public ownership)

ทางเลือกที่สามเพื่อการรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินที่บัญญัติใน Banking Act 2009 คือ การเข้าควบคุมกิจการโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย ทางทางจะสั่งให้สถาบันการเงินโอนหุ้นทั้งหมด (Transfer Order) ให้กระทรวงการคลัง จากนั้นทางทางจะเพิ่มทุนในรูปความช่วยเหลือเงินให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

การดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินด้วยวิธีรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน (The stabilization options) นั้น เป็นเพียงมาตรการที่ใช้เพื่อเสริมสร้างฐานะและปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อให้สถาบันการเงินกลับมาดำเนินธุรกิจได้ตามปกติ แต่หากปัญหาที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง และอาจส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน ก็มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตและชำระบัญชีเพื่อปิดกิจการในที่สุด

หลังจากการตัดสินใจในการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา โดย Liquidation committee แล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการพิจารณาวิธีในการแก้ไขปัญห โดย Banking Act 2009 กำหนดให้การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นในชื่อ Banking Liaison Panel เพื่อดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งประกอบด้วย

1. ตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงการคลัง (Treasury)
2. ตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Bank of England
3. ตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจาก FSA,

4. ตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Financial Services Compensation Scheme
5. ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในสถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังเห็นชอบ
6. ตัวแทนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสถาบันการเงินโดยกระทรวงการคลังแต่งตั้ง
7. ตัวแทนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายล้มละลายโดยกระทรวงการคลังแต่งตั้ง

ในการพิจารณาทางเลือกเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน หรือจะดำเนินการชำระบัญชีตาม Banking Act 2009 ไม่ได้มีการบัญญัติให้มีเกณฑ์การพิจารณาในเรื่อง Least cost solution สำหรับเป็นแนวนโยบายที่คณะกรรมการ Banking Liaison Panel ต้องพิจารณาก่อนการตัดสินใจในทางเลือกเพื่อการดำเนินการชำระบัญชี แม้จะมีระบบที่เรียกว่า special resolution regime (SRR) ใน Banking Act 2009 แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินยังมีข้อสังเกตที่ควรแก้ไขจากมุมมองของสมาคมธนาคาร (British Bankers' Association) ดังนั้นเพื่อให้หน่วยงานกำกับมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีฐานะการเงินแย่งลง อย่างเป็นขั้นเป็นตอน (More orderly manner) กระทรวงการคลังได้ออกหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย (Code of Practice) ตาม section 5 และ 6 ที่บัญญัติใน Banking Act 2009 โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาทางเลือกในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน รวมทั้งเกณฑ์พิจารณาทางเลือกในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตบัญญัติใน section 4 (7) ของ Banking Act 2009 ระบุว่าวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 คือ การป้องกันความเสียหายต่อเงินทุนของทางการ (public funds) ซึ่งหมายถึงเงินของประชาชนผู้เสียภาษี ซึ่งถือเป็นสิ่งแรกที่คณะกรรมการจะต้องคำนึงถึง ในการใช้จ่ายเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงการคลัง ในการตัดสินใจประเมินทางเลือกต่าง

แม้จะมีได้กำหนดให้การพิจารณาถึงหลัก Least Cost อย่างเช่นที่ FDIA ของประเทศสหรัฐฯ ก็ตาม แต่โดยนัยแล้วยังคงกล่าวได้ว่า การที่กำหนดให้การตัดสินใจดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาตามแนวทาง ยังคงต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพนั้น ก็มีความหมายที่ไม่ต่างจากหลัก Least Cost แต่อย่างไร

3.4.2.2 กรอบระยะเวลาในการชำระบัญชีผ่านBridge bank

จากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาประเทศอังกฤษ มักใช้วิธีการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินโดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หรือการหาสถาบันการเงินอื่นเข้ามาเพื่อรับซื้อหรือควบรวมกิจการ และหากไม่สามารถดำเนินการตามที่กล่าวมานี้ ทางราชการจะเข้าซื้อกิจการและเปลี่ยนสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาโดยเฉพาะวิกฤตการณ์ธนาคารNorthern Rock ในปี ค.ศ. 2007 การดำเนินการแก้ไขปัญหโดยกระทรวงการคลังและธนาคารกลางประเทศอังกฤษ ในกรณีดังกล่าวมุ่งเน้นที่จะอัดฉีดสภาพคล่องให้แก่ธนาคารNorthern Rockโดยคาดว่าธนาคารจะสามารถแก้ไขปัญหได้ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหของธนาคารNorthern Rockได้แล้ว ยังนำมาซึ่งความสูญเสียของเงินทุนสาธารณะหรือpublic fund ในที่สุด

เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของกระทรวงการคลังและธนาคารกลางอังกฤษ ซึ่งที่ผ่านมากการแก้ไขวิกฤตสถาบันการเงิน จะใช้วิธีการขายกิจการให้แก่สถาบันการเงินอื่นหรือที่เรียกว่าP&A โดยทั่วไปมักก่อให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนประกันเงินฝาก เพื่อหลีกเลี่ยงความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น อันเนื่องจากกระบวนการชำระบัญชีด้วยวิธีการนี้ และยิ่งในกรณีที่ไม่สามารถหาสถาบันการเงินที่พร้อมเข้ามารับซื้อกิจการหรือควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ ทางราชการจึงแก้ไขปัญหโดยบัญญัติใน Banking Act 2009 กำหนดให้ทางการสามารถจัดตั้ง Bridge bank ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน มีฐานะเป็นธนาคารของรัฐเพื่อรับโอนGood bankและเงินฝากที่มีประกัน โดยวิธีนี้Bridge bank สามารถเข้ามารับช่วงดำเนินกิจการสถาบันการเงินต่อไปได้ เช่นเดียวกับFDIC แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญในเรื่องกรอบระยะเวลาสำหรับการดำเนินการ โดย Banking Act 2009 มิได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการดำเนินการของ Bridge bank แม้ว่าทางการจะแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยการโอนสินทรัพย์และเงินฝากที่ได้รับประกัน หรือที่เรียกว่า Good Bank มายัง Bridge bank และดำเนินการชำระบัญชีในส่วนของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือ Bad Bank เพื่อชำระคืนแก่เจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นแล้วก็ตาม แต่มูลค่าของสินทรัพย์ในส่วนของ Good Bank ภายใต้การดำเนินการของ Bridge bank อาจด้อยค่าลงตามระยะเวลาที่ผ่านไประหว่างการจัดหาผู้ซื้อเพื่อรับโอนกิจการของ Bridge bank ดังนั้นปัญหาที่เกิดจากการด้อยค่าของGood Bankอาจทำให้กระบวนการชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในเรื่องความมีประสิทธิภาพและความรวดเร็ว

สำหรับปัญหาที่เกี่ยวกับกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมของBridge bankซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อรับโอนกิจการก่อนขายให้แก่ผู้รับซื้อ โดยการโอนหุ้นที่Bank of Englandถืออยู่แก่ผู้ซื้อ ซึ่งควรมีระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวภายใน 12 เดือน* เนื่องจากBridge bank เป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อดำเนินการขายแก่เอกชนผู้รับซื้อ โดยBank of Englandในฐานะผู้ถือหุ้นซึ่งควบคุม Bridge bank ที่ได้เข้ามาดูแลการขายกิจการสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา หากทางการไม่สามารถดำเนินการขาย Bridge bank ได้ในระยะเวลาดังกล่าวก็แสดงว่าแผนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของทางการไม่ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งใจไว้ ดังนั้น Bridge bank ที่ทางการจัดตั้งขึ้นควรที่จะถูกดำเนินการชำระบัญชีเพื่อปิดตัวลง หรือไม่เช่นนั้นทางการก็ควรโอน Bridge bankเข้าเป็นรัฐวิสาหกิจ

การที่ทางการโดยBank of England สามารถถือครองหุ้นของBridge bankโดยไม่กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการขายให้แก่ผู้ซื้อ หรือแปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ควรที่จะพิจารณาถึงความจำเป็น ทั้งนี้หากมีความจำเป็นดังกล่าวก็เป็นเหตุอันควรในการขยายระยะเวลาของ Bridge bank ก็สามารทำได้ แต่ต้องคำนึงถึงความเสี่ยงต่อปัญหาที่อาจขยายตัวหากมิได้ดำเนินการแก้ไขในเวลาอันสมควร

3.4.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีตาม Banking Act 2009

เนื่องจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตาม Banking Act 2009 มีพื้นฐานมาจาก Insolvency Act 1986 ซึ่งเป็นกฎหมายล้มละลายที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อชำระบัญชีบุคคลและนิติบุคคล ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่แก่ผู้ชำระบัญชี รวมทั้งขั้นตอนการขอให้ล้มละลายและการแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีตามคำขอของBank of England โดยศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี ซึ่งบัญญัติไว้ที่ข้อ 20(4)** ในBank Insolvency (English and Wales) Rule 2009 ซึ่งเป็นกฎระเบียบในการดำเนินการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในขั้นต้นว่าแนวทางการชำระบัญชีสถาบันการเงินอาศัยพื้นฐานการดำเนินการตามกฎหมายล้มละลาย Insolvency Rule 1986 ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีจึงไม่แตกต่างจากผู้ชำระบัญชีทั่วไปซึ่งต้องอาศัยอำนาจศาลล้มละลาย และการ

* Comments on Cm 7459 "Financial stability and depositor protection: special resolution regime" dated July 2008 by Insolvency Practitioners Association

** 20(4) the court may on the application, if satisfied that sufficient grounds are shown for the appointment, make it on such terms as it thinks fit. Bank Insolvency (English and Wales) Rule 2009

ดำเนินการใดๆต้องรายงานต่อศาลล้มละลาย ซึ่งต่างจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ไม่ต้องอาศัยอำนาจศาลล้มละลาย

เมื่อได้มีการแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ผู้ชำระบัญชีมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการชำระบัญชีที่บัญญัติใน Banking Act 2009 มีขั้นตอนที่สำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีความแตกต่างในส่วนที่เจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกทางการดำเนินการตามระบบ Special Resolution Regime (SRR) เมื่อเทียบกับการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ดังนี้

การประชุมเจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นครั้งแรก(First meeting)

ในการดำเนินการเพื่อชำระบัญชีตาม Bank Insolvency (English and Wales) Rule 2009 มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการในกฎหมายล้มละลาย ข้อ 40 ที่กำหนดให้ผู้ชำระบัญชีธนาคารจัดให้มีการประชุมครั้งแรก โดยกำหนดให้มีการประชุมบรรดาเจ้าหนี้ของธนาคาร และบรรดาผู้ถือหุ้นของธนาคาร ในทันทีเมื่อทางการได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีจ่ายเงินฝากแก่ประชาชน โดยผู้ชำระบัญชีต้องกำหนดวันในการประชุมภายในสามเดือน และเมื่อกำหนดวันเวลาและสถานที่ได้แล้วให้แจ้งต่อศาล บรรดาเจ้าหนี้และผู้ถือหุ้น รวมถึงคณะกรรมการชำระบัญชี (Liquidation committee)*

-
- * 40. (1) Once the liquidation committee passes a full payment resolution the bank liquidator shall
- (a) immediately summon a meeting of the bank's creditors and a meeting of the bank's contributories, and
 - (b) fix a venue, date and time for the meetings, and the date must be within 3 months of the date on which the full payment resolution was passed.
- (2) When the venue, date and time of the meetings have been fixed the bank liquidator shall give notice of the meetings to—
- (a) the court,
 - (b) every creditor who is known to the bank liquidator or is identified in the bank's statement of affairs,
 - (c) every person appearing (by the bank's books or otherwise) to be a contributory of the bank, and
 - (d) each member of the liquidation committee, and shall advertise the venue, date and time of the meetings in such manner as the bank liquidator thinks fit.
- (3) In giving the notice mentioned in paragraph (2) the bank liquidator shall, if practicable, indicate whether the present intention of the FSCS is to resign from the liquidation committee at the meeting.
- (4) Notice to the court and the members of the liquidation committee shall be given immediately; notice to

วัตถุประสงค์ของการประชุมเจ้าหนี้ครั้งนี้ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งสมาชิกใน กรรมการชำระบัญชี(Liquidation committee) เพิ่มขึ้นซึ่งเดิมมีแต่หน่วยงานของทางการอัน ประกอบด้วย ธนาคารกลางประเทศอังกฤษ หรือBank of England หน่วยงานกำกับดูแลสถาบัน การเงิน หรือ FSA และ FSCS หรือสถาบันประกันเงินฝาก เท่านั้น แต่ด้วยแนวทางในการชำระบัญชี ปัญหาสถาบันการเงิน ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของเจ้าหนี้โดยรวมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว Bank Insolvency (English and Wales) Rule 2009 จึงกำหนดเรื่องที่ต้องพิจารณาในการประชุมเจ้าหนี้ ครั้งแรกเกี่ยวกับการสรรหากรรมการ ที่จะมาเป็นตัวแทนบรรดาเจ้าหนี้ ในคณะกรรมการชำระบัญชี (Liquidation committee) ซึ่งจะเป็นการร่วมพิจารณาระหว่างกรรมการของภาครัฐและภาคเอกชน โดยการสรรหากรรมการจากกลุ่มเจ้าหนี้ตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน Bank Insolvency (English and Wales) Rule 2009 ข้อ 41ที่กำหนดว่า หาก FSCS ไม่ถอนตัวจากคณะกรรมการชำระ บัญชี (Liquidation committee) ให้ที่ประชุมคัดเลือกกรรมการจากกลุ่มเจ้าหนี้จำนวน 2-4คน แต่ หาก FSCS ถอนตัวให้เลือกกรรมการจำนวน 3-5 คนเพื่อมาร่วมพิจารณาและกำกับดูแลการ ดำเนินการของผู้ชำระบัญชี*

ด้วยวิธีการดังกล่าว การดำเนินการร่วมภาครัฐและกลุ่มเจ้าหนี้ในการดำเนินการ ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผ่านการรับรองโดยคณะกรรมการชำระบัญชี และ ภายใต้อำนาจศาลล้มละลายที่เข้าร่วมในการพิจารณา ซึ่งจะทำให้ธุรกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าการ ขายหรือโอนสินทรัพย์ที่ผ่านการพิจารณาแล้ว เป็นไปภายใต้การยอมรับของทุกฝ่าย ซึ่งแตกต่างจาก การดำเนินการชำระบัญชีของ สถาบันประกันเงินฝาก หรือFDIC ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่อำนาจ

creditors and contributories shall be given, and the advertisements placed to appear, at least 21 days before the date fixed for the meeting.

(5) The notice to creditors shall specify a time and date, not more than 4 days before the date fixed for the

meeting, by which they must lodge proofs and (if applicable) proxies, in order to be entitled to vote at the meeting.

(6) The FSCS is entitled to be represented at the meeting and Schedule 1 to the 1986 Rules, as applied by rule 293, has effect with respect to its voting rights at such a meeting.

(7) Meetings summoned under this rule are known respectively as “the first meeting of creditors” and “the first meeting of contributories”, and jointly as “the first meetings in the bank liquidation.”

* 41.—(1) At the first meeting of creditors the FSCS shall state whether or not it is resigning from the liquidation committee.

(2) At that meeting those creditors present (or represented by proxy) may—

(a) where the FSCS has not resigned, elect 2 or 4 individuals as new members of the liquidation committee,

(b) where the FSCS has resigned, elect 3 or 5 individuals as new members of the liquidation committee,

ในการดำเนินการเป็นอำนาจเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการที่ผ่านมาในกรณี Washington Mutual, Inc. หรือ WAMU ที่ FDIC ขายสินทรัพย์ให้แก่ JPMorgan Chase ในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าทางบัญชี หรือ "Fire Sale" ที่อาจเกิดปัญหาจากผู้มีส่วนได้เสียจากการขายหรือโอนสินทรัพย์ในการดำเนินการชำระบัญชี จนนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนธุรกรรมดังกล่าว ซึ่งจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการชำระบัญชีในที่สุด

การสอบสวนคำขอรับชำระหนี้ (Proof of Debt)

หน้าที่ที่สำคัญของผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกทางการดำเนินการตามระบบ Special Resolution Regime (SRR) ที่สำคัญอีกสิ่งหนึ่ง คือการรับรองหนี้ที่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจะยื่นขอต่อผู้ชำระบัญชีเพื่อขอเฉลี่ยทรัพย์ เนื่องจากธุรกิจสถาบันการเงินมีธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับคู่สัญญามากมายทั้งผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ภายนอก ภาระจากการรับรองและค้ำประกัน รวมทั้งบุคคลอื่นที่อาจมีสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ที่มีเหนือสถาบันการเงิน ในขั้นตอนนี้เจ้าหนี้จะต้องแจ้งเป็นหนังสือและยื่นหลักฐานต่อผู้ชำระบัญชีตามที่กำหนดไว้ใน Bank Insolvency (English and Wales) Rule 2009 ข้อ 57 โดยกำหนดให้ใช้ข้อความตามที่กำหนดไว้ใน Insolvency Rule 1986 ข้อ 73* ว่าหากบริษัทใดที่กำลังเลิกกิจการโดยคำสั่งศาล บุคคลที่เรียกร้องสิทธิการเป็นเจ้าหนี้และประสงค์จะได้นี้คืนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจะต้องยื่นเป็นหนังสือต่อผู้ชำระบัญชี ยกเว้นหนี้ของทางการรวมถึง FSCS ที่ไม่ต้องดำเนินการเช่นเจ้าหนี้ทั่วไป

ส่วนในขั้นตอนนี้ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มาตรา 52 จะกำหนดให้ผู้ฝากเงินมายื่นขอรับเงินภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยผู้ฝากเงินจะต้องยื่นคำขอและแสดงพยานหลักฐาน เพื่อขอรับเงินภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากประกาศกำหนดให้มายื่นคำขอรับเงิน ซึ่งการยื่นหลักฐานต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้รับประกันเงินฝาก มิใช่ในฐานะผู้ชำระบัญชี ซึ่งจะเห็นได้ว่าเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และไม่มีบุริมสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การประมาณมูลหนี้ (Estimate of quantum)

หลังจากผู้ชำระบัญชีผ่านขั้นตอนการตรวจสอบคำขอรับชำระหนี้และหลักฐานประกอบแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการประมาณจำนวนเงินในมูลหนี้ที่เจ้าหนี้ภายนอกยื่นคำขอรับชำระ

* 4.73.—(1) Where a company is being wound up by the court, a person claiming to be a creditor of the company and wishing to recover his debt in whole or in part must submit his claim in writing to the liquidator.

หนึ่งตามที่ได้กล่าวแล้วโดย Bank Insolvency (English and Wales) Rule 2009 ข้อ 68 ได้กำหนดให้ใช้ข้อความตามที่กำหนดไว้ใน Insolvency Rule 1986 ข้อ 86 * ซึ่งให้อำนาจแก่ผู้ชำระบัญชีที่จะประมาณยอดหนี้โดยใช้เหตุผลตามสภาพแห่งหนี้ ที่ขึ้นอยู่กับสิ่งที่อาจเกิดขึ้นหรือด้วยเหตุผลอื่น โดยจำนวนที่ประมาณขึ้นมานี้ไม่ผูกมัดผู้ชำระบัญชีที่จะทบทวนการตัดสินใจก่อนดำเนินการชำระหนี้ ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงโดยพฤติการณ์ที่สำคัญหรือข้อมูลที่น่ามาใช้ในการพิจารณามีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ผู้ชำระบัญชีจะแจ้งแก่เจ้าหนี้ให้ทราบเบื้องต้นเป็นการชั่วคราว สิ่งที่ผู้ชำระบัญชีจะต้องคำนึงถึงคือ ข้อมูลและเหตุประกอบการตัดสินใจในการประมาณมูลหนี้ที่เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ ว่าเพียงพอต่อการพิจารณาเพียงใด กับสมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการ

การประชุมครั้งสุดท้าย (Final Meeting)

เมื่อผู้ชำระบัญชีเห็นว่าการดำเนินการชำระบัญชีบรรลุวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ใน Banking Act 2009 ทั้งสองประการ คือ การดำเนินงานร่วมกับ FSCS หรือสถาบันประกันเงินฝาก เพื่อให้มั่นใจว่าบัญชีเงินฝากของประชาชนได้โอนไปให้สถาบันการเงินอื่น หรือได้รับชำระคืนเงินฝากตามจำนวนที่ได้รับการประกันจากทางการ รวมทั้งได้ดำเนินการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามลำดับของบุริมสิทธิ ในจำนวนหรือสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งจะถือว่าการชำระบัญชีได้เสร็จสิ้นลง โดยผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินจะต้องมีหนังสือแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 14 วัน ตามที่กำหนดไว้ใน Bank Insolvency (English and Wales) Rule 2009 ข้อ 96 แก่บุคคลต่างๆ ดังนี้

- 1) หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน(FSA)
- 2) สถาบันประกันเงินฝาก(FSCS)
- 3) ธนาคารกลางประเทศอังกฤษ (Bank of England)
- 4) กระทรวงการคลัง(Treasury)
- 5) นายทะเบียนบริษัท(Registrar of companies)
- 6) กรรมการในคณะกรรมการชำระบัญชี(Liquidity committee)

* 4.86.—(1) The liquidator shall estimate the value of any debt which, by reason of its being subject to any contingency or for any other reason, does not bear a certain value; and he may revise any estimate previously made, if he thinks fit by reference to any change of circumstances or to information becoming available to him. He shall inform the creditor as to his estimate and any revision of it.

(2) Where the value of a debt is estimated under this Rule, or by the court under section 168(3) or (5), the amount provable in the winding up in the case of that debt is that of the estimate for the time being.

รายงานสำหรับการประชุมครั้งสุดท้ายจะต้องนำเสนอผลการดำเนินงานและการจัดการสินทรัพย์ที่ผ่านมาในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกทางการดำเนินการตามระบบ Special Resolution Regime (SRR) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งให้ที่ประชุมรับทราบว่า การชำระบัญชีได้เสร็จสิ้นลงแล้ว หากผลเป็นที่พอใจก็สามารถดำเนินการขอให้ศาลมีคำสั่งยุติการชำระบัญชี ซึ่งเป็นผลให้ผู้ชำระบัญชีพ้นจากหน้าที่ โดยรายละเอียดในรายงานจะประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

- 1) รายละเอียดการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อแรกที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ การจ่ายเงินฝากแก่ประชาชน
- 2) สรุปรายการรับจ่ายของผู้ชำระบัญชีที่ดำเนินการไป
- 3) คำแถลงเกี่ยวกับรายการในบัญชีตามข้อมูลที่รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลัง ในการชำระบัญชีที่ผ่านมา
- 4) คำแถลงเกี่ยวกับจำนวนเงินที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีหลักประกัน

ทั้งนี้เมื่อผู้ชำระบัญชีส่งหนังสือแจ้งการประชุมครั้งสุดท้าย ให้ผู้ชำระบัญชีส่งรายงานดังกล่าวให้ศาลและนายทะเบียนบริษัททราบในเวลาเดียวกัน จากนั้นให้ส่งรายงานดังกล่าวแก่บรรดาเจ้าหน้าที่และผู้ถือหุ้น ทั้งต้องประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาไม่น้อยกว่า 14 วันก่อนการประชุมครั้งนี้ คณะกรรมการอาจซักถามข้อสงสัย รวมทั้งลงมติดำเนินการปลดภาระของผู้ชำระบัญชีและให้ผู้ชำระบัญชีดำเนินการชำระบัญชีต่อไปก็ได้ ซึ่งไม่ว่าผลการประชุมจะลงมติเช่นไร ผู้ชำระบัญชีจะต้องรายงานผลการประชุมแก่ศาล

จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีตาม Banking Act 2009 อาศัยอำนาจตามกฎหมายล้มละลายซึ่งอยู่ในกระบวนการทางศาล ที่มีขั้นตอนที่อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการชำระบัญชี ซึ่งแตกต่างจากการชำระบัญชีโดยFDICของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการได้เองซึ่งเป็นอิสระจากศาลล้มละลาย แต่ด้วยวิธีที่ประเทศอังกฤษใช้วิธีการชำระบัญชีตามระบบศาล จะทำให้การดำเนินการมีความโปร่งใสและได้รับการยอมรับจากบรรดาเจ้าหน้าที่และผู้ถือหุ้น ซึ่งท้ายที่สุดวิธีนี้อาจจะลดความขัดแย้งและการฟ้องร้องดำเนินคดีจากผู้มีส่วนได้เสียในการชำระบัญชีเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

3.4.4 ความคุ้มครองทางกฎหมายในการชำระบัญชี

ในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในประเทศอังกฤษนั้นจะดำเนินการตามขั้นตอนโดยจะเริ่มต้นจากภาคที่ 2 ของ Banking Act 2009 ในเรื่องดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่อยู่ในฐานะล้มละลาย จากนั้นอำนาจในการดำเนินการชำระบัญชีจะเป็นไปตาม The Bank Insolvency (England and Wales) Rules 2009 ซึ่งเป็นกฎระเบียบที่อาศัยพื้นฐานการดำเนินการตาม Insolvency Act 1986 ขึ้นต่อมาก็คือชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งมีขั้นตอนและสิ่งที่กำหนดในกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกทางการดำเนินการตามระบบ Special Resolution Regime (SRR) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีบทที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์การดำเนินการของผู้ชำระบัญชี ในการพิจารณาหรือการกระทำที่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถอุทธรณ์ต่อศาล ซึ่งเป็นความคุ้มครองทางกฎหมายให้แก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียในการดำเนินการชำระบัญชีโดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน ซึ่งกฎหมายกำหนดการใช้สิทธิอุทธรณ์ใน The Bank Insolvency (England and Wales) Rules 2009 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีในเรื่องต่อไปนี้

1) การอุทธรณ์ผลการสอบสวนคำขอรับชำระหนี้หรือสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหนี้มีอยู่ตามกฎหมายของผู้ชำระบัญชี ตามที่กำหนดไว้ใน Bank Insolvency (English and Wales) Rule 2009 ข้อ 65 โดยการใช้อำนาจในการอุทธรณ์นี้ มีได้อำนาจแก่บรรดาเจ้าหนี้เพียงเท่านั้นแต่ยังอนุญาตแก่ผู้ถือหุ้นในการกรณีที่ผู้ถือหุ้นเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมิใช่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินหรือไม่สมควรที่จะได้รับชำระหนี้ในจำนวนที่ผู้ชำระบัญชีได้รับรองแล้ว โดยต้องอุทธรณ์ภายใน 21 วันนับแต่ที่ได้ทราบผลการพิจารณาของผู้ชำระบัญชี

2) นอกเหนือจากการอุทธรณ์ความเห็นของผู้ชำระบัญชีเท่านั้น แต่บรรดาเจ้าหนี้ยังสามารถอุทธรณ์และขอให้มีการทบทวนคำสั่งศาล ตามที่กำหนดไว้ใน Bank Insolvency (English and Wales) Rule 2009 ข้อ 224* โดยดำเนินการตามวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งศาลจะเป็นผู้

* 224.— (1) The High Court may review, rescind or vary any order made by it in the exercise of its jurisdiction under Part 2 of the Banking Act 2009.

(2) An appeal from a decision of a registrar of the High Court lies, with the permission of the registrar or a judge of the High Court, to a single judge of the High Court, and a second appeal lies, with the permission of the Court of Appeal to the Court of Appeal.

(3) An appeal of a decision of first instance of a judge of the High Court lies, with the permission of the judge or the Court of Appeal, to the Court of Appeal.

(4) A bank insolvency order made under rule 16 cannot be appealed under this rule.

พิจารณาบทพจนาคำสั่งที่ศาลได้สั่งไปแต่ทั้งนี้ มิให้อุทธรณ์คำสั่งศาลที่ได้สั่งไปตามข้อ 6* ซึ่งว่าด้วยการ
ทำคำสั่งสถาบันการเงินล้มละลาย(bank insolvency order)

เพราะการขอให้ศาลสั่งล้มละลายนี้ ได้ผ่านขั้นตอนการตัดสินใจของทางการ ไม่ว่าจะ
เป็นธนาคารกลางหรือ Bank of England หน่วยงานด้านกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน หรือ FSA
รวมทั้งกระทรวงการคลังซึ่งเป็นการตัดสินใจอย่างรอบคอบของหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญ ใน
การบริหารระบบการเงินและสถาบันการเงินของประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นความคุ้มครองทางกฎหมายใน
การชำระบัญชี

จะเห็นได้ว่าการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่อยู่ในฐานะล้มละลาย
ภายใต้ระบบศาลของประเทศอังกฤษ มิได้มีความแตกต่างจากวิธีการดำเนินการชำระบัญชีบริษัท
ทั่วไป แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้บรรดาเจ้าหนี้และผู้ถือหุ้น สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์เพื่อคัดค้าน
การดำเนินการของผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงิน แต่การดำเนินการภายใต้ระบบศาล จะสร้างความเป็น
ธรรมแก่ทุกฝ่ายรวมทั้งมีความโปร่งใส สามารถชี้แจงแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียในธุรกรรมของการชำระบัญชี
รวมทั้งสามารถชี้แจงแก่สาธารณชนในการดำเนินการทั้งหมดที่ผ่านมา

* 16.—(1) The court shall not make a bank insolvency order unless the person nominated to be appointed as
the bank liquidator in the application for the order has filed in court a witness statement under rule 13.