


มาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน  
: กรณีศึกษาพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551



นางสาวต๋องตา ตันตรัตนพงษ์

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

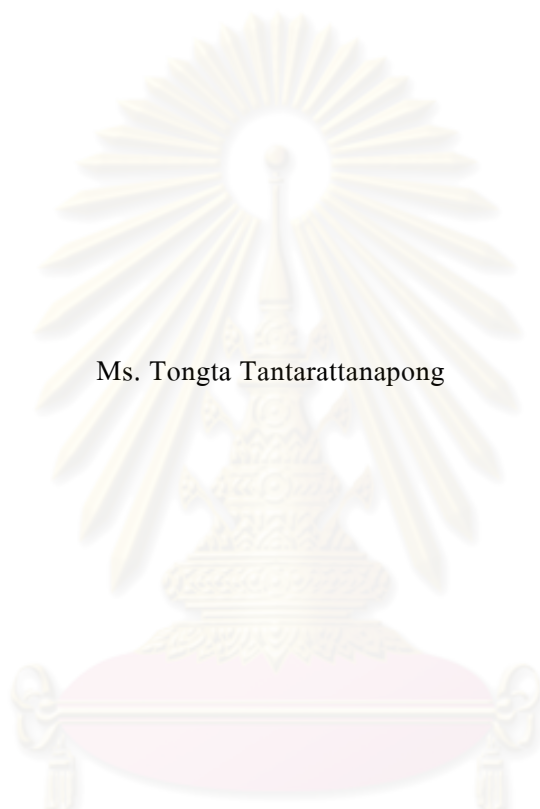
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

MEASURES ON FINANCIAL INSTITUTION SYSTEM 'S STABILITY  
: A STUDY ON DEPOSIT INSURANCE ACT B.E. 2551

Ms. Tongta Tantarattanapong



ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

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

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

มาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน

: กรณีศึกษาพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

โดย

นางสาวต้องตา ตันตรัตนพงษ์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

๑๙-๑๖๑๑

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ พิเศษ ประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร)

๑๙-๑๖๑๑

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี)

ต้องตา ค้นครัตนพงษ์ : มาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน : กรณีศึกษา พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551. ( Measures on Financial Institution System' s Stability : A Study on Deposit Insurance Act B.E. 2551) อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์หลัก : รศ. สำเรียง เมฆเกรียงไกร, 240 หน้า.

ระบบประกันเงินฝากเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญของค่าช่ยระวังภัยทางการเงิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบสถาบันการเงิน และเสริมสร้างความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ การจัดตั้งระบบประกันเงินฝากจะสามารถบรรลุดูวัตถุประสงค์หรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของทางการที่มีการกำหนดระบบ โครงสร้างและขอบเขตการประกันเงินฝากที่เหมาะสม เช่น หากมีการกำหนดวงเงินที่จ่ายคืนอยู่ในระดับสูงก็อาจทำให้ผู้ฝากเงินขาดความระมัดระวังในการฝากเงิน ส่วนสถาบันการเงินก็มีความรู้สึกว่าตน ไม่สามารถที่จะล้มได้ ทำให้เกิดพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (moral hazard) ความมีวินัยของตลาดการเงินจึงน้อยลง ระบบประกัน เงินฝากจึงอาจสร้างแรงจูงใจให้เกิดผลที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ได้เช่นเดียวกัน หากระบบการเงินอ่อนแอขาดประสิทธิภาพ และมีการกำหนดโครงสร้างของระบบประกันเงินฝากที่ไม่เหมาะสม

จากการศึกษาพบว่า ระบบประกันเงินฝากที่ดีจะต้องมีการกำหนดแนวทางที่ดีของระบบประกันเงินฝาก (Good Practices for Deposit Insurance) เช่น มีการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ของระบบประกันเงินฝากอย่างชัดเจน ให้อำนาจกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมถึงอำนาจในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน เพื่อป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินต้องประสบปัญหาในขั้นรุนแรงจนต้องประสบความล้มเหลว การกำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครองที่เหมาะสม หน่วยงานประกันเงินฝากเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ มีการประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายและผู้กำกับตรวจสอบ และมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี

สำหรับสถาบันคุ้มครองเงินฝากแห่งประเทศไทยที่ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงิน โดยจะทำการจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนที่กำหนดให้ความคุ้มครอง ผู้ฝากเงินจึงต้องร่วมรับประกัน (Co - Insurance) ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นด้วย ถือเป็นกลไกสำคัญในการสร้างวินัยทางการเงินแก่ผู้ฝากเงิน เจ้าหน้าที่อื่นของสถาบันการเงิน รวมถึงสถาบันการเงินก็จะมี การดำเนินกิจการตามหลักบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) มากขึ้น เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้ปรากฏต่อผู้ฝากเงินอันจะส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของระบบสถาบันการเงิน นอกจากนี้ การที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (Risk - Based Premium System) ในอนาคตการให้อำนาจสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา รวมถึงเข้าควบคุมสถาบันการเงินที่มีปัญหา และการกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินที่เหมาะสม ก็ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบคุ้มครองเงินฝากมีประสิทธิภาพในการช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

สาขาวิชา..... นิติศาสตร์..... ฝ มือชื่อนิติศ..... ฝ  
ปีการศึกษา..... 2552..... ฝ มือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก..... ฝ



## 4986240434 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: MEASURES ON FINANCIAL INSTITUTION SYSTEM'S STABILITY/  
DEPOSIT INSURANCE SYSTEM/ MANDATE OF DEPOSIT INSURANCE AGENCY/  
THE PREMIUM BASE/ COVERAGE/ CONFIDENCE OF PUBLIC/ CORPORATE GOVERNANCE/  
PREFERENCE

TONGTA TANTARATTANAPONG : MEASURES ON FINANCIAL INSTITUTION  
SYSTEM' S STABILITY : A STUDY ON DEPOSIT INSURANCE ACT B.E. 2551  
THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. SAMREING MEKKEINGKRAI, 240 pp.

A deposit insurance system is one significant part of the financial safety net. The principal objectives of deposit insurance system are to contribute to the stability of the financial institution system and to maintain public's confidence. Whether deposit insurance system can accomplish depend on public policy objectives which design infrastructure and coverage properly. However the deposit insurance system effects the moral hazard problem that may occurs, if the financial system is weak and the deposit insurance is not designed properly.

This research can indicate that the well deposit insurance must regard to Good Practices for Deposit Insurance that include defining the system explicitly in law and regulations, providing authority to monitor the condition of the banking industry and to resolution of insured financial institutions in order to prevent the default of financial institutions, to have the extent of the coverage fit and proper, independence of the deposit insurance system agency, to create relation with the lender of last resort and the supervisor and to encourage the corporate governance of the deposit insurance system.

The deposit insurance agency founded by the deposit insurance act B.E. 2551 has function to protect the public's deposit of insured financial institutions by repayment the limited coverage to depositor. Depositor must be co - insurance loss that may occur. This system is the significant mechanism to create the financial discipline both depositors, creditors and financial institutions. The financial institution will develop Corporate Governance in business in order to create public's confidence and sustainable business. Moreover this act statute the deposit insurance agency can asses premium base on risk - based premium system, monitor the condition of the institutions and co - operation with the lender of last resort and the supervisor in resolution the insured financial institutions and protect depositor properly. As the mentioned above are factors to be measures on the financial institution system's stability.

Field of Study : .....Laws.....

Student's Signature *Songta J.*

Academic Year : .....2009.....

Advisor's Signature *S. Mekkeingkrai*

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล ที่ให้ความเมตตา กรุณา รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งชี้แนะแนวทางให้เห็นถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้ผู้เขียนได้มีหลักการและแนวความคิดที่กว้างขึ้น และสามารถนำมาปรับใช้จนเกิดประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร ที่ให้ความเมตตา กรุณา รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และให้ความเมตตาและมอบโอกาสที่ดีในการแนะนำ สั่งสอนผู้เขียน ตรวจสอบและแก้ไข ให้คำปรึกษาหารือ และข้อคิดที่ดีในประเด็นที่ผู้เขียนได้นำไปหารือ ทำให้ผู้เขียนสามารถพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบคอบ ซึ่งท่านได้ให้ความกรุณาตั้งแต่เริ่มต้นทำวิทยานิพนธ์ จนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงตลอดมา

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ชานูชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี ผู้อำนวยการอาวุโส สำนักกฎหมายและคดี ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ให้ความเมตตา กรุณา สละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งแก่ผู้เขียน มาโดยตลอด แม้ท่านจะมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบมากมาย แต่ท่านก็ให้ความกรุณาผู้เขียนได้เข้าพบเพื่อขอคำปรึกษาหารือ และให้ความกรุณาตรวจเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ ท่านเป็นเสมือนผู้จุดประเด็นให้ผู้เขียนเข้าใจถึงระบบประกันเงินฝาก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สามารถสำเร็จได้ หากไม่ได้รับความกรุณาจากท่านในครั้งนี้ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล ที่ให้ความเมตตาและสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งแก่ผู้เขียน รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมถึงให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อเนื้อหาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในมุมมองที่หลากหลาย

ทั้งนี้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่อาจสำเร็จได้ หากขาดความช่วยเหลือและกำลังใจต่างๆ จากครอบครัว เพื่อน และพี่น้องทุกคน คุณภูวนาท นันธิราภากร คุณศีกฤทธิ์ สิงห์พ คุณนิพพิทา ภัคดีธนากุล คุณมาลัย แจ่มจำรัส คุณวีรวรรณ สิงหา คุณจุฑาพิชญ์ สถิรวิศาลกิจ คุณรุ่งนภา ไมตรี คุณมลลัวธู มุสิกเกตุ คุณสุริย์พร จิระขวัญรักษ์ เป็นต้น ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาจเป็นประโยชน์บ้างไม่มากก็น้อย ประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบแก่บิดามารดา ตลอดจนถึงผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในเกิดความสำเร็จในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งนี้ หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	6
3. สมมติฐานการศึกษา .....	6
4. ขอบเขตของการศึกษา .....	7
5. วิธีการดำเนินการศึกษา .....	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	8
<b>บทที่ 2 ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินในประเทศไทย และมาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน</b>	<b>9</b>
2.1. วิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน .....	10
2.1.1 ปัญหาของสถาบันการเงิน .....	10
2.1.2 ภาวะทางเศรษฐกิจและวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินของประเทศไทย ....	11
2.1.3 ทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน .....	12
2.1.4 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ในประเทศไทย .....	15
2.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน ....	18
2.2.1 แนวคิดการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน ...	18
2.2.2 ระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน .....	19
2.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของ สถาบันการเงินในประเทศไทย .....	19

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.3.1 นโยบายคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของ สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการ .....	20
2.2.3.2 นโยบายการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของ สถาบันการเงินที่ยังคงดำเนินงานโดยปกติ .....	21
2.2.4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน .....	22
2.2.4.1 ความหมายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน .....	22
2.2.4.2 ความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน .....	22
2.2.4.3 วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน .....	24
2.2.4.4 โครงสร้างของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน .....	24
2.2.4.5 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน .....	27
2.2.4.6 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน .....	29
2.3 สถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย .....	30
2.3.1 แนวคิดในการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก .....	31
2.3.2 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ....	32
2.3.3 เนื้อหาและสาระสำคัญของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 .....	34
2.3.3.1 หมวด 1 ว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และ .....	34
2.3.3.2 หมวด 2 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการเงิน .....	36
2.3.3.3 หมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝาก .....	37
2.3.3.4 หมวด 4 ว่าด้วยการชำระบัญชีสถาบันการเงิน .....	39
2.3.3.5 หมวด 5 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ .....	39
2.3.3.6 บทเฉพาะกาล.....	40



## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

	2.3.4 สิทธิและหน้าที่ของผู้ฝากเงิน สถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 .....	40
<b>บทที่ 3</b>	<b>ระบบประกันเงินฝากและสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ.....</b>	<b>43</b>
	3.1 ความหมายของระบบประกันเงินฝาก .....	43
	3.2 ความเป็นมาในการจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก .....	43
	3.3 วัตถุประสงค์ของระบบประกันเงินฝาก .....	45
	3.4 ลักษณะและประเภทของระบบประกันเงินฝาก .....	47
	3.4.1 Implicit Guarantee System .....	47
	3.4.2 Explicit Guarantee System .....	47
	3.5 สาธารณรัฐและกลไกการทำงานของระบบประกันเงินฝาก .....	50
	3.5.1 สถานะทางกฎหมายขององค์กรและความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น.....	50
	3.5.2 อำนาจหน้าที่ของระบบประกันเงินฝาก .....	50
	3.5.3 สิ่งคุ้มครองและวงเงินในการคุ้มครอง .....	56
	3.6 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของระบบประกันเงินฝาก ....	59
	3.7 สถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ .....	60
	3.7.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา .....	60
	3.7.1.1 ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก FDIC .....	60
	3.7.1.2 ลักษณะทั่วไปของสถาบันประกันเงินฝาก .....	61
	3.7.1.3 โครงสร้างของ FDIC.....	62
	3.7.1.4 บทบาทและภาระหน้าที่ของ FDIC .....	63
	3.7.1.4.1 บทบาทในการติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก.....	63
	3.7.1.4.2 บทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินสมาชิก.....	65
	3.7.1.4.3 บทบาทในการเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) ในกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์สถาบันการเงินที่มีปัญหา (Receivership Process) และผู้ชำระบัญชีในกระบวนการชำระบัญชี (Liquidation Process) .....	73

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.7.1.5 สิ่งที่คุ้มครองและวงเงินที่คุ้มครอง .....	75
3.7.1.6 การจ่ายเงินคืน (Pay - Off) .....	87
3.7.1.7 การรับช่วงสิทธิของสถาบันประกันเงินฝาก (Subrogation of corporation) .....	87
3.7.1.8 การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบประกันเงินฝาก.....	88
3.7.2 ประเทศญี่ปุ่น .....	90
3.7.2.1 ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ Deposit Insurance Corporation of Japan หรือ DICJ .....	93
3.7.2.2 ลักษณะทั่วไปของสถาบันประกันเงินฝาก.....	93
3.7.2.3 การก่อตั้ง Deposit Insurance Corporation of Japan หรือDICJ ....	94
3.7.2.4 โครงสร้างของ DICJ .....	95
3.7.2.5 บทบาทและภาระหน้าที่ของ DICJ.....	97
3.7.3 ประเทศอังกฤษ.....	111
3.7.3.1 ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ Financial Service Compensation Scheme (FSCS) .....	111
3.7.3.2 การกำกับดูแลระบบการเงิน.....	112
3.7.3.3 ลักษณะทั่วไปของ FSCS .....	115
3.7.3.4 โครงสร้างของ FSCS .....	116
3.7.3.5 บทบาทหน้าที่ของ FSCS .....	117
3.7.3.6 สิ่งที่คุ้มครองและวงเงินที่คุ้มครอง .....	118
3.7.3.7 การได้คืนมาซึ่งเงินที่ได้จ่ายชดเชย (Recoveries) .....	120
<b>บทที่ 4   แนวทางการเสริมสร้างเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก.....</b>	<b>121</b>
4.1   ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการทำให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน.....	123

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.1.1 สถาบันคุ้มครองเงินฝากช่วยสร้างบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ในสถาบันการเงิน.....	127
4.1.1.1 ความหมายของ Corporate Governance .....	130
4.1.1.2 ความสำคัญของ Corporate Governance.....	130
4.1.1.3 การพัฒนาหลัก Corporate Governance .....	131
4.1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนของ สถาบันการเงินที่มีส่วนช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบัน การเงิน.....	141
4.1.3 อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการเสริมสร้าง เสถียรภาพให้กับสถาบันการเงิน.....	147
4.1.3.1 อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 .....	148
4.1.3.2 อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 .....	149
4.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการทำให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากช่วยสร้าง ความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน .....	156
4.2.1 แนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในสถานการณ์และบัญชี ประเภทต่างๆ .....	159
1. ต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครอง.....	165
1.1 กรณีเจ้าของบัญชีถึงแก่ความตาย.....	165
1.2 กรณีมีการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน.....	169
2. ขอบเขตการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินแต่ละประเภท.....	175
4.2.2 ข้อพิจารณาในการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้เงินฝาก ในกระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงิน .....	178
4.2.2.1 ลักษณะของการฝากเงิน.....	179
4.2.2.2 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการฝากเงิน.....	179

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	189
รายการอ้างอิง .....	200
ภาคผนวก.....	206
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	240



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบตลาดการเงิน ซึ่งมีกลไกการระดมเงินออมจากแหล่งต่างๆ (Fund Raising) เพื่อกระจายไปยังแหล่งที่ต้องการทุนต่างๆ ไปใช้ในการลงทุน โดยในการระดมเงินจากแหล่งเงินทุน (Source of Fund) เพื่อให้ผู้ต้องการเงินทุนนำเงินไปลงทุน (Use of Fund) จะต้องมีสถาบันตัวกลาง (Intermediary) เป็นผู้ช่วยทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น ในตลาดการเงินจึงมีระบบสถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นสถาบันตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediary) ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญของตลาดในการระดมทุน โดยสถาบันการเงินเป็นสถาบันที่ทำธุรกิจรับฝากเงินจากประชาชน และให้ดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินเป็นผลตอบแทน และนำเงินที่ได้ระดมมานั้นให้สินเชื่อแก่ผู้ลงทุนกู้ยืมเพื่อใช้ในการลงทุน โดยผู้ลงทุนกู้ยืมจะต้องจ่ายดอกเบี้ยให้แก่สถาบันการเงิน ผลกำไรส่วนหนึ่งของสถาบันการเงินจึงมาจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งในการบริหารดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินก็จะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยในจำนวนเงินที่ให้ผู้กู้ยืมเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาหนี้สูญ สภาพคล่อง ความสามารถในการสร้างกำไร ทั้งนี้ การประกอบธุรกิจสถาบันการเงินย่อมมีความเสี่ยงเช่นเดียวกับการดำเนินการธุรกิจอื่น โดยปัจจัยความเสี่ยงทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจหากสถาบันการเงินมีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือดำเนินงานผิดพลาดจนขาดสภาพคล่อง (Illiquidity) หรือไม่สามารถชำระหนี้ได้ (Insolvency) จนทำให้ไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้ ทำให้ผู้ฝากเงินได้รับความเดือดร้อนขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัดสินใจของผู้ฝากเงินในการที่จะนำเงินของตนมาฝากไว้กับสถาบันการเงิน เพราะในการนำเงินมาฝากกับสถาบันการเงินนั้น สถาบันการเงินไม่ได้มีการให้หลักประกันแก่ผู้ฝากเงินไว้แต่อย่างใด และเมื่อผู้ฝากเงินไม่กล้าที่จะนำเงินของตนมาฝากเพราะขาดความมั่นใจต่อสถาบันการเงิน ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินโดยตรง เนื่องจากขาดแหล่งที่มาของทุนที่สำคัญ อันทำให้สถาบันไม่อาจประกอบธุรกิจต่อไปได้ เพราะการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินต้องอาศัยเงินฝากจากประชาชนเป็นสำคัญ และในท้ายที่สุดเมื่อระบบสถาบันการเงินไม่มั่นคงหรือมีความอ่อนแอย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น เงินฝากจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นทางการจึงต้องมีส่วนในการสนับสนุน เช่น การกำกับและควบคุมให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงิน การดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมเพื่อจูงใจผู้ฝากเงิน และการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงิน โดยในสถานการณ์ที่สถาบันการเงินประสบปัญหาจนไม่สามารถ



คืนเงินให้แก่ผู้ฝากได้ ประชาชนจะขาดความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินและรุมแห่กันถอนเงิน จนธนาคารถูก run อันจะเป็นอุปสรรคต่อการระดมเงินฝากเพื่อใช้ในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินธุรกิจที่ผิดพลาดจึงต้องมีการกำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบสถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินมีการบริหารจัดการที่ดี และป้องกันมิให้มีการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฝากเงิน โดยในการเสริมสร้างและพัฒนาให้ระบบการเงินมีความเข้มแข็ง และมีเสถียรภาพนั้น หลายประเทศต้องพยายามสร้างตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (Financial Safety Net) เพื่อเป็นมาตรการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Measures) ไม่ให้เกิดปัญหาวิกฤติทางการเงิน ซึ่งตาข่ายระงับภัยทางการเงิน ประกอบไปด้วยวิธีการดังต่อไปนี้.-

1. การจัดให้มีแหล่งให้กู้ยืมเงินแหล่งสุดท้าย (The lender of last resort)
2. การจัดให้มีการกำกับดูแลให้มีความมั่นคง (Prudential Supervision)
3. การจัดให้มีระบบการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance System)

ในการจัดให้มีระบบประกันเงินฝาก ถือเป็นมาตรการหรือกลไกหนึ่งที่สำคัญของการป้องกันวิกฤติทางการเงินล่วงหน้า ในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงิน ทำให้สามารถป้องกันปัญหาการแห่ถอนเงิน (bank run) ซึ่งหากประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินหรือเกิดความตื่นตระหนกพากันรุมแห่ถอนเงินจะส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสภาพคล่องในระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน นอกจากนี้ การประกันเงินฝากช่วยทำให้มีการจ่ายคืนและการชำระบัญชีสถาบันการเงินได้อย่างรวดเร็ว และช่วยเสริมสร้างวินัยของตลาดการเงิน (market discipline) ซึ่งในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อินเดีย เป็นต้น โดยระบบประกันเงินฝากเป็นระบบที่มีหลักการว่าสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก ผู้ฝากจะได้รับการประกันเงินฝากเมื่อสถาบันการเงินปิดกิจการ ในสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Corporations - FDIC) ขึ้นมาหลังช่วง The Great Depression ในปี ค.ศ. 1933 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของการป้องกันวิกฤติทางการเงินล่วงหน้า ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินไม่ให้มีการแห่ถอนเงิน (Bank Run) หากมีการแห่ถอนเงินก็จะก่อให้เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินนั้น ตามมา จนอาจทำให้สถาบันการเงินประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

ในประเทศไทยก็ได้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2522 เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินกับบริษัทราชาเงินทุน จำกัด ทำให้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ประชาชนจึงพากันรูดถอนเงินจากบริษัทเงินทุนเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อตลาดเงินทั้งระบบ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินในขณะนั้น ได้อาศัยความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนต่างๆ เพื่อเป็นทางผ่านของเงินในการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การใช้วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวขาดความคล่องตัว ทางรัฐบาลจึงได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 เพื่อจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยก็ประสบวิกฤติเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง โดยนอกจากส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจแล้ว ก็ยังส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซึ่งมีปัญหาการเพิ่มขึ้นของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non - Performing Loan - NPL) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องใช้เงินจำนวนมากในการแก้ไขปัญหา ส่งผลให้กองทุนได้รับความเสียหายถึงระดับมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ทางกรจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ หรือ สปร. จากการศึกษาวิจัยเห็นว่า การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหามีปัญหาหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้าน โครงสร้างของกองทุนที่ขาดความอิสระ กองทุนไม่มีอำนาจในการตรวจสอบและประเมินฐานะของสถาบันการเงิน กองทุนไม่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน นอกจากนี้หน้าที่ในการช่วยเหลือทางการเงินตามนโยบายของทางกรเท่านั้น การดำเนินการแก้ไขปัญหของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจึงเป็นเสมือนการโอบอุ้มสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งเป็นการทำให้ปัญหาวิเศษสมความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่วนในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินนั้น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะให้ความคุ้มครองเงินต้นเต็มจำนวนรวมถึงดอกเบี้ยของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และหากกองทุนได้รับความเสียหายจากการคุ้มครองผู้ฝากเงิน รัฐบาลจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุน ทำให้ภาระในความช่วยเหลือทางการเงินตกอยู่กับรัฐบาล ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจจึงไม่ใช่การแก้ปัญหาที่สาเหตุ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและเสถียรภาพ สปร. จึงเสนอแนะเห็นควรให้ยกเลิกกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโดยเร็วโดยเฉพาะการรับประกันโดยไม่มีขอบเขต โดยแปลงมาเป็นส่วนงานทางด้านการประกันเงินฝาก และประกอบกับในวิกฤติการณ์เศรษฐกิจการเงิน

ในปี พ.ศ. 2540 ทางกรไทยได้ขอรับเงินช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินการคลังที่สำคัญซึ่งได้แก่ การรักษาฐานะทุนสำรองเงินตราของประเทศให้อยู่ในระดับไม่น้อยกว่ามูลค่าการนำเข้าสามเดือนครึ่งหรือไม่น้อยกว่า 25,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปัญหาวิกฤตการณ์ในระบบการเงินและสถาบันการเงินในประเทศทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงิน ส่งผลให้มีการถอนเงินฝากมากในระดับ 15,000 – 20,000 ล้านบาทต่อสัปดาห์ จึงได้มีการกำหนดมาตรการที่สำคัญเพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง โดยการปฏิรูประบบสถาบันการเงินภายในประเทศ เพื่อแก้ปัญหาของบริษัทเงินทุน หรือสถาบันการเงินอื่นที่ประสบปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จตามมาตรฐานและวิธีการที่ชัดเจน โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ โดยการควบคุมบริษัท หรือสถาบันที่อ่อนแอทันที และในช่วงของการแก้ไขสมควรให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้กองทุนฟื้นฟูประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีประสิทธิภาพและตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด เพื่อประกันความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ที่สุจริตและในระยะยาวจะทดแทนด้วยระบบสถาบันประกันเงินฝาก และองค์กรเพื่อกำกับและปฏิรูประบบสถาบันการเงินเพื่อดูแลสร้างความแข็งแกร่งและประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงินภายในประเทศ และสาระสำคัญของเนื้อหาในหนังสือแสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ได้มีการระบุว่าจะนำระบบประกันเงินฝากมาใช้แทนการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จากเหตุผลดังกล่าวทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากเสนอต่อกระทรวงการคลังในปี 2541 และก่อนหน้านี้นี้ได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นหลายครั้งนับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา ต่อมาการคุ้มครอง ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนได้ดำเนินการต่อเนื่องมากกว่า 5 ปี จนในปี 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกการคุ้มครองเจ้าหน้าที่เพื่อเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางการเงินที่ดีแก่ตลาดการเงินและขณะนั้นสถานะเศรษฐกิจการเงินได้ฟื้นตัวดีขึ้น ประกอบกับเพื่อเป็นการดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายของทางกรที่จะให้การประกันเงินฝากเต็มจำนวนเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว เพื่อเรียกความเชื่อมั่นกลับคืนมาในช่วงวิกฤตเท่านั้น อีกทั้งการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ใช่ธรรมเนียมปฏิบัติของระบบการเงินสากล โดยทางกรมีแนวนโยบายชัดเจนว่าจะจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นเป็นหน่วยงานต่างหาก เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดจำนวนแทนการคุ้มครองเต็มจำนวนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยได้มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2547 และได้ผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาตามลำดับขั้นตอน

สำหรับประเทศไทย การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขึ้นมา มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา และการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในวงเงินที่จำกัดไว้ ถือเป็นระบบใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เพื่อเป็นการลดภาระแก่รัฐ เนื่องจากเมื่อครั้งที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลได้มีมติ คณะรัฐมนตรีกำหนดให้รัฐบาลคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงินเต็มจำนวน ซึ่งจากหลักการดังกล่าวก่อให้เกิดภาระแก่รัฐเป็นอย่างมากที่จะต้องเข้ามาโอบอุ้มสถาบันการเงินที่มีปัญหา ทำให้มีการผลักดันให้นำระบบประกันเงินฝากมาใช้ในประเทศไทยเรื่อยมา จนในที่สุดได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 จัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้น ทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ตามแนวทางของนานาอารยประเทศที่มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อเป็นกลไกที่ช่วยระงับภัยทางการเงิน ซึ่งระบบประกันเงินฝากจะช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการให้ความคุ้มครองเงินฝาก นอกจากนี้ ยังช่วยสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงินอันจะทำให้ระบบการเงินมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่ถูกควบคุม หน้าที่จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงิน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการที่ช่วยทำให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง และสามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ แต่ทั้งนี้ เพื่อให้การปรับใช้พระราชบัญญัตินี้สามารถบังคับใช้ได้โดยสมเจตนารมณ์อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบการเงินที่มั่นคง ควรจะมีการศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการคุ้มครองเงินฝาก

จากการศึกษาระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีระบบประกันเงินฝากมาเป็นเวลานาน ซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ FDIC อย่างกว้างขวางทั้งทางกำกับดูแลแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินก่อนที่สถาบันการเงินจะถูกเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ และหน้าที่ในฐานะผู้พิทักษ์ (receiver) ผู้ชำระบัญชี (liquidator) ซึ่งเป็นการทำหน้าที่เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงระบบประกันเงินฝาก สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินในความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และมาตรการในการให้สิทธิแก่ผู้ฝากเงิน เช่น การกำหนดให้บุริมสิทธิในแก่เจ้าหนี้ผู้ฝากเงินในประเทศที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้ทั่วไป รวมถึงการพัฒนาประกันเงินฝากให้มีประสิทธิภาพอันจะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินมากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิดมูลเหตุจูงใจที่จะศึกษาวิเคราะห์แนวทางอันเหมาะสมที่จะช่วยเสริมให้ระบบการคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นตามหลักการของนานาอารยประเทศ



## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และสาเหตุที่เชื่อมโยงถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก
2. เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในระบบประกันเงินฝาก (Deposit Insurance System) ทั้งระบบในประเทศและต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย
4. เพื่อให้ทราบถึงสิทธิของผู้ฝากเงิน เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
5. เพื่อให้ทราบถึงนิติสัมพันธ์ของผู้ฝากเงิน สถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
6. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
7. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องและมาตรการในการให้ความคุ้มครองเงินฝากส่วนที่เกินกว่าที่ได้รับคุ้มครองโดยสถาบันประกันเงินฝาก เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงินของนานาประเทศ
8. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย

## สมมติฐานการศึกษา

ระบบประกันเงินฝากเป็นระบบที่ให้ความคุ้มครองและความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินที่มีต่อสถาบันการเงิน อีกทั้งเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมให้ระบบสถาบันการเงินมีเสถียรภาพและความมั่นคง ซึ่งหลายประเทศได้นำมาใช้กับระบบสถาบันการเงินของตน ประเทศไทยก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 เพื่อจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนและเสริมสร้างความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน แต่ทั้งนี้ ควรมีมาตรการบางประการเพื่อเสริมให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น มาตรการในการให้ความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งจะส่งผลต่อความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน จึงสมควรที่จะมีการพิจารณากำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงิน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน อันจะช่วยเสริมให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย



มีประสิทธิภาพสมบูรณ์ในการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน  
 สอดตามเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

### ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และมาตรการในการให้ความ  
 ค้ำกรองผู้ฝากเงิน โดยศึกษาถึงมาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟู  
 และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งในการแก้ไขปัญหาโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ  
 สถาบันการเงินได้ก่อให้เกิดภาระแก่ทางการอย่างมหาศาล จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะใช้ระบบประกัน  
 เงินฝาก ซึ่งเป็นกรให้ความคุ้มครองเงินฝากในวงเงินที่กำหนดให้เท่านั้น ปัจจุบันได้มีการตรา  
 พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อทำหน้าที่  
 แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน จึงต้องศึกษาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ  
 สถาบันคุ้มครองเงินฝาก มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินตาม  
 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากของประเทศ  
 สหรัฐอเมริกา โดยศึกษาจาก Federal Deposit Insurance Act 1950 The Financial Institutions  
 Reform, Recovery and Enforcement Act 1989 (FIRREA) The Federal Deposit Insurance  
 Corporation Improvement Act 1991 (FDICIA) และ The Federal Deposit Insurance Reform Act  
 of 2005 (FDIRA) The National Depositor Preference Statute มาตรการการทำให้สถาบันการเงิน  
 มีความมั่นคง Financial Stability Forum ในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจ  
 หน้าที่ของ FDIC สิทธิของผู้ฝากเงิน มาตรการทางกฎหมายและขอบเขตในการให้ความคุ้มครอง  
 แก่ผู้ฝากเงิน และแนวทางในการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพของระบบประกันเงินฝาก

### วิธีการดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาใช้การวิจัยกฎหมาย (Legal Research) และวิจัยเอกสาร (Documentary  
 Research) กล่าวคือ ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมายต่างๆ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งของ  
 หน่วยงานของรัฐ บทความวิชาการในวารสารกฎหมาย ผลงานวิจัย หนังสือคำอธิบายกฎหมาย  
 คำพิพากษาของศาล วิทยานิพนธ์ บทความในวารสาร ข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสาร  
 ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

การสัมภาษณ์ (Interview) โดยสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึง  
 การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงวิกฤติเศรษฐกิจ และสาเหตุสำคัญของปัญหาระบบสถาบันการเงิน และความเป็นมาของการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก
2. ทำให้ทราบถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ที่สุจริตของสถาบันการเงินทั้งการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงิน โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 และการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา
3. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในระบบประกันเงินฝาก (Deposit Insurance System)
4. ทำให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย
5. ทำให้ทราบถึงสิทธิของผู้ฝากเงิน เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
6. ทำให้ทราบถึงนิติสัมพันธ์ของผู้ฝากเงิน สถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
7. ทำให้ทราบถึงแนวทางและมาตรการในการให้ความคุ้มครองเงินฝากส่วนที่เกินกว่าที่ได้รับความคุ้มครองโดยสถาบันประกันเงินฝากของประเทศต่างๆ
8. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินในประเทศไทย

#### และมาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน

วิกฤตการณ์ทางการเงินแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ วิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดแก่สถาบันแห่งใดแห่งหนึ่ง (Localized Crises) และวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดทั้งระบบ (Systemic Crises) โดยวิกฤตการณ์ทางการเงินจะเกิดขึ้นเมื่อสถาบันการเงินประสบเหตุการณ์ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้-

1. อัตราส่วนของสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินทรัพย์ทั้งหมดเกินกว่าร้อยละ 10
2. ต้นทุนในการช่วยเหลือการปฏิบัติการ (Rescue Operation) ของรัฐบาลแก่สถาบันการเงินอย่างน้อยร้อยละ 2 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ
3. กรณีที่มีการโอนกิจการของสถาบันการเงินให้แก่ชาวต่างชาติเป็นจำนวนมาก
4. การแพร่ขยายของประชาชนที่ตื่นตระหนกและถอนเงินจากสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก จนทำให้สถาบันการเงินขาดสภาพคล่อง<sup>1</sup>

ในประเทศไทย ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ในระบบการเงินมีกฎหมายควบคุมธนาคารพาณิชย์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 จนในที่สุดมีการตราพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ใช้บังคับ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันหลังจากเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการสนับสนุนนโยบายการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ไทย และมีการขยายสาขาเป็นจำนวนมาก โดยหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ก็เริ่มมีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์เอกชน ในปี 2505 มีธนาคารพาณิชย์ที่เปิดดำเนินการรวมทั้งสิ้น 14 ธนาคาร และสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ 11 ธนาคาร และในระหว่างปี พ.ศ. 2502 – 2512 มีธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาทางการเงิน 3 ธนาคาร คือ<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>มณฑา บุปผาชื่น, “ทัศนคติของผู้ฝากเงินที่มีต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝาก,” (การศึกษา ค้นคว้าอิสระปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2551), หน้า 13.

<sup>2</sup>ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน 2528 – 2538 (กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน, 2539), หน้า 10.

1. ธนาคารเกษตร จำกัด เริ่มประสบปัญหาปี พ.ศ. 2502 และถูกควบกิจการในปี พ.ศ. 2509 เป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด

2. ธนาคารมณฑล จำกัด เริ่มประสบปัญหาปี พ.ศ. 2507 และถูกควบกิจการในปี พ.ศ. 2509 เป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด

3. ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด เริ่มประสบปัญหาปี พ.ศ. 2512 และเปลี่ยนชื่อมาเป็นธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน)

อย่างไรก็ตาม ก็มีการแก้ไขปัญหารธนาคารพาณิชย์ทั้งสามไปได้ด้วยดี

สำหรับสถาบันการเงินประเภทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ได้มีการเริ่มเปิดดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายออกมารับรอง ทำให้สามารถประกอบธุรกิจได้อย่างเสรี การดำเนินการจึงเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบแบบแผน และต่อมาจึงได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสูกแห่งสาธารณชน กำหนดให้กิจการดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมถึงกิจการหลายประเภท การควบคุมจึงทำได้เพียงขอบเขตที่จำกัด ทำให้ธุรกิจด้านเงินทุนและหลักทรัพย์มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้ราคาหุ้นในตลาดหลักทรัพย์เพิ่มสูงขึ้นกว่าความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้การกำกับดูแลสถาบันการเงินทำได้ในขอบเขตที่จำกัด จึงเกิดแนวคิดในการแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น

## 2.1 วิฤติเศรษฐกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน

### 2.1.1 ปัญหาของสถาบันการเงิน

คำว่า “สถาบันการเงิน” หมายถึง สถาบันที่ทำธุรกิจในรูปแบบของการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงินหรือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ให้กู้และผู้ขอกู้โดยอาศัยเครื่องมือหรือตราสารทางการเงินและรับภาระความเสี่ยงจากการให้กู้ยืมเงินนั้นแทน ส่วนรายได้ของสถาบันการเงินมาจากความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับจากผู้ขอกู้และอัตราดอกเบี้ยซึ่งต้องจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้<sup>3</sup>

<sup>3</sup> ประโชค ชุมพล, สถาบันการเงิน (กรุงเทพฯ : ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532), หน้า 21.

### ปัญหาของสถาบันการเงิน

ปัญหาของสถาบันการเงินแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (Illiquid) และปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ (Insolvency)

- **ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (Illiquid)** หมายถึง สถาบันการเงินมีทรัพย์สินที่มีมูลค่ารวมกันเพียงพอที่จะขายหรือเรียกคืนมาชำระหนี้สินทั้งหมดได้ เพียงแต่ในระยะเวลาอันสั้น สถาบันการเงินไม่สามารถเปลี่ยนทรัพย์สินเป็นเงินสดได้ในทันที ซึ่งสาเหตุของการเกิดปัญหาขาดสภาพคล่องมักเกิดจากการที่สถาบันการเงินนำเงินไปลงทุนระยะยาวมากเกินไป หรือผู้ฝากเงินมารวมถอนเงินทำให้สภาพคล่องที่ได้กันสำรองไว้มีไม่เพียงพอ

- **ปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ (Insolvency)** หมายถึง สถาบันการเงินมีหนี้สินสิ้นพันตัว แม้ว่าจะขายทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดก็ไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ ซึ่งสาเหตุของการเกิดปัญหานี้ อาจเกิดจากการดำเนินงานผิดพลาด<sup>4</sup>

#### 2.1.2 ทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

ในทางทฤษฎีได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในแต่ละปัญหาให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา ดังนี้

- **ปัญหาการขาดสภาพคล่อง (Illiquid)** ในทางทฤษฎีได้วางหลักไว้ว่า หากสถาบันการเงินประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการควรให้ความช่วยเหลือโดยเพิ่มสภาพคล่องให้สถาบันการเงินในระยะสั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาต่อระบบการเงินโดยรวม

- **ปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ (Insolvency)** ในทางทฤษฎีได้วางหลักไว้ว่า หากสถาบันการเงินประสบปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้ ถือว่าไม่ใช่หน้าที่ของทางการที่จะให้ความช่วยเหลือ เพราะเปรียบเสมือนการทำให้สังคมส่วนรวมเข้าไปปรับภาวะการสูญเสียของเอกชนเพียงบางคน อย่างไรก็ตามแม้ในทางทฤษฎีได้กำหนดแนวทางแก้ไขไว้ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติมักจะสร้างความลำบากใจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา และในหลายประเทศจำเป็นต้องตัดสินใจให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่สามารถที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน ซึ่งส่วนใหญ่สถาบันการเงินที่ทางการมักให้ความช่วยเหลือจะเป็นสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่ มีผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก

---

<sup>4</sup> นภพร เรืองสกุล, ธนากรพาณิชย์...ล้มได้...ล้มไม่ได้ ในเส้นทางธนากรพาณิชย์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 7 - 11.



### 2.1.3 ภาวะทางเศรษฐกิจและวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินของประเทศไทย

#### วิกฤตการณ์สถาบันการเงินในช่วงปี พ.ศ. 2522

ในช่วงระยะที่มีการออกและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ฉบับที่ 2 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพื่อจุดประสงค์ให้ธนาคารพาณิชย์กระจายหุ้น มิให้มีการผูกขาดในกิจการโดยกลุ่มเจ้าของธนาคาร มีการแก้ไขข้อกำหนดให้ธนาคารที่เปิดใหม่เป็นบริษัทมหาชน เป็นต้น และหลังจากนั้น อีกประมาณ 2 เดือน ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุงกลไกการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของทางการ โดยกำหนดให้บริษัทที่เปิดใหม่ต้องเป็นบริษัทมหาชน ได้เกิดภาวะเงินตึงตัวทั้งภายในและภายนอกประเทศ ปริมาณการซื้อขายหลักทรัพย์ พร้อมทั้งราคาและดัชนีของตลาดได้ต่ำลง และในกลางปี พ.ศ. 2522 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินกับบริษัทราชาเงินทุน จนไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ จนทางการต้องเข้าควบคุมและปิดกิจการ จากวิกฤตการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ทำให้บริษัทเงินทุนหลายแห่งได้รับผลกระทบอย่างหนัก โดยเฉพาะบริษัทเงินทุนที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์หนุนหลัง ทางการและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารและเงินทุนเพื่อฟื้นฟูกิจการ โดยให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และได้ออกมาตรการเสริมสภาพคล่องและสร้างเสถียรภาพให้กับระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งได้มีการเข้าไปเสริมสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์

หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2522 ก็เริ่มเกิดแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากแบบในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศแม่แบบ โดยมีการศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และมีการร่างพระราชบัญญัติ จนได้รับการอนุมัติหลักการในเดือนมิถุนายน 2523 แต่อย่างไรก็ตาม การเสนอแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากก็มีข้อโต้แย้งคัดค้าน ไม่มีโอกาสได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ทำให้จัดตั้งไม่สำเร็จ

#### วิกฤตการณ์สถาบันการเงินในช่วงปี พ.ศ. 2526

หลังจากบริษัท ราชาเงินทุน จำกัด ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการก่อนปี พ.ศ. 2526 ก็มีบริษัทเครดิตฟองซิเออร์อีก 2 บริษัท คือ บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ธนกิจ จำกัด และบริษัทเครดิตฟองซิเออร์เสรีสาทลธนกิจ จำกัด ประสบปัญหาในปี พ.ศ. 2524 และ พ.ศ. 2525 ตามลำดับ โดยทางการได้พยายามให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ซึ่งได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน แต่ผู้บริหารสถาบันดังกล่าวได้หลบหนีไปต่างประเทศ จนในที่สุดบริษัทต้องล้มไป

แม้ทางการได้จัดให้ธนาคารพาณิชย์เข้าไปช่วยเหลือจนสามารถดำเนินการต่อไปได้ระยะหนึ่ง แต่เมื่อเศรษฐกิจผันผวน ตลอดจนมีการแข่งขันสูงทำให้สภาพคล่องตึงตัวและเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง จึงมีบริษัทเงินทุนหลายแห่งประสบปัญหาและขาดสภาพคล่องทางการเงิน ในปี พ.ศ. 2526 บริษัทเงินทุนแรกที่ประสบปัญหา คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์พัฒนาเงินทุน จำกัด แม้ว่าทางการจะขอความช่วยเหลือจากธนาคารพาณิชย์ แต่เนื่องจากมีความเสียหายจำนวนมากทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องถอนตัวไป ทางการจึงได้เพิกถอนใบอนุญาตบริษัทเงินทุน พร้อมกับบริษัทในเครือ<sup>5</sup>

### วิกฤตการณ์สถาบันการเงินในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2541

ต่อมาประมาณปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลไทยได้ยอมรับพันธบัตร 8 ของความตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF)<sup>\*</sup> อันนำไปสู่การยกเลิกมาตรการควบคุมการปริวรรตเงินตราหรือฟ่อนคลายหลักเกณฑ์ (foreign exchange) จากนั้นในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลสนับสนุนให้มีการจัดตั้งวิเทศธนกิจ นอกจากนี้ รัฐบาลได้ผ่อนคลายนโยบายหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินมากขึ้น จุดประสงค์ที่สำคัญของมาตรการเปิดเสรีทางการเงิน ก็เพื่อเพิ่มการแข่งขันให้แก่ตลาดการเงินภายในประเทศ เพิ่มความคล่องตัวแก่สถาบันการเงินในการแข่งขันกับต่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์ และการพัฒนาและเพิ่มบทบาทให้ประเทศเป็นศูนย์กลางทางการเงินของภูมิภาค วิกฤตการณ์ได้เริ่มเห็นชัดเมื่อปี 2539 ภาวะการณ์ส่งออกชะงักงัน การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงถึง 8%<sup>6</sup> การขาดความเชื่อถือของสถาบันการเงินจึงเพิ่มมากขึ้น และค่าเงินบาท

<sup>5</sup>ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน 2528 – 2538, หน้า 9.

<sup>\*</sup> กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ โดยมีข้อบังคับให้ประเทศที่เป็นสมาชิกธนาคารโลกต้องเป็นสมาชิกของ IMF ด้วย และต้องเป็นสมาชิกขององค์กรสหประชาชาติอยู่ก่อนแล้ว เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1947 มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อจัดการและควบคุมระบบการเงินของโลกและช่วยเหลือประเทศที่เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ โดยจะประสานกับกระทรวงการคลัง และธนาคารกลางของแต่ละประเทศ และ IMF มีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ จัดระบบการเงินโลก กำกับกติกาทางเศรษฐกิจโลก เพื่อให้เกิดความมั่นคงมีเสถียรภาพ สร้างเงินซึ่งเป็นเงินสำรองระหว่างประเทศ

<sup>6</sup>สำนักวิจัยและข้อมูล องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน, วิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา 2540 – 2545 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (กรุงเทพฯ : องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน, 2545), หน้า 1-2.

ลดลง ทำให้กระตุนเงินทุนไหลออกเป็นจำนวนมาก (capital outflow) และในขณะนั้นก็มีการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนหรือเก็งกำไรค่าเงินบาท แนวทางการแก้ไขปัญหา คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพยายามซื้อเงินบาทและขายดอลลาร์สหรัฐ และหากเกิดการสูญเสีย ดอลลาร์สหรัฐมากขึ้น ก็ส่งผลกระทบต่อทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ในที่สุดทางการจึงยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ผูกกับตะกร้าเงิน (basket system) มาเป็นอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว (floating exchange rate) โดยรัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 หลังจากนั้นค่าเงินบาทผันผวนอย่างมากในปี 2540 ค่าเงินบาทอ่อนสุดไปถึงระดับ 55.3 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2541<sup>7</sup> ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจ เงินทุนสำรองสุทธิของประเทศได้ลดลงต่ำสุดที่ 0.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องทำสัญญากู้ยืมเงินฉุกเฉินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) รัฐบาลญี่ปุ่น และธนาคารกลางของประเทศต่างๆ อีก 7 ประเทศ เพื่อนำมาใช้ในการชดเชยการขาดดุลในบัญชีดุลการชำระเงินและสร้างฐานะทุนสำรองเพื่อการชำระเงินระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2540 – 2541 นั้น นอกจากส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจแล้วยังส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินด้วยอันเนื่องมาจากปัญหาสำคัญ คือ การเพิ่มขึ้นของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non – performing loan : NPL) ผลของปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน โดยได้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหาธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ และเมื่อเกิดกระแสข่าวไม่ดีในเรื่องสถานะของธนาคาร ทางทางการจึงต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันผู้ฝากเงินตื่นตระหนกและแห่กันถอนเงิน (bank run) โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหา แต่อย่างไรก็ตามก็เกิดวิกฤตการณ์ที่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินไม่มีความเชื่อมั่นและพากันถอนเงิน จนเป็นปัญหาทั่วทั้งระบบสถาบันการเงิน ในที่สุดทางการจึงสั่งระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุน 16 แห่ง ในวันที่ 27 มิถุนายน 2540 และต่อมาได้สั่งระงับเพิ่มเติมอีก 42 แห่ง<sup>8</sup>

<sup>7</sup>กระทรวงการคลัง, แนวทางการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2 พฤศจิกายน 2540 – ธันวาคม 2543 (กรุงเทพฯ : กระทรวงการคลัง, 2544), หน้า 22.

<sup>8</sup>อรทัย แสงเทียนชัย, “การปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยต่อวิกฤตการณ์ทางการเงิน,” (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545) หน้า 38 – 39.

## 2.1.4 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในประเทศไทย

ในการกำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหา

### มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย มาตรการสั่งให้กระทำ งดเว้นกระทำ แก้ไขการกระทำ สั่งให้แก้ไขฐานะหรือการดำเนินการ สั่งลดถอนกรรมสิทธิ์ สั่งเพิ่มทุนหรือลดทุน สั่งห้ามรับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินจากประชาชน สั่งให้เสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน เป็นต้น

### มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประกอบไปด้วย มาตรการสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว เพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบัน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด สั่งควบคุมกิจการ สั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งเลิกกิจการ

ในระบบการเงินของประเทศไทย ก็ได้มีรูปแบบแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น<sup>9</sup>

- เดือนมีนาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ รวม 10 แห่ง เพิ่มทุนโดยเปิดเผยชื่อของบริษัทเหล่านั้น ทั้ง 10 แห่ง

<sup>9</sup>กระทรวงการคลัง, แนวทางการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2 พฤศจิกายน 2540 – ธันวาคม 2543, หน้า 65 – 66.

- เดือนมิถุนายน 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้บริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว รวม 16 แห่ง และในเดือนสิงหาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ระงับการดำเนินการเป็นการชั่วคราว อีกรวมทั้งสิ้น 42 แห่ง

- วันที่ 5 สิงหาคม 2540 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ทำหน้าที่ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่ยังมีประสิทธิภาพและตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด เพื่อประกันความมั่นคงระหนักของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริต

- คณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินได้ออกข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม 2540 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ คือ ถ้าหากมีการระงับกิจการของสถาบันการเงินเพิ่มเติมไปจากเดิม 58 บริษัท กองทุนฯ จะต้องชำระคืนเงินให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการขอรับชำระเงิน

- เดือนตุลาคม 2540 ทางกร ได้ออกกฎหมายในการแก้ไขวิกฤตการณ์หลายฉบับ เช่น - พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินในการเจรจากับลูกหนี้และเจ้าหนี้ในการรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน และกองทุนสามารถให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงิน โดยมีหลักประกันและไม่มีหลักประกันได้ และหากกองทุนประสบผลเสียหาย รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

- พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน 58 แห่งที่ถูกระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว โดยมอบอำนาจเปิดเสรีให้แก่คณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ ทบทวนและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้อนุมัติหรือไม่อนุมัติแผนฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงิน แก้ปัญหาบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการ อำนาจในการนำสินทรัพย์ออกจำหน่ายโดยวิธีการประมูลรวมทั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาแต่ผู้เดียวในการพิจารณาว่าจะปิดกิจการของสถาบันการเงินอย่างถาวรหรือไม่

- พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ (บพส.) ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุน และ



บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ รวมทั้งรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าถือหุ้นและมีอำนาจในการจัดการ

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2540 มาตรา 3 กำหนดอนุญาตให้เงินสำรองที่สถาบันการเงินกันไว้เป็นค่าเผื่อนี้สูญหรือหนี้สงสัยจะสูญ สามารถจะนำมาถือเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิหรือขาดทุนสุทธิได้ และหากต่อมาเงินสำรองดังกล่าวลดลง ให้นำเงินสำรองนั้นกลับมาคิดเป็นรายได้ในรอบบัญชีนั้น ทั้งนี้ให้มีผลใช้บังคับในรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 2540 เป็นต้นไป

- เดือนพฤศจิกายน 2540 ได้มีการออกนโยบายที่ผ่อนคลายเป็นพิเศษให้ผู้ลงทุนต่างชาติเข้ามาถือหุ้นได้ร้อยละ 100 ได้ ภายในระยะเวลา 10 ปี

- เดือนพฤศจิกายน 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเกี่ยวกับการระงับการรับรู้รายได้ การกันสำรอง การจัดชั้นสินทรัพย์ให้เข้าสู่มาตรฐานสากลภายในสิ้นปี 2543 เช่น ให้สถาบันการเงินระงับการบันทึกดอกเบี้ยค้างรับเป็นรายได้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2541 สำหรับลูกหนี้ที่ค้างชำระดอกเบี้ยเกินกว่า 6 เดือนทุกราย ให้สถาบันการเงินกันสำรองสำหรับทรัพย์สินที่มีปัญหาในการเรียกให้ชำระคืนหรือไม่ก่อให้เกิดรายได้ตามปกติ ซึ่งเป็นสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน

นอกจากนี้ คณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการนำส่งเงินเข้ากองทุน พ.ศ. 2540 โดยกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการเพิ่มอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จากเดิมกำหนดอัตราร้อยละ 0.1 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนต่อปี ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 0.15 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืม หรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2540 และร้อยละ 0.2 ของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืม หรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในช่วงทุกรอบระยะเวลา 6 เดือน ตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นไป

ในปี 2541 ทางกรมได้ปรับเปลี่ยนวิธีการแก้ไขปัญหานี้ โดยเปลี่ยนจากการระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินมาเป็นการมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินที่อ่อนแอ เช่น การลดทุน เพิ่มทุน และเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ซึ่งวิธีการนี้ช่วยลดภาระต้นทุนและบรรเทาความตื่นตระหนกของประชาชนผู้ฝากเงิน สำหรับการดำเนินการกับสถาบันการเงินแต่ละแห่ง ทางกรมได้ใช้วิธีที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสถานการณ์

นอกจากนี้ ทางกรได้กำหนดแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน หรือเรียกว่า มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ซึ่งกำหนดมาตรการหลักสำคัญ 3 มาตรการ ดังนี้

1. มาตรการช่วยเพิ่มทุนสถาบันการเงินทั่วไป โดยการเพิ่มทุนแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ โครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งซึ่งรัฐบาลจะช่วยเพิ่มทุนด้วยหุ้นบุริมสิทธิให้กับสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการ และโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สองซึ่งเป็นโครงการที่จะช่วยลดผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลจะช่วยเพิ่มกองทุนให้แก่สถาบันการเงินที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

2. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินโดยการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าแทรกแซง

3. ในช่วงที่ระบบสถาบันการเงินยังไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ รัฐบาลได้ออกมาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องให้แก่ระบบเศรษฐกิจผ่านทางสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐบาล เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นต้น เพื่อเสริมสร้างสภาพคล่องให้แก่ภาคเศรษฐกิจของประเทศ

## 2.2 มาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน

### 2.2.1 แนวคิดการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน

ทางการของแต่ละประเทศจะให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศ โดยอาจจะแบ่งแนวคิดของการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตออกเป็น 2 แนวคิด คือ

1. แนวคิดที่มีความเห็นว่า “ผู้ฝากเงินคือผู้บริโภค” เก็บออมเงินและนำเงินมาฝากกับสถาบันการเงิน ด้วยความไว้วางใจและหวังว่าจะสามารถขอเรียกเงินฝากคืนได้ตลอดเวลาที่วงถามและได้รับผลตอบแทนบ้างจากการฝากเงิน แนวคิดนี้ทางการของประเทศมักจะให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเต็มจำนวน

2. แนวคิดที่มีความเห็นว่า “ผู้ฝากเงินคือผู้ลงทุน” ที่เลือกลงทุนด้วยการฝากเงินมากกว่าที่จะลงทุนประเภทอื่น ทั้งนี้ เพราะในขณะนั้นสถาบันการเงินให้ผลตอบแทนสูงกว่าการลงทุนประเภทอื่น แนวคิดนี้ทางการของประเทศมักจะให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเพียงบางส่วน โดยให้ผู้ฝากเงินรับความเสี่ยงของเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง

## 2.2.2 ระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน

ในเรื่องระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงิน สามารถแบ่งแยกระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงินที่ทางการของแต่ละประเทศได้นิยมนำมาปรับใช้ออกเป็น 2 ระบบ ดังนี้

1. ระบบ Implicit Deposit Protection System เป็นระบบที่ทางการของประเทศนั้นจะไม่ประกาศการให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินอย่างแข็งขัน<sup>10</sup> ผู้ฝากเงินอาจได้รับความช่วยเหลือจากทางการหรือไม่ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อสถาบันการเงินล้ม ทางกรมักจะต้องให้ความช่วยเหลือ แต่จะให้ความช่วยเหลือมากน้อยเพียงใดนั้นจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของทางการ

2. ระบบ Explicit Deposit Protection System เป็นระบบที่ทางการจะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก โดยสถาบันประกันเงินฝากจะประกาศวงเงินคุ้มครองเงินฝากอย่างชัดเจนว่าสถาบันประกันเงินฝากจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินในจำนวนที่แน่นอนหากสถาบันการเงินล้ม ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศเบลเยียม เดนมาร์ก นอร์เวย์ ฟินแลนด์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น อินเดีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ เป็นต้น

## 2.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินในประเทศไทย

มาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินนั้น เป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน ซึ่งจะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงิน

ในอดีตก่อนที่ประเทศไทยจะได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทางการไทยไม่ได้ประกาศการให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินอย่างชัดเจนว่าหากสถาบันการเงินล้ม ผู้ฝากเงินจะได้รับเงินฝากคืน ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากในอดีตไม่ค่อยเกิดวิกฤตการณ์สถาบันการเงินล้ม ส่วนใหญ่เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา ทางกรมักจะให้ความช่วยเหลือจนสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ซึ่งถือได้ว่าประเทศไทยให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยทางอ้อม เว้นเสียแต่ว่า สถาบันการเงินนั้นเกิดความเสียหายเป็นอย่างมากยากที่จะเข้าไปฟื้นฟูอย่างใดก็ตาม แม้ทางการจะมีได้ประกาศการให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินล้ม แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาทางการได้ให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน ดังนี้

<sup>10</sup>Ignacio Mas and Samuel H. Talley, Deposit Insurance in Developing Countries

When is it desirable? How to make it work (Washington D.C. : The World Bank, 1990), pp. 43 – 45.

1. ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทราชาเงินทุนที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและเลิกกิจการเมื่อปี พ.ศ. 2522 โดยให้ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินได้รับเงินต้นคืนร้อยละ 20 ของจำนวนเงินหน้าตัวผ่านธนาคารกรุงไทยจำกัด<sup>11</sup>

2. ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในช่วงปี พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินผ่านองค์กรสถาบันการเงินเอกชน โดยทางการประกาศรับเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทที่เลิกกิจการกับตัวของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหชนกิจไทย จำกัด หลักการในการให้ความช่วยเหลือในการรับเปลี่ยนตัว คือ ทำการจ่ายคืนเฉพาะเงินต้นตามหน้าตัวทุกปี ปีละเท่าๆ กัน ภายในระยะเวลา 10 ปี แต่เฉพาะในปีแรกจะจ่ายให้ไม่น้อยกว่า 50,000 บาท หรือร้อยละ 10 ของเงินต้น แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่าและไม่มีดอกเบี้ย ดังนั้น ผู้ที่ถือตัวสัญญาใช้เงินที่มีมูลค่าไม่เกิน 50,000 บาท จะได้รับเงินคืนทั้งหมดในวันสิ้นปีนับจากวันที่เปลี่ยนตัว

ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้น โดยการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ร้ายแรงในระบบสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลก็ได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ทำหน้าที่ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ยังมีประสิทธิภาพและตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด ซึ่งเป็นการประกันความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต โดยทางการได้แบ่งลักษณะของมาตรการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินออกเป็น 2 ลักษณะ คือ นโยบายคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน และนโยบายการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ดำเนินกิจการปกติ

### 2.2.3.1 นโยบายคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ

รัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ยืนยันว่าไม่มีบริษัทเงินทุนใดถูกสั่งปิดกิจการ นอกเหนือ 16 บริษัทที่มีคำสั่งไปแล้ว รัฐบาลจะรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ทั้งในประเทศและนอกประเทศของบริษัทเงินทุนทุกแห่ง ผู้ฝากเงินที่สุจริตของบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับการดำเนิน

<sup>11</sup>ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 2528 – 2538, หน้า 14.

กิจการ 16 แห่ง รัฐบาลได้ประกาศคุ้มครองผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินที่มีใช้สถาบันการเงินในบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับกิจการ โดยบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการทั้งหมดจะต้องโอนกิจการไปรวมกับสถาบันการเงินของทางการ คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) โดยให้สิทธิผู้ฝากเงินที่สุจริตแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเป็นตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) เพิ่มจำนวน ต่อมาในวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ทางการได้สั่งระงับการดำเนินกิจการบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อีก 42 แห่ง ผู้ฝากเงินที่สุจริตก็มีสิทธิเปลี่ยนตัวสัญญาได้เช่นกัน

ส่วนเจ้าหน้าที่ของบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ 16 แห่ง ไม่ได้รับการคุ้มครอง แต่จะต้องเรียกร้องในขั้นตอนการ liquidation แต่เจ้าหน้าที่ของบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับการดำเนินงาน 42 บริษัทหลังได้รับการคุ้มครองโดยให้สิทธิในการแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงิน หรือ NCD ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือทำสัญญากู้ใหม่กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ก็ได้<sup>12</sup>

### 2.2.3.2 นโยบายการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ยังคงดำเนินงานโดยปกติ

สำหรับนโยบายการช่วยเหลือผู้ฝากเงินนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการรุมแห่ถอนเงินของประชาชน จนอาจทำให้มีผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน (bank run) ดังนั้น กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงออกประกาศรับประกันเงินฝากทั้งหมดเพิ่มจำนวน ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2540 อาศัยอำนาจตามมาตรา 29 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540<sup>13</sup>

ในการรับประกันความเสียหายของเจ้าหน้าที่สำหรับสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการทางการ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินดำเนินการรับประกันความเสียหายของเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินทุกราย โดยจะรับประกันการชำระเงินหากสถาบันการเงินที่ยังเปิดดำเนินการอยู่เกิดความเสียหาย โดยชำระให้ตามกำหนดเวลา

<sup>12</sup> ศีกฤทธิ สิงหพ, “สถาบันประกันเงินฝาก : ศึกษาอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 18.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.



ในเงินต้นและดอกเบี้ยเต็มจำนวน แต่อัตราดอกเบี้ยไม่เกินที่ทางการจะประกาศกำหนดและจะชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ภายใน 30 วัน\*

#### 2.2.4 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ก่อนมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยการทำหน้าที่จ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินในจำนวนที่กำหนดไว้ เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นมาตรการที่ช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินอย่างชัดเจนประเทศไทยได้มีการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินในหลายรูปแบบ รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อเข้าช่วยเหลือฟื้นฟูสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ และทำหน้าที่ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่ยังมีประสิทธิภาพและตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด เพื่อประกันความคืนตระหนกของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริต

##### 2.2.4.1 ความหมายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน และให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินจนต้องหยุดดำเนินกิจการ และไม่สามารถชำระคืนเงินฝากและเงินกู้ยืมให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน

##### 2.2.4.2 ความเป็นมาในการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ก่อนการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2522 หรือ พ.ศ. 2526 นั้น ทางการไม่มีการจัดตั้งองค์กรแก้ไขปัญหาโดยตรง แต่วิธีการในการแก้ไขปัญหาลักษณะการขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนต่างๆ เพื่อเป็นทางผ่านของเงินในการให้ความช่วยเหลือ เช่น เมื่อครั้งวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2522 วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในการฝากเงินกับบริษัทเงินทุน ผู้ฝากเงินจึงพากันถอนเงิน

---

\* ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และข่าวประชาสัมพันธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2540

จากบริษัทเงินทุนจำนวนมาก ทางกรได้ให้ความช่วยเหลือโดยขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ ให้ความช่วยเหลือด้านการบริหารและเงินทุนเพื่อฟื้นฟูกิจการ และธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความช่วยเหลือโดยให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารพาณิชย์ ส่วนเมื่อครั้งวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในปี พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นผลกระทบต่อเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ปี พ.ศ. 2522 ทางกรได้ขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ให้การดูแลและหาทางช่วยเหลือแต่เนื่องจากบริษัทมีความเสียหายสูงมาก ทำให้ธนาคารพาณิชย์ขอดอนตัว ทางกรจึงได้เพิกถอนใบอนุญาต และเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน ทางกรจึงได้ดำเนินการในมาตรการดังต่อไปนี้

1. ขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินด้วยกันไม่ให้เรียกเงินกู้ยืมระหว่างกันคืน
2. ให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เงินทุนสากล เป็นสถาบันการเงินหลักในการกู้ยืมเงิน
3. ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์สหธนกิจไทยเป็นผู้รับแลกเปลี่ยนตัว
4. จัดตั้งกองทุนเสริมสภาพคล่องสถาบันการเงินวงเงิน 5,000 ล้านบาท โดยให้ธนาคารพาณิชย์ไทยทุกธนาคารเป็นผู้ลงเงินตามสัดส่วนเงินฝากของแต่ละธนาคาร

นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งโครงการ 4 เมษายน 2527 โดยหลักการมุ่งเน้นให้ทางการเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการจัดการบริหารสถาบันการเงินเพื่อจะได้สามารถแก้ไขและวางระบบการจัดการให้ถูกต้อง

วิธีการในการให้ความช่วยเหลือของทางการเป็นในลักษณะขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนต่างๆ เพื่อเป็นทางผ่านของเงินในการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินหลายประการ เช่น ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยซื้อหุ้นสถาบันการเงินหรือให้กู้ยืมเงินโดยรับหุ้นเป็นประกัน ห้ามมิให้กู้ยืมเงินโดยรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ ห้ามมิให้กู้ยืมเงินโดยไม่มีหลักประกัน\* และการให้กู้ยืมเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยมีประกันนั้น จะต้องเป็นทรัพย์สินที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เช่น หลักทรัพย์รัฐบาลไทยหรือต่างประเทศ ทองคำ เงิน เป็นต้น ทำให้การให้ความช่วยเหลือค่อนข้างลำบากและไม่คล่องตัว ทางกรจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรหนึ่งภายในธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีหน่วยงานโดยเฉพาะในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยอาศัยเงินส่วนหนึ่งจากระบบสถาบันการเงินคือเงินนำส่ง โดยให้องค์กรนี้สามารถเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินได้ มีการประสานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินกับ

\* มาตรา 13 (2) (3) (4) พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

ธนาคารแห่งประเทศไทย และสามารถดำเนินการในเรื่องที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการได้ จึงได้มีการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 วัตถุประสงค์เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ<sup>14</sup>

#### 2.2.4.3 วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ\*

#### 2.2.4.4 โครงสร้างของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

โครงสร้างของกองทุนประกอบไปด้วยฐานะ การบริหาร เงินกองทุน การดำเนินงาน และสมาชิกของกองทุน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. **ฐานะ** กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นในธนาคารแห่งประเทศไทย มีการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินแยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่และมีผู้จัดการกองทุนทำหน้าที่ดำเนินกิจการตามนโยบายหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด\*\*

2. **การบริหาร** กองทุนบริหารงานโดยคณะกรรมการจัดการกองทุน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง และมีกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง

<sup>14</sup>ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, หนึ่งทศวรรษ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 2528 – 2538, หน้า 13 – 37.

\* มาตรา 29 ตรี พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528

\*\* มาตรา 29 ตรี และมาตรา 29 โสฬส พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528

อีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน โดยมีผู้จัดการกองทุนทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการจัดการกองทุน\*

คณะกรรมการจัดการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ

- วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของกองทุน
- ออกข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ข้อบังคับการนำส่งเงินเข้ากองทุน และข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ของกองทุน
- ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดการกองทุน
- ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้จัดการกองทุน
- พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากธนาคารแห่งประเทศไทย\*\*
- แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการกองทุน\*\*\*

**3. แหล่งที่มาของเงินกองทุน** การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเป็นลักษณะความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ แหล่งที่มาของเงินกองทุนที่สำคัญได้มาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน และเงินส่งสมทบจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในส่วนของเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน คณะกรรมการจะกำหนดอัตราเงินนำส่งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในแต่ละปีแล้วแต่กรณี ที่สถาบันการเงินแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นปีการเงินก่อนปีที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ในการนำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยให้คำนวณเงินนำส่งจากยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนที่สถาบันการเงิน

\* มาตรา 29 นว พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528

\*\* มาตรา 29 เดรส พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528

\*\*\* มาตรา 29 ปีณรส พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528

มีอยู่ ณ วันสิ้นงวดการบัญชีรอบระยะเวลาหกเดือนก่อนหน้างวดที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน\* ทั้งนี้ โดยหลักการกองทุนจำเป็นต้องดำรงฐานะเงินกองทุนในจำนวนที่เพียงพอสำหรับรองรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของสถาบันการเงิน บางประเทศกำหนดเป้าหมายเงินกองทุนเป็นสัดส่วนต่อเงินฝากของทั้งระบบ (เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดไว้เท่ากับร้อยละ 1.25 ของเงินฝากทั้งระบบที่เอาประกัน) หรือกำหนดเป็นวงเงินรวมไว้ ส่วนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แม้ไม่ได้กำหนดเป้าหมายเงินกองทุนไว้ แต่ได้ติดตามประเมินฐานะเงินกองทุนกับภาระที่จะต้องให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง หากกองทุนเห็นว่าเงินสะสมมากเพียงพอที่จะพิจารณาลดหรือคืนเงินนำส่งจากสถาบันการเงินได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินนำส่งต้องเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ

เงินกองทุนสามารถนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด รวมทั้งค่าตอบแทนต่างๆ\*\* และในระหว่างที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงิน กองทุนสามารถนำเงินไปลงทุนตามช่องทางการลงทุนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดการกองทุนได้ แต่ทั้งนี้ ในการลงทุนนั้นกองทุนจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและความมั่นคงของแหล่งลงทุน ตลอดจนผลกระทบต่อปริมาณเงินในระบบมากกว่าการมุ่งแสวงผลกำไร

**4. การดำเนินงาน** กองทุนมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในกรอบวัตถุประสงค์ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ดังนี้

- ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้
- ให้อุปถัมภ์แก่สถาบันการเงิน โดยมีหรือไม่มีหลักประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี
- คำประกันหรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน

\* มาตรา 29 เบญจ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

\*\* มาตรา 29 อัฐสารส พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540



- ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง

- มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่าจำเป็นและสมควร

- ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน

- ซื้อ ซื้อมรดหรือรับช่วงซื้อมรดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับ โอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน

- กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงินและพันธบัตร

- ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุน

- ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน\*

#### 2.2.4.5 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กฎหมายว่าด้วยกองทุนไม่ได้ประกาศกำหนดวงเงินที่ให้ความช่วยเหลือหรือคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน โดยในมาตรา 29 อัญญา (4) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการให้ดุลยพินิจแก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม เช่น ตามคำพิพากษาฎีกา 4655/2533 ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528 มาตรา 29 ตรี มาตรา 29 อัญญา (4) บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ และให้มีอำนาจรวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงิน หรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหายเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง จึงเป็นสิทธิของกองทุนที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่

\* มาตรา 29 อัญญา พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

ผู้ฝากเงิน และผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน<sup>15</sup> จนเมื่อเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 เพื่อระงับการขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ทางกรจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 กำหนดให้กองทุนฯ ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สุจริตของสถาบันการเงิน และได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ คณะกรรมการจัดการกองทุนได้ออก “ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2540” กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองที่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี

### 1. วงเงินคุ้มครอง

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินให้ความคุ้มครองเงินต้นเต็มจำนวนและดอกเบี้ยของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศของสถาบันการเงิน โดยมีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครอง ดังนี้

**สำหรับผู้ฝากเงิน** ดอกเบี้ยจ่ายไปตามสัญญาเดิม แต่ต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่ธนาคารใหญ่ (ธนาคารใหญ่ หมายความว่า ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)) จ่ายสำหรับเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา 3 เดือน ณ วันที่จ่ายคืนบวกด้วยอัตราร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับผู้ฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ และบวกด้วยร้อยละ 6 ต่อปี สำหรับผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินอื่นนอกจากธนาคารพาณิชย์

**สำหรับผู้ให้กู้** ดอกเบี้ยจ่ายเป็นไปตามสัญญาเดิม แต่ต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยที่ธนาคารใหญ่เรียกจากลูกค้าชั้นดีประเภทเงินกู้แบบมีระยะเวลา (Minimum Loan Rate) ณ วันที่ชำระหนี้หักด้วยอัตราร้อยละ 4 ต่อปี

**ยกเว้น** - ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้รายใดที่มีพฤติกรรมส่อไปในทางไม่สุจริตหรือไม่เป็นไปตามระเบียบการค้ำปกติ

- ผู้ถือหุ้นกู้หรือหุ้นกู้แปลงสภาพที่มีการระบุในสัญญาว่าด้อยสิทธิกว่าเจ้าหนี้สามัญ
- ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ที่เป็นกรรมการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องตามนัยกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ

<sup>15</sup>สุพจน์ (พจน์) กุ๊มานะชัย, รวมคำพิพากษาศาลฎีกาว่าด้วยการเงิน การธนาคาร เบี้ยปรับมัดจำ ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2530 ถึง 2543 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), หน้า 74.

เครดิตฟองซิเอร์ หรือผู้บริหารตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการฝ่ายหรือเทียบเท่าขึ้นไปของสถาบันการเงิน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนเป็นผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ที่สุจริต

## 2. หลักเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทน

กองทุนจะชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- สถาบันการเงินหยุดทำการจ่ายเงิน และได้แจ้งให้รัฐมนตรีและ/หรือธนาคารแห่งประเทศไทยทราบแล้ว

- สถาบันการเงินขอเลิกประกอบกิจการ

- รัฐมนตรีสั่งระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินเป็นการชั่วคราว

- รัฐมนตรีสั่งควบคุมสถาบันการเงิน

- รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงิน

## 3. ระยะเวลาการยื่นขอรับเงินทดแทน

ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้จะต้องยื่นขอรับเงินภายใน 3 เดือน โดยกองทุนจะชำระคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้เป็นเช็คหรือแคชเชียร์เช็ค ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการขอรับเงินหรือหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว

## 4. สถานที่ขอรับเงินทดแทน

สถานที่ในการชำระคืนเงินฝากหรือเงินกู้ยืม คือ ที่ทำการของกองทุนและ/หรือสถาบันการเงินที่กองทุนกำหนด

### 2.2.4.6 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

จากการที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องแบกภาระในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินจากเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจทางการเงินปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เงินกองทุนของกองทุนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก กองทุนจึงตั้งอยู่ฐานะที่มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน ทางกรมจึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือแก่กองทุน โดยตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 มาตรา 5 กำหนดให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

ที่จำเป็นแก่กองทุนในกรณีที่กองทุนได้ประกันหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินจนกองทุนได้รับความเสียหาย

ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551 และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2551) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินก็จะลดบทบาทในการช่วยเหลือสถาบันการเงินลง โดยในช่วงสี่ปีแรกกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่ถูกปิดในทันที และยังคงสามารถเข้าช่วยเหลือไม่ให้สถาบันการเงินล้มได้ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับการอนุมัติให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี<sup>16</sup>

### 2.3 สถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย

เมื่อครั้งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจทางการเงิน ปี พ.ศ. 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ผู้ฝากและเจ้าหน้าที่ในสถาบันการเงินได้รับการคุ้มครองเต็มจำนวน (Blanket guarantee) เพื่อเรียกความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงินให้กลับคืนมาโดยเร็ว โดยทางการให้การคุ้มครองผู้ฝากเต็มจำนวน การประกันเงินฝากหรือการคุ้มครองผู้ฝากเงินจึงมีความชัดเจนที่สุดในช่วงดังกล่าว ต่อมาทางการก็มีนโยบายสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยมีหลักการสำคัญในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินให้ได้รับเงินฝากคืนโดยเร็วในกรณีที่สถาบันการเงินล้ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากรายย่อยที่เป็นผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบที่เงินฝากไม่เกินวงเงินคุ้มครอง เพื่อไม่ให้ผู้ฝากเงินได้รับผลกระทบเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา การกำหนดเงินไว้ชัดเจนจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินไม่ให้เกิดความตื่นตระหนกเมื่อมีข่าวเกี่ยวกับสถาบันการเงิน จนเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้น หลังจากที่ก่อนหน้านี้ได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นหลายครั้งนับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา

<sup>16</sup> สำนักงานพาณิชย์จังหวัด กระทรวงพาณิชย์, กองทุนฟื้นฟูโล่งอนุมัติต่ออายุ 4 ปี [ออนไลน์], 21 ธันวาคม 2550. แหล่งที่มา [www.pcoc.moc.go.th/pcocsys/count\\_news.aspx? dataid=817](http://www.pcoc.moc.go.th/pcocsys/count_news.aspx?dataid=817)

### 2.3.1 แนวคิดในการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

แนวคิดในการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นในประเทศไทยไม่ใช่เป็นแนวความคิดที่เพิ่งเกิดขึ้น แนวคิดครั้งแรกเกิดจากวิกฤตการณ์บริษัทราชาเงินทุน พ.ศ. 2522 ซึ่งมีความรุนแรงจากการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ของสถาบันการเงินบางแห่ง ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในบริษัทเงินทุน ทางกรจึงมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่าสถาบันประกันเงินฝากในหลายประเทศสามารถใช้ในการเรียกความเชื่อมั่นของประชาชน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากทำการศึกษาและดำเนินการจนถึงขั้นยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2523 แต่เนื่องจากในขณะนั้นทางการต้องการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อบริษัทเงินทุน ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกสถาบันประกันเงินฝากจะประกันเฉพาะเงินฝากของบริษัทเงินทุนก่อน เมื่อดำเนินการยกร่างเรียบร้อยแล้วที่จะเสนอแต่ก็ไม่ได้มีการนำเสนอ<sup>17</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาโดยเร่งด่วน แต่ก็มีการขอเปลี่ยนวาระอยู่หลายครั้งจนในที่สุดสภาปิดสมัยประชุมและในปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้นแทนการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งทำหน้าที่บางอย่างคล้ายสถาบันประกันเงินฝาก แต่ก็ยังไม่ได้ระบุข้อผูกพันการประกันเงินฝากอย่างชัดเจน

ในปี พ.ศ. 2534 แนวคิดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากได้ถูกนำมาพิจารณาอีกครั้ง แต่การเสนอนี้ไม่ได้เสนอในช่วงที่เกิดวิกฤติเหมือนกับทุกครั้ง แต่กลับเป็นเวลาที่สถาบันการเงินเฟื่องฟู โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาสถาบันประกันเงินฝากดำเนินการศึกษา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอความเห็นให้ควรปรับโครงสร้างกองทุนและจัดตั้งเป็นสถาบันประกันเงินฝาก นอกจากนี้ในอนาคตรบบการเงินของประเทศไทยมีแนวโน้มเปิดเสรีมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมองการณ์ทำหน้าที่คุ้มครองผู้ฝากเงินที่มีความคล่องตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการพัฒนาสถาบันประกันเงินฝากได้ร่างกฎหมายเตรียมการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก โดยใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2534” โดยใช้ร่างเดิมเป็นแนวทางในการพิจารณาแต่ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันให้กว้างขึ้น อย่างไรก็ตามร่างฉบับนี้ก็ไม่ได้มีการออกเป็นกฎหมาย

<sup>17</sup>ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534), หน้า 1.



และในปี พ.ศ. 2542 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2542 ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เป็นผลมาจากในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประสบวิกฤติเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทางกรจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อสร้างความมั่นใจของประชาชนในระบบสถาบันการเงิน<sup>18</sup> จนในปี 2546 ระบบเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินของประเทศไทยเริ่มฟื้นตัวและมีเสถียรภาพขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้นำเสนอกรณีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากต่อกระทรวงการคลัง เมื่อกลางปี 2547 อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝากเป็นเรื่องที่ต่อประชาชนผู้ฝากเงินโดยตรง จึงได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ จนในที่สุดได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551

### 2.3.2 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากของไทย ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2547 และได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปสาระสำคัญได้ความว่า

1. สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอิสระส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ บริหารงานโดยคณะกรรมการ มีบทบาทในการจ่ายเงินฝากให้ผู้ฝากและดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

2. กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทย สาขานานาชาติต่างประเทศ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เข้าเป็นสมาชิกของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และนำส่งเบี้ยประกันในอัตราร้อยละของยอดเงินฝากเฉลี่ย แทนการนำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เบี้ยประกันอาจเก็บแตกต่างกันตามประเภท หรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้

3. การคุ้มครองผู้ฝากเงินกำหนดไว้เป็นต่อรายผู้ฝากต่อสถาบันการเงิน ในจำนวนเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ส่วนที่เกิน 1 ล้านบาท ผู้ฝากสามารถขอรับคืนได้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินนั้น

เมื่อจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้ว จะทยอยลดการคุ้มครองผู้ฝากเงินจากเต็มจำนวนเป็นจำนวนที่กำหนดตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ฝากและสถาบันการเงินได้มีเวลาในการปรับตัว

<sup>18</sup>ศิริ การเจริญดี, วิชัย หิรัญวงศ์ และเฉชา พงษ์อาจ, สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทยเศรษฐกิจการคลังการธนาคาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2523), หน้า 181 – 182.

โดยอาจดำเนินการทยอยลดการค้ำประกันในช่วง 4 ปี ตัวอย่างเช่น หลังจากจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ 1 ปี จะลดวงเงินประกันจากเต็มจำนวนเหลือ 100 ล้านบาท และลดเหลือ 50 ล้านบาท 10 ล้านบาท และ 1 ล้านบาท ในปีที่ 2, 3, 4 และ 5 ตามลำดับ

4. เมื่อสถาบันการเงินถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี เพื่อจัดการกับทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดเพื่อนำเงินมาเฉลี่ยคืนให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งรวมถึงเงินฝากส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่ได้รับการคุ้มครองด้วย

หลังจากที่ร่างดังกล่าวผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ก็ได้้นำร่างเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในที่สุด ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2550 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551 สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1. สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอิสระส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ บริหารงาน โดยคณะกรรมการมีบทบาทในการจ่ายเงินฝากให้ผู้ฝากและดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

2. กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทย สาขาธนาคารต่างประเทศ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เข้าเป็นสมาชิกของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และนำส่งเบี้ยประกันในอัตราร้อยละของยอดเงินฝากเฉลี่ย แทนการนำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เบี้ยประกันอาจเก็บแตกต่างกันตามประเภท หรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้

3. การคุ้มครองผู้ฝากเงินกำหนดไว้เป็นต่อรายผู้ฝากต่อสถาบันการเงินในจำนวนเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ส่วนที่เกิน 1 ล้านบาท ผู้ฝากสามารถขอรับคืนได้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินนั้น

เมื่อจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้ว จะทยอยลดการคุ้มครองผู้ฝากเงินจากเต็มจำนวนเป็นจำนวนที่กำหนดตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ฝากและสถาบันการเงินได้มีเวลาในการปรับตัว โดยทยอยลดการค้ำประกันในช่วง 4 ปี ดังนี้ ปีที่ 1 คุ้มครองเต็มจำนวน ปีที่ 2 คุ้มครอง 100 ล้านบาท ปีที่ 3 คุ้มครอง 50 ล้านบาท ปีที่ 4 คุ้มครอง 10 ล้านบาท ปีที่ 5 คุ้มครอง 1 ล้านบาท แต่โดยที่ภาวะเศรษฐกิจและระบบการเงินของโลกกำลังประสบปัญหา ซึ่งส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศเปลี่ยนแปลง เพื่อเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศและป้องกันมิให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองเพิ่มขึ้น พ.ศ. 2552 ที่เสนอโดยกระทรวงการคลังเพื่อเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝากในปีที่สองและปีที่สาม ซึ่งจะเป็นการให้ความคุ้มครองเต็มจำนวนต่อเนื่องจากปัจจุบันจนถึงวันที่ 10 สิงหาคม 2554 อาศัยอำนาจตาม

มาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้สามารถเพิ่มวงเงินคุ้มครองได้ในช่วงสี่ปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย หากภาวะเศรษฐกิจและระบบการเงินเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญอันเป็นเหตุให้ต้องกำหนดจำนวนเงินที่ให้การคุ้มครองเงินฝากเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้เดิม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงกำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้น ดังนี้

ปีที่	ระยะเวลา	จำนวนเงินที่คุ้มครอง (เดิม)	จำนวนเงินที่คุ้มครอง (ใหม่)
1	11 สิงหาคม 2551 – 10 สิงหาคม 2552	เต็มจำนวน	เต็มจำนวน
2	11 สิงหาคม 2552 – 10 สิงหาคม 2553	100 ล้านบาท	เต็มจำนวน
3	11 สิงหาคม 2553 – 10 สิงหาคม 2554	50 ล้านบาท	เต็มจำนวน
4	11 สิงหาคม 2554 – 10 สิงหาคม 2555	10 ล้านบาท	50 ล้านบาท
5	11 สิงหาคม 2555 เป็นต้นไป	1 ล้านบาท	1 ล้านบาท

4. เมื่อสถาบันการเงินถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี เพื่อจัดการกับทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดเพื่อนำเงินมาเฉลี่ยคืนให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งรวมถึงเงินฝากส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่ได้รับการคุ้มครองด้วย

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2551) เป็นต้นมา

### **2.3.3 เนื้อหาและสาระสำคัญของสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551**

พระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้แบ่งออกเป็น 5 หมวด คือ หมวด 1 ว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก หมวด 2 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการเงิน หมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝาก หมวด 4 ว่าด้วยการชำระบัญชีสถาบันการเงิน หมวด 5 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้.-

#### **2.3.3.1 หมวด 1 ว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก**

กำหนดโครงสร้างของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก อันประกอบด้วย

1. การจัดตั้ง กำหนดให้สถาบันมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย (มาตรา 6) และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น (มาตรา 11)

**2. วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่** วัตถุประสงค์ของสถาบันมี 3 ประการ คือ ค้ำครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมและชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา 6)

นอกจากนี้ สถาบันค้ำครองเงินฝากมีอำนาจหน้าที่ เช่น บริหารจัดการกองทุน ทูล และทรัพย์สินของสถาบัน เรียกเก็บเงินที่สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุน และจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน หรือมีอำนาจในการทำนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร หรือออกตั๋วเงินหรือตราสารทางการเงิน ตลอดจนพันธบัตรรัฐบาลและตราสารหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย ฯลฯ (มาตรา 7)

**3. เงินทุน** กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรทุนประเดิมวงเงินไม่เกินหนึ่งพันล้านบาท (มาตรา 10) และกำหนดทุนของสถาบัน ประกอบด้วย เงินทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของสถาบัน เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้มอบให้ ดอกผลของกองทุนที่คณะกรรมการจัดสรรให้ ดอกผลหรือรายได้จากเงินหรือทรัพย์สินของสถาบัน (มาตรา 9)

**4. การเงิน การบัญชี และการสอบบัญชี** กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี (มาตรา 15) โดยให้สถาบันจัดทำงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนส่งผู้สอบบัญชี และกำหนดให้สถาบันต้องประกาศงบดุลและบัญชีที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 17 วรรคสอง) อีกทั้ง กำหนดให้สถาบันจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีด้วย (มาตรา 18)

**5. คณะกรรมการสถาบันค้ำครองเงินฝาก** กำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 5 คน โดยจำนวนนี้ต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลัง และด้านกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน (มาตรา 19)

คณะกรรมการสถาบันค้ำครองเงินฝากมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบัน (มาตรา 25) อำนาจหน้าที่เฉพาะเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบันค้ำครองเงินฝาก เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำส่งเงินเข้ากองทุน การยื่นคำขอรับเงิน การจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน กำหนดรายละเอียดของประเภทเงินฝากที่ได้รับการค้ำครอง อำนาจออกข้อบังคับกำหนดให้สถาบันการเงินใช้ข้อความเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ เพื่อแสดงว่าเป็นสถาบันการเงินที่ได้รับการค้ำครอง (มาตรา 38)

นอกจากนี้ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือที่ปรึกษา คณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 26)

6. **ผู้อำนวยการ** ให้มีผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารงานของสถาบันและเป็นผู้แทนของสถาบันในกิจการที่ เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก (มาตรา 33) โดยผู้อำนวยการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (มาตรา 28) และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสถาบัน (มาตรา 32)

### 2.3.3.2 หมวด 2 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการเงิน โดย การติดตามและตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน รวมถึงการควบคุมสถาบัน การเงินตามคำสั่งควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย

**อำนาจในการติดตามและตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ก่อนที่สถาบันการเงินถูกสั่งควบคุมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย**

สถาบันคุ้มครองเงินฝาก มีหน้าที่ส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบัน การเงินให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินตามที่ได้รับ การร้องขอ (มาตรา 39) ทั้งนี้ ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการติดตามฐานะหรือการ ดำเนินงานของสถาบันการเงิน สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินยื่นรายงานลับ ตามรายการที่กำหนด (มาตรา 40) และในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า สถาบันการเงินมีฐานะหรือ การดำเนินงานที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบัน คุ้มครองเงินฝากสามารถร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบัน การเงินทำการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบัน การเงิน รวมถึงสถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจขอเข้าร่วมทำการตรวจสอบด้วยได้ (มาตรา 41) แต่หาก กรณีปรากฏหลักฐานว่าสถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้ เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องแจ้งให้ธนาคารแห่ง ประเทศไทยหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งสถาบัน คุ้มครองเงินฝากมีอำนาจจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ และรับทราบรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับ มาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการต่อไป (มาตรา 42)



อำนาจในการเสนอรายชื่อเป็นคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน เมื่อสถาบันการเงินถูกสั่งควบคุมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน และแจ้งให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากทราบ สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่ต้องเสนอรายชื่อบุคคลต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน (มาตรา 45)

### 2.3.3.3 หมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝาก

แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ กองทุนคุ้มครองเงินฝาก เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง และการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน

#### ส่วนที่ 1 กองทุนคุ้มครองเงินฝาก

ประกอบด้วย เงินที่สถาบันการเงินนำส่ง ดอกผลของกองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการชำระบัญชี เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ เงินที่สถาบันกู้ยืมเพื่อมาจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงิน (มาตรา 47) ทั้งนี้ สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนครั้งแรกให้กำหนดเป็นอัตราเดียวสำหรับครั้งต่อไปจะกำหนดอัตราให้แตกต่างกันตามประเภทหรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันก็ได้ (มาตรา 49) หากสถาบันการเงินใดไม่นำส่งเงินเข้ากองทุนหรือนำส่งไม่ครบภายในระยะเวลาที่กำหนดจะต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนที่ไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบและให้ถือว่าเงินที่ต้องส่งเข้ากองทุนและเงินเพิ่มเป็นหนี้อันมีบุริมสิทธิลำดับต่อจากหนี้ภาษีอากรของสถาบันการเงินนั้น (มาตรา 50)

#### ส่วนที่ 2 เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

โดยกำหนดขอบเขตว่าเงินฝากประเภทใดบ้างที่ได้รับการคุ้มครอง เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ประกอบด้วย

- เงินฝากทุกประเภทของสถาบันการเงินที่นำมาคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ย และดอกเบี้ยค้างจ่ายที่เกิดจากเงินฝากนับจนถึงวันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และ

- เงินฝากดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข คือ ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินบาท และต้องเป็นเงินฝากในบัญชีเงินฝากภายในประเทศ และไม่ใช่เงินฝากในบัญชีประเภทบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (มาตรา 51)

**ส่วนที่ 3** การจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน จึงเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ตลอดจนสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- กำหนดให้สถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีเป็นผู้ดูแลทรัพย์สิน ตลอดจนเอกสารทั้งปวง และกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมหรือผู้แทนนิติบุคคลของสถาบันการเงินนั้นมีหน้าที่ต้องส่งมอบเงินและทรัพย์สิน ตลอดจนเอกสารทั้งปวงให้แก่สถาบัน (มาตรา 52 วรรคหนึ่ง)

- กำหนดหน้าที่สถาบันที่จะต้องประกาศให้ผู้ฝากเงินมาขึ้นคำขอรับเงินภายในสี่สิบวัน นับแต่วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา 52 วรรคสอง) และในกรณีที่ผู้ฝากเงินไม่ได้มาขึ้นคำขอรับเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าสิทธิในการได้รับเงินดังกล่าวเป็นอันระงับสิ้นไป แต่ผู้ฝากเงินยังคงมีสิทธิยื่นขอรับชำระหนี้ดังกล่าวจากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินตามกระบวนการชำระบัญชี (มาตรา 52 วรรคสี่)

- กำหนดให้ผู้ฝากเงินมีหน้าที่ที่จะต้องยื่นคำขอและแสดงพยานหลักฐานเพื่อขอรับเงินภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สถาบันประกาศกำหนดให้มาขึ้นคำขอรับเงิน หากรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็น รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน (มาตรา 52 วรรคสาม)

- กำหนดให้สถาบันต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินแต่ละรายผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบัญชีหรือทายาทภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฝากเงินยื่นคำขอรับเงิน โดยสถาบันจะจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนที่ฝากไว้สำหรับทุกบัญชีรวมกันในแต่ละสถาบันการเงิน แต่หากเงินฝากทุกบัญชีรวมกันมีจำนวนเกินกว่าหนึ่งล้านบาท ให้จ่ายเงินเป็นจำนวนหนึ่งล้านบาท (มาตรา 53 วรรคหนึ่ง)

- ในกรณีที่มิชื่อบุคคลหลายคนร่วมกันเป็นเจ้าของบัญชี ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบัญชีแต่ละคนตามส่วนที่บุคคลนั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากตามหลักฐานการฝากเงิน หากไม่อาจทราบจำนวนเงินฝากที่แต่ละคนมีส่วนในบัญชี ให้ถือว่าผู้ฝากเงินมีส่วนเท่ากัน (มาตรา 53 วรรคสาม) และหากผู้ฝากเงินมีหนี้สินค้างชำระสถาบันการเงินใดเป็นจำนวนที่แน่นอน ให้สถาบันหักเงินที่ค้างชำระดังกล่าวออกจากยอดเงินฝากทุกบัญชีรวมกันทั้งหมดในสถาบันการเงินนั้นก่อน (มาตรา 53 วรรคสอง)

- เมื่อสถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินแล้ว สถาบันเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงินเท่ากับจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปแล้ว และมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในจำนวนเงินนั้นจากผู้ชำระบัญชี หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์โดยมีบุริมสิทธิเหนือเจ้าหนี้สามัญของสถาบันการเงินทั้งหมด (มาตรา 55)

#### **2.3.3.4 หมวด 4 ว่าด้วยการชำระบัญชีสถาบันการเงิน**

ภายหลังที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ให้สถาบันเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงิน (มาตรา 56) สถาบันสามารถขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันของสถาบันการเงินนั้นไปให้บุคคลอื่น (มาตรา 60) และการโอนสินทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกันของสถาบันการเงิน ให้ตกเป็นของสถาบันการเงินที่รับโอนกิจการนั้น เว้นแต่เป็นสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดให้ตกแก่ผู้รับโอน ตามมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น จำนอง จำน่า หรือค้ำประกัน (มาตรา 61) ซึ่งถ้าในการดำเนินการมีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้สถาบันการเงินที่รับโอนเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความในคดีแทนได้ และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานที่สืบมาแล้ว แต่หากการคัดค้านหรือถกเถียงค้านพยานดังกล่าว จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่ความ ศาลอาจไม่อนุญาตก็ได้ (มาตรา 62) และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้นได้

กรณีที่สถาบันได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินแล้ว สถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีมีอำนาจจัดการทรัพย์สินต่างๆ เพื่อชำระหนี้แก่สถาบันสำหรับเงินที่จ่ายไป รวมทั้งเจ้าหนี้อื่นก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลขอให้สถาบันการเงินนั้นล้มละลาย (มาตรา 63)

#### **2.3.3.5 หมวด 5 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ**

ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญา ในกรณีที่บุคคลใดนอกจากสถาบันการเงิน ใช้เครื่องหมายเพื่อแสดงว่าธุรกิจของตนเป็นสถาบันการเงินที่เงินฝากได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน (มาตรา 65) และหากผู้ใดล่วงรู้กิจการของสถาบันการเงินเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และนำข้อมูลดังกล่าวไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 69)

### 2.3.3.6 บทเฉพาะกาล

เนื่องจากได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ให้ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเต็มจำนวน และเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นแล้ว ให้ยกเลิกการประกันผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินโดยรัฐบาล และในสี่ปีแรกให้จ่ายแก่ผู้ฝากเงินตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน แต่ไม่เกินจำนวน ดังนี้

ปีที่ 1 เต็มตามจำนวนที่ปรากฏในบัญชี

ปีที่ 2 หนึ่งร้อยล้านบาท

ปีที่ 3 ห้าสิบล้านบาท

ปีที่ 4 สิบล้านบาท

ทั้งนี้ หากสภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงอาจกำหนดจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากเพิ่มขึ้นได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต่อมากลรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองเพิ่มขึ้น พ.ศ. 2552 ที่เสนอโดยกระทรวงการคลังเพื่อเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินฝากในปีที่สองและปีที่สาม ซึ่งจะเป็นการให้ความคุ้มครองเต็มจำนวนต่อเนื่องจากปัจจุบันจนถึงวันที่ 10 สิงหาคม 2554<sup>19</sup>

### 2.3.4 สิทธิและหน้าที่ของผู้ฝากเงิน สถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฝากเงิน สถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ดังต่อไปนี้.-

#### ด้านผู้ฝากเงิน

##### สิทธิของผู้ฝากเงิน

1. ผู้ฝากเงินมีสิทธิได้รับการคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากจำนวนหนึ่งล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต
2. ผู้ฝากเงินมีสิทธิยื่นขอรับเงินฝากส่วนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากเมื่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากชำระบัญชีสถาบันการเงิน

<sup>19</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550), หน้า 13 – 18.

### หน้าที่ของผู้ฝากเงิน

ผู้ฝากเงินต้องยื่นคำขอและแสดงพยานหลักฐานเพื่อขอรับเงินภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากประกาศกำหนดให้มายื่นขอรับเงิน แต่ในกรณีที่ผู้ฝากเงินไม่ได้มายื่นขอรับเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าสิทธิในการได้รับเงินเป็นอันระงับ แต่ผู้ฝากเงินยังคงมีสิทธิยื่นขอรับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินตามกระบวนการชำระบัญชี

### ด้านสถาบันการเงิน

#### สิทธิของสถาบันการเงิน

ในแต่ละปี สถาบันการเงินมีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินจากคณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากไม่เกินกึ่งหนึ่งของดอกผลของกองทุนคุ้มครองเงินฝากหลังหักค่าบริหารจัดการกองทุนแล้ว

#### หน้าที่ของสถาบันการเงิน

1. สถาบันการเงินมีหน้าที่นำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก
2. หากสถาบันการเงินไม่นำส่งเงินเข้ากองทุนหรือนำส่งไม่ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่ได้นำส่งหรือนำส่งไม่ครบ
3. หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผู้แทนนิติบุคคลของสถาบันการเงินต้องส่งมอบเงินและทรัพย์สินตลอดจนเอกสารทั้งปวงให้แก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

### ด้านสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

#### อำนาจและสิทธิของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

1. สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินยื่นรายงานลับตามรายการที่กำหนด ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการติดตามฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน
2. ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทำการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน รวมถึงสถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจขอเข้าร่วมทำการตรวจสอบด้วยได้
3. ในกรณีปรากฏหลักฐานว่าสถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องแจ้งให้



ธนาคารแห่งประเทศไทยหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ และรับทราบรายละเอียด ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการต่อไป

4. สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้สถาบันการเงินชำระเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก

5. สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีสิทธิเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงินเท่ากับจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปแล้ว และมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือผู้ชำระบัญชี โดยมีบุริมสิทธิเหนือเจ้าหนี้สามัญของสถาบันการเงิน

6. สถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจปรับลดอัตราดอกเบี้ยได้ถ้าหากเห็นว่าสถาบันการเงินที่มีการชำระบัญชีมีภาระดอกเบี้ยสูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรม

7. สถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากมีสิทธิทำความตกลงกับคู่สัญญาใหม่ หากเห็นว่าความผูกพันตามสัญญามีภาระเกินกว่าประโยชน์ที่พึงได้รับ

8. สถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจเลิกจ้าง ระวังหรือลดการจ่ายค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้บริหาร หากเห็นว่าสัญญาจ้างดังกล่าวมีเงื่อนไขที่ไม่เหมาะสม

#### หน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

1. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก มีหน้าที่ส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินตามที่ได้รับร้องขอ

2. เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน และแจ้งให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากทราบ สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่ต้องเสนอรายชื่อบุคคลต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน

3. สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่ประกาศกำหนดให้ผู้ฝากเงินยื่นขอรับเงินภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

4. สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินที่ยื่นคำขอแต่ละราย

5. สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

## บทที่ 3

### ระบบประกันเงินฝาก และสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ

#### 3.1 ความหมายของระบบประกันเงินฝาก

มีผู้ให้ความหมายของการประกันเงินฝากไว้ในแนวทางเดียวกัน ดังนี้

“ระบบประกันเงินฝาก” หมายถึง การที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์กรที่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนให้สัญญาแก่ประชาชนว่าหากนำเงินไปฝากกับสถาบันการเงิน เงินฝากจำนวนดังกล่าวจะไม่สูญหาย แม้สถาบันการเงินนั้นจะเลิกกิจการไปก็ตาม และในการประกันนี้ ประชาชนผู้ฝากเงินจะไม่ต้องรับภาระในการจ่ายเบี้ยประกัน ผู้ที่จะต้องรับภาระ คือ สถาบันการเงินที่ผู้ฝากเงินใช้บริการอยู่<sup>1</sup>

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้คำนิยามคำว่า “การประกันเงินฝาก” คือ การรับรองโดยองค์กรของรัฐว่า ผู้ฝากรายย่อยของสถาบันการเงินผู้รับฝากจะได้รับความคุ้มครองเงินฝากตามจำนวนที่กำหนดให้ความคุ้มครอง เมื่อสถาบันการเงินปิดกิจการ\*

“การประกันเงินฝาก” หมายถึง คำมั่นสัญญาว่าจะจ่ายเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยในจำนวนที่แน่นอนคืนแก่ผู้ฝากเงิน และเป็นการกำหนดรูปแบบที่ทำให้ความเสี่ยงในการที่ผู้ฝากเงินจะได้รับความเสียหายลดน้อยลงหรือไม่มีเลย<sup>2</sup>

#### 3.2 ความเป็นมาในการจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก

ระบบประกันเงินฝากเป็นมาตรการหนึ่งของตาข่ายรักษาระบบทางการเงิน (Financial system safety net) ซึ่งช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงิน หลายประเทศได้นำระบบประกันเงินฝากมาปรับใช้เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน อาจเป็นการประกันเต็มจำนวนหรือประกันบางส่วนของเงินฝาก โดยสถาบันประกันเงินฝากจะทำการจ่ายเงินฝากที่ได้รับ

<sup>1</sup>ศิริ การเจริญดี, วิชัย หิรัญวงศ์ และเดชา พงษ์อาจ, สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย เศรษฐกิจการคลังการธนาคาร, หน้า 182.

\* deposit insurance - The guarantee by a federal agency that an individual depositor at a participating depository institution will receive the full amount of the deposit (up to \$100,000) if the institution becomes insolvent

<sup>2</sup>Jang – Bong Choi, Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective (Korea : The Korean Deposit Insurance Corporation), pp. 68.

ความคุ้มครองตามที่กำหนด หากสถาบันการเงินไม่สามารถทำการชำระหนี้ให้แก่ผู้ฝากเงินได้เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาที่ต้องชดใช้คืน

ธนาคารเป็นสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจการรับฝากเงินและการให้กู้ยืมเงินหรือลงทุนโดยเงินที่ได้รับฝาก เพื่อให้ได้รับดอกเบี้ยและส่วนต่างที่เกิดจากการลงทุนเป็นผลประโยชน์ตอบแทน หากสถาบันการเงินไม่สามารถทำการจ่ายเงินแก่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินรวมถึงผู้ฝากเงิน ความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินที่มีต่อสถาบันการเงินลดลง ทำให้ผู้ฝากเงินรุมพาทันถอนเงินฝาก ซึ่งเป็นส่วนเงินทุนของสถาบันการเงินที่สำคัญจนธนาคารถูก run ความล้มเหลวของสถาบันการเงินทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดความต่อเนื่องในเหตุการณ์ที่อันตราย เช่น ความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจ ผู้วางนโยบายจึงต้องวางระบบประกันเงินฝากเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน และทำให้ผู้ฝากเงินเกิดความมั่นใจว่าจะไม่มีความเสี่ยงในเงินฝากของตน แต่ทั้งนี้ ได้มีการให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากในทางตรงข้ามว่า การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก หรือสถาบันคุ้มครองเงินฝากแทนที่จะเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพความมั่นคงของสถาบันการเงินจากความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงิน กลับเป็นการทำลายความเชื่อมั่นและความมั่นคงของสถาบันการเงินไปโดยปริยาย การออก พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก จึงถือเป็นข้อเสียเพราะเท่ากับเป็นการให้สัญญาว่า สถาบันการเงินสามารถล้มได้ ความเชื่อมั่นของสถาบันการเงินต่างประเทศที่มีต่อธนาคารขนาดเล็กและขนาดกลางก็จะลดน้อยลง ธนาคารขนาดใหญ่เท่านั้นที่จะยังคงอยู่ได้ ระบบสถาบันการเงินจึงมีการผูกขาดมากขึ้น<sup>3</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่น่าระบบการประกันเงินฝากมาใช้ ระบบการประกันเงินฝากที่นำมาใช้ในช่วงแรกเป็นการประกันเงินฝากในระดับมลรัฐ ซึ่งมลรัฐแรกที่นำมาใช้คือ มลรัฐ New York ซึ่งรูปแบบและโครงสร้างของระบบสถาบันประกันเงินฝาก แต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์เหมือนกัน คือ คุ้มครองผู้ฝากเงินไม่ให้ได้รับความเสียหายจากการที่ธนาคารล้มและไม่สามารถจ่ายเงินคืนได้ แต่การนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ ในช่วงแรกมีทั้งประสบความสำเร็จและล้มเหลว เพราะมีสถาบันการเงินสมาชิกขนาดใหญ่ล้มเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและภาคการเกษตรตกต่ำ

หลังจากสถาบันการเงินฝากระดับมลรัฐได้ปิดกิจการไปหมดแล้ว การปิดกิจการของสถาบันการเงินยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2464 – 2476 มีธนาคารปิดกิจการประมาณ 14,808 แห่ง

---

<sup>3</sup>วีระพงษ์ รามางกูร, หนังสือเศรษฐกิจวิกฤติ มุมคิด และทางแก้ (กรุงเทพฯ : มติชน, 2551), หน้า 121.

ในช่วงปี พ.ศ. 2473 – 2476 ภาวะเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาตกต่ำมาก เหตุการณ์นี้ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างเงินออมและการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ผู้ฝากเงินชาวต่างประเทศพากันถอนเงิน ทำให้ประธานาธิบดีในขณะนั้น คือ Franklin Roosevelt มีคำสั่งให้ปิดธนาคารที่เป็นของรัฐทั้งหมด และดำเนินการปฏิรูประบบการเงิน การธนาคารใหม่โดยเพิ่มอำนาจให้แก่ธนาคารกลางในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ และที่สำคัญคือได้มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก คือ Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC โดยมีการจัดตั้งภายใต้กฎหมาย The Banking Act of 1933 และเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1934 เป็นต้นมา

องค์กรที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากในหลายประเทศได้เป็นสมาชิกของสมาคมผู้รับประกันเงินฝากระหว่างประเทศ (International Association of Deposit Insurers -IADI) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งเพื่อการสร้างความมีเสถียรภาพของระบบการเงิน โดยการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่ประกันเงินฝากในแต่ละประเทศ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ปัจจุบันมีประเทศที่นำระบบประกันเงินฝากไปปรับใช้ในระบบการเงิน 119 ประเทศ (ประกอบด้วย 99 ประเทศที่มีการดำเนินการแล้ว 8 ประเทศ อยู่ระหว่างรอดำเนินการ และ 12 ประเทศที่อยู่ในขั้นตอนการวางแผนหรือการศึกษา)

### 3.3 วัตถุประสงค์ของระบบประกันเงินฝาก

เหตุผลและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก คือ

#### 1. เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน (Protection of Individual Depositors)

เงินฝากของประชาชนถือเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของสถาบันการเงินซึ่งทำหน้าที่เป็นสถาบันตัวกลาง จึงมีความจำเป็นในการที่จะต้องส่งเสริมการออมเงินของประชาชน และปัจจัยที่ช่วยส่งเสริม คือ การสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนให้เกิดขึ้นว่าเงินฝากที่ได้ฝากไว้กับสถาบันการเงินจะได้รับความคุ้มครองแม้สถาบันการเงินนั้นล้ม ซึ่งระบบประกันเงินฝากเป็นมาตรการช่วยเสริมความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน โดยระบบประกันเงินฝากรับประกันว่าจะชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินในจำนวนที่แน่นอนและในทันที หากสถาบันการเงินล้ม ทำให้ผู้ฝากเงินเกิดความมั่นใจว่าจะไม่เกิดความสูญเสียแก่เงินฝากที่ตนได้ฝากไว้กับสถาบันการเงิน นอกจากนี้ หากไม่มีระบบประกันเงินฝาก ผู้ฝากเงินจะไม่ได้รับการจ่ายชดเชยในทันที แต่ต้องยื่นขอเคลียทรัพย์สินในชั้นชำระบัญชี ซึ่งต้องใช้เวลานานและผู้ฝากเงินอาจได้รับเงินคืนเพียงบางส่วนหรือไม่ได้รับคืนเลยก็ได้

## 2. เพื่อป้องกันการรุมถอนเงิน (Prevention of Bank Runs)

การที่ระบบประกันเงินฝากเป็นระบบที่ทำให้การรับประกันว่าจะชดเชยเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินในจำนวนที่แน่นอนและทันทีที่สถาบันการเงินล้ม ทำให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าตนจะได้รับความคุ้มครองและไม่เกิดความสูญเสีย ทำให้ผู้ฝากเงินลดความตื่นตระหนกอันจะช่วยป้องกันและลดพฤติกรรมการรุมถอนเงินของผู้ฝากเงินจากการที่ได้รับข่าวลือว่าสถาบันการเงินกำลังประสบปัญหา ระบบประกันเงินฝากจึงช่วยป้องกันและลดพฤติกรรมการรุมถอนเงินได้

## 3. รักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงิน (Maintenance of Public Confidence in Banks)

การที่สถาบันประกันเงินฝากประกาศที่จะจ่ายเงินชดเชยในจำนวนที่แน่นอนในทันทีที่สถาบันการเงินล้ม ทำให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่าเงินฝากที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินจะไม่สูญหายและได้รับการจ่ายชดเชยอย่างแน่นอน และสถาบันการเงินจะถูกกำกับตรวจสอบโดยสถาบันประกันเงินฝากเพื่อรักษาความมีเสถียรภาพของสถาบันการเงินนั้น ส่งผลให้ผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินมากขึ้น ระบบประกันเงินฝากจึงมีบทบาทสำคัญในการรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงิน

## 4. ส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (Promotion of stability in the economy)

การส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ถือเป็นวัตถุประสงค์สูงสุดโดยรวมของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก จากการที่ระบบประกันเงินฝากช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินว่าจะได้รับการชดเชยในทันทีที่สถาบันการเงินล้ม และส่งเสริมความมีเสถียรภาพของสถาบันการเงิน ทำให้ระบบทางการเงินของประเทศมีความมั่นคง เมื่อระบบการเงินของประเทศมีความมั่นคงก็ย่อมมีผลต่อการส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

นอกจากนี้ Gillian G.H. Garcia ได้ให้ความเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งระบบการประกันเงินฝากมีหลายประการ เช่น

1. คุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย โดยระบบประกันเงินฝากจะมีกลไกในการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครองคืนทันทีเมื่อสถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการ
2. สร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนและเสถียรภาพของระบบการเงิน โดยสร้างกรอบในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาเพื่อมิให้แพร่ขยายออกไป
3. ส่งเสริมให้มีการออมเงินและการพัฒนาเศรษฐกิจ



4. ช่วยให้สถาบันการเงินที่เกิดขึ้นใหม่หรือขนาดเล็กสามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่หรือสถาบันการเงินของรัฐ
5. กำหนดขอบเขตให้ชัดเจนสำหรับความเสียหายที่รัฐจะต้องรับภาระในการให้ความช่วยเหลือ<sup>4</sup>

### 3.4 ลักษณะและประเภทของระบบประกันเงินฝาก

ลักษณะทั่วไปของระบบประกันเงินฝากเป็นระบบที่ให้การคุ้มครองและให้ความเชื่อมั่นต่อผู้ฝากเงิน เป็นระบบที่ช่วยโอนความเสี่ยงภัยจากการสูญหายของเงินฝากจากสถาบันการเงินไปให้กับองค์กรหรือสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรในภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม ซึ่งสถาบันประกันเงินฝากส่วนใหญ่ได้ถูกจัดตั้งโดยภาครัฐ หรืออาจจัดตั้งให้เป็นส่วนหนึ่งของธนาคารกลางของประเทศแต่อย่างไรก็ตาม หลายๆ ประเทศต่างมีการพัฒนารูปแบบการประกันเงินฝากให้มีความเหมาะสมกับประเทศซึ่งอาจแบ่งรูปแบบของการประกันเงินฝาก ออกเป็น 2 ประเภท คือ

#### 3.4.1 Implicit Guarantee System

เป็นระบบที่ไม่มีกฎหมายหรือขั้นตอนวิธีการที่ชัดเจนในการประกันเงินฝาก นอกจากนี้ยังไม่ถือว่าเป็นภาระหรือหน้าที่ตามสัญญาหรือตามกฎหมายในการที่จะต้องประกันเงินฝาก และหากมีการประกันเงินฝากจำนวนเงินที่ประกันหรือให้ความคุ้มครองนั้นก็ไม่มีความแน่นอนและชัดเจน

#### 3.4.2 Explicit Guarantee System

เป็นระบบที่มีกฎหมายและขั้นตอนวิธีการในการประกันเงินฝากที่ชัดเจนโดยถือว่าเป็นภาระหรือหน้าที่ตามกฎหมายในการที่จะต้องให้การประกันหรือคุ้มครองเงินฝาก ทั้งนี้ รูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากและระดับการคุ้มครองจะแตกต่างกันออกไป ซึ่งมีตั้งแต่จำกัดวงเงินจนถึงเต็มวงเงิน ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เช่น

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** เป็นประเทศแรกที่มีการจัดตั้งการประกันเงินฝากอย่างเป็นทางการ โดยจัดตั้ง The federal Deposit Insurance Corporation – FDIC ขึ้นในช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในปี ค.ศ. 1933 (A Great Depression banking crisis) ภายใต้กฎหมาย The Banking Act of 1933 และมีการแยกเงินทุนเพื่อประกันเงินฝากของ credit unions โดยจัดตั้ง the National Credit Union Share Insurance Fund (NCUSIF) ในปี ค.ศ. 1970 ซึ่ง National Credit Union Administration (NCUA) มีหน้าที่ในการบริหารจัดการ

---

<sup>4</sup>Gillian G.H. Garcia, *Deposit Insurance Actual and Good Practices* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 2000), pp. 2.

- **ประเทศแคนาดา** ได้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก Canada Deposit Insurance Corporation - CDIC ในปี ค.ศ.1967 ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับ The federal Deposit Insurance Corporation - FDIC ในประเทศสหรัฐอเมริกา ความเป็นมาของการจัดตั้ง CDIC ก็มีลักษณะความเป็นมาคล้ายกับการจัดตั้ง FDIC กล่าวคือประเทศแคนาดาได้ประสบปัญหาวิกฤติทางการเงินตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1866 เรื่อยมา จนในปี ค.ศ.1923 ธนาคารโตรอนโต้ประสบความล้มเหลว และปี ค.ศ. 1967 สถาบันการเงินอีก 43 แห่งประสบความล้มเหลวในการดำเนินการ สถาบันการเงินดังกล่าวจึงได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ CDIC ซึ่งการให้ความคุ้มครองถูกจำกัดให้เฉพาะสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกเท่านั้น

- **ประเทศไอซ์แลนด์** การประกันเงินฝากในประเทศไอซ์แลนด์ได้ดำเนินการโดยเงินกองทุนประกันผู้ฝากเงินและผู้ลงทุน (Depositor's and Investor's Guarantee Fund)

- **ประเทศนอร์เวย์** การประกันเงินฝากในประเทศนอร์เวย์ได้ดำเนินการโดยเงินกองทุนประกันของธนาคารนอร์เวย์

- **ประเทศรัสเซีย** มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการประกันเงินฝาก เมื่อเดือนธันวาคม 2003 และจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากที่เรียกว่า The National Deposit Insurance Agency – DIA ในปี ค.ศ. 2004 ระบบการธนาคารของประเทศรัสเซียได้มีการแบ่งประเภทการให้ความคุ้มครอง โดยหนึ่งของธนาคารของรัฐ Sberbank จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ส่วนธนาคารอื่นไม่ได้รับการให้ความคุ้มครอง การแบ่งระบบการธนาคารก่อให้เกิดข้อได้เปรียบที่ไม่เป็นธรรมแก่ Sberbank DIA องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประกันเงินฝากเป็นองค์กรภาครัฐที่บริหารจัดการโดยธนาคารกลางและรัฐบาลร่วมกัน ความเป็นสมาชิกภาพของ DIA เป็นสภาพบังคับที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารที่ได้ดำเนินการโดยภาคเอกชนเข้าเป็นสถาบันการเงินสมาชิกของ DIA โดยธนาคารกลางของรัสเซียได้ใช้การรับสถาบันการเงินให้อยู่ในระบบการประกันเงินฝากเพื่อป้องกันความไม่มั่นคงของสถาบันการเงินและการฟอกเงิน

- **ประเทศสวิตเซอร์แลนด์** มีระบบประกันเงินฝากที่เรียกว่า Deposit Protection of Swiss Banks and Securities Dealers ธนาคารและผู้ค้าหลักทรัพย์ถูกกำหนดให้เข้าเป็นสมาชิกของ Deposit Protection of Swiss Banks and Securities Dealers ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับตลาดการเงินของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (Swiss Financial Market Supervisory Authority

Deposit Protection of Swiss Banks and Securities Dealers ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งเกิดเหตุการณ์วิกฤตทางการเงินของ Spar – und Lekihkasse Thun SLT, Thun. ต่อมาในปี ค.ศ. 2007 ได้มีการชำระบัญชี AB FIN SA ซึ่งเป็นบริษัทผู้ค้าหลักทรัพย์ในลูกาโน โดยผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินได้รับการจ่ายเงินภายในระยะเวลา 3 สัปดาห์

- **ประเทศอินเดีย** เป็นประเทศที่สองในโลกที่นำระบบประกันเงินฝากมาใช้ในระบบการเงิน เมื่อปี ค.ศ. 1962 และมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก The Deposit Insurance Corporation (DIC) ขึ้นทำหน้าที่เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1962 ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารกลางแห่งประเทศอินเดีย ต่อมาในปี ค.ศ. 1971 มีการจัดตั้ง The Credit Guarantee Corporation of India Ltd. (CGCI) จนในปี ค.ศ. 1978 ได้มีการรวม The Deposit Insurance Corporation และ The Credit Guarantee Corporation of India Ltd. เป็น The Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation (DICGC)

- **ประเทศฮ่องกง** มีการจัดตั้ง Hong Kong Deposit Protection Board ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการและควบคุมกำกับการคุ้มครองเงินฝาก

อีกทั้ง ในหลายประเทศมีการนำระบบประกันเงินฝากมากกว่าหนึ่งระบบมาใช้ เช่น ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา (ออนตาริโอและควิเบก) เยอรมัน อิตาลี และในทางกลับกันระบบประกันเงินฝากระบบหนึ่งสามารถให้ความคุ้มครองต่อหลายประเทศ เช่น หมู่เกาะมาร์แชล ไมโครนีเซีย และเปอร์โตริโก อยู่ภายใต้การให้ความคุ้มครองโดยสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา The US Federal Deposit Insurance Corporation<sup>5</sup>

นอกจากนี้ Frolov (2004) ได้เสนอรูปแบบพื้นฐานของการประกันเงินฝาก 4 รูปแบบ คือ

- การรับประกันเงินฝากเต็มจำนวนโดยกำหนดให้ผู้ฝากเงินทราบอย่างชัดเจน (Explicit Blanket Guarantees)

- การรับประกันเงินฝากแบบจำกัดจำนวนโดยชัดเจนหรือไม่ชัดเจน (Explicit or Implicit Limited Guarantees)

- การรับประกันเงินฝากเพียงบางส่วนโดยชัดเจนหรือไม่ชัดเจน (Explicit or Implicit Partial Guarantees)

- การเลือกรับประกันเงินโดยไม่กำหนดจำนวนชัดเจน (Implicit Selective/Systemic Guarantees)<sup>6</sup>

<sup>5</sup>Wikipedia, Deposit Insurance [online], 28 May 2009, Available from [www.wikipedia.org/wiki/Deposit\\_insurance](http://www.wikipedia.org/wiki/Deposit_insurance).

<sup>6</sup>มณฑล บุปผาชื่น, “ทัศนคติของผู้ฝากเงินที่มีต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝาก,” (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2551), หน้า 17.

### 3.5 สาระสำคัญและกลไกการทำงานของระบบประกันเงินฝาก

#### 3.5.1 สถานะทางกฎหมายขององค์กรและความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น

สถานะหรือรูปแบบขององค์กรจะมีทั้งเป็นองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งภาครัฐหรือเอกชน ส่วนใหญ่แล้วจะมีลักษณะขององค์กรของรัฐในฐานะหน่วยงานอิสระ เนื่องมาจากเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ดีกว่าเป็นองค์กรเอกชน

โดยหลักการองค์กรเกี่ยวกับการประกันเงินฝากจึงควรจะมีความเป็นอิสระแยกออกจากหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ ในลักษณะที่คอยตรวจสอบซึ่งกันและกัน ประเด็นที่สำคัญคือว่า องค์กรการประกันเงินฝากควรจะแยกออกจากหน่วยงานโดยเฉพาะธนาคารกลางหรือไม่ โดยในประเด็นนี้ นักวิชาการบางท่านได้เสนอว่าควรจะแยกออกจากธนาคารกลาง เนื่องจาก

- รัฐบาลอาจจะเข้ามาแทรกแซงผ่านธนาคารกลางได้
- บทบาทหน้าที่ของธนาคารกลาง คือ ทำหน้าที่เป็นแหล่งให้กู้ยืมเงินแหล่งสุดท้าย

ซึ่งแตกต่างจากหน้าที่ในการคุ้มครองเงินฝาก

ทั้งนี้ แม้มีการกำหนดโครงสร้างให้องค์กรที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและองค์กรที่ทำหน้าที่แหล่งให้กู้ยืมสุดท้าย แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานดังกล่าวก็ยังคงต้องมีการประสานการดำเนินงานและตรวจสอบซึ่งกันและกัน

#### 3.5.2 อำนาจหน้าที่ของระบบประกันเงินฝาก

การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากมีความสำคัญในการจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก เนื่องจากมีความจำเป็นที่ต้องสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้องค์กรที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม ซึ่งอำนาจหน้าที่ของระบบประกันเงินฝากสามารถกำหนดได้ทั้งในทางแคบและกว้าง กล่าวคือ

**อำนาจหน้าที่ในทางแคบ (The Narrow Mandate) หรือที่เรียกว่า “paybox”** องค์กรที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากจะทำหน้าที่จ่ายคืนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินปิดกิจการ ความรับผิดชอบหลักขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากจึงมีดังนี้

- ให้ความคุ้มครองผู้ฝากรายย่อยของสถาบันการเงินสมาชิก
- ชดใช้เยียวยาแก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตและสั่งปิดกิจการ
- กำหนดและจัดเก็บเบี้ยประกันจากสถาบันการเงิน
- บริหารจัดการเงินกองทุนให้เหมาะสมเพียงพอต่อหนี้และค่าใช้จ่ายของสถาบัน

ประกันเงินฝาก

อำนาจหน้าที่ในทางกว้าง (The Broad Mandate) ภายใต้การวางโครงสร้างแบบกว้าง องค์กรที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากจะมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงิน และเข้าแทรกแซงจัดการสินทรัพย์และหนี้สินเพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน<sup>7</sup>

#### 1.) การติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันการเงิน

ระบบทางการเงินที่ดีและมีประสิทธิภาพต้องมีการสร้างสมดุลระหว่างการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน การลดความเสี่ยงของระบบทางการเงิน และการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยในการเสริมสร้างและพัฒนาให้ระบบการเงินมีความเข้มแข็ง และมีเสถียรภาพนั้น หลายประเทศก็พยายามสร้างให้เกิดมาตรการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Measures) เพื่อช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาวิกฤติทางการเงิน ซึ่งมาตรการป้องกันล่วงหน้าทางการเงิน ประกอบไปด้วยการจัดให้มีแหล่งให้กู้ยืมเงินเพื่อสภาพคล่อง (liquidity lending) การจัดให้มีการกำกับดูแลให้มีความมั่นคง (prudential supervision) และการประกันเงินฝาก (deposit insurance) ซึ่งบทบาทหน้าที่ทั้งสามประการนี้สามารถจัดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงานก็ได้<sup>8</sup> เช่น ในอดีตประเทศแคนาดาได้กำหนดให้แต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่แยกออกจากกัน โดยกำหนดให้ธนาคารกลางแห่งประเทศแคนาดา (Bank of Canada) มีบทบาทหน้าที่เป็นแหล่งให้กู้ยืมเงิน the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) มีหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และสถาบันประกันเงินฝากประเทศแคนาดา (Canada Deposit Insurance Corporation - CDIC) มีบทบาทหน้าที่ประกันเงินฝาก ในปี ค.ศ. 1967 CDIC ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินล้มเท่านั้น (paybox) ไม่มีอำนาจเข้าแทรกแซงในการกำกับดูแลให้สถาบันการเงินดำเนินงานในลักษณะที่มีความมั่นคง (soundness) จนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1980 สถาบันการเงินได้ประสบความล้มเหลวหลายแห่ง โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1985 the Northland Bank และ the Canadian Commercial Bank ล้มละลาย ต่อมาในปี ค.ศ. 1987 CDIC ได้มีอำนาจทำให้ความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นลดลง (minimize loss) จนทำให้ค่าใช้จ่ายของ CDIC ลดลง และส่งผลให้อัตราเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสมาชิกลดลงด้วย นอกจากนี้ ในหลายประเทศได้กำหนดรูปแบบอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากให้มีอำนาจในการทำให้ความสูญเสียน้อยลง (loss minimization) โดยการให้อำนาจตรวจสอบระบบสถาบันการเงินหรือที่เรียกว่า Examination Measures of Financial Institution ซึ่งมาตรการตรวจสอบนี้เป็นกลไกหนึ่งของมาตรการกำกับดูแลแบบ Prudential Measure ที่ให้สถาบันการเงินปฏิบัติให้ถูกต้อง

<sup>7</sup>Gillian G.H. Garcia, Deposit Insurance Actual and Good Practices, pp. 5 – 7.

<sup>8</sup>Lawrence Kryzanowski, Organizational Design and Positioning of the Deposit Insurance Function in the Financial System Safety Net (Great Britain : Palgrave Macmillan, 2007), pp. 92.



ตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตาม มาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของสถาบันการเงิน และ ความมีประสิทธิภาพในการเป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediary)

การกำหนดมาตรการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินในแต่ละประเทศจะขึ้นอยู่กับ แนวทางหรือนโยบายของทางที่จะพิจารณากำหนดรูปแบบและวิธีการให้เหมาะสมกับสภาพ ของประเทศ แต่ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่มักเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินว่า มีความปลอดภัยมั่นคง และมีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด เช่น การกำหนดให้สถาบันการเงินส่ง รายงานทางการเงินและทางบัญชี เช่น งบดุล งบกำไรขาดทุน รายงานธุรกรรมหรือการประกอบ ภารกิจให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลทราบ หรือการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของ สถาบันการเงิน ณ ที่ทำการของสถาบันการเงิน

Bank for International Settlement (BIS) ได้วางหลักและแนวทาง Core Principles for Effective Banking Supervision ว่า ระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพนั้นควรมีรูปแบบการ ตรวจสอบ 2 รูปแบบ คือ

1. Off – Site Examination เป็นการตรวจสอบโดยการรวบรวมและวิเคราะห์รายงานงบ การเงิน สถิติที่ส่งมาจากสถาบันการเงินในลักษณะ consolidation รวมถึงข้อมูลอื่นที่จำเป็นในการ ประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

2. On – Site Examination เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่กำกับดูแลจะเข้าไป ตรวจสอบ ณ ที่ทำการของสถาบันการเงิน เพื่อตรวจสอบ วิเคราะห์ และประเมินในความถูกต้อง ของรายงานทางการเงินและบัญชีที่สถาบันการเงินได้ส่งมา ตรวจสอบการดำเนินการของธนาคาร (overall operation and condition of the bank) การบริหารจัดการความเสี่ยง (risk management) คุณภาพหรือความสามารถของในการบริหารงานของฝ่ายจัดการ คุณภาพของสินเชื่อ (quality of the loan portfolio) ซึ่งหน่วยงานที่กำกับดูแลจะกำหนดขอบเขต ระยะเวลา และขั้นตอนของการ ตรวจสอบที่ชัดเจน และอาจขอความช่วยเหลือร่วมมือจากผู้สอบบัญชีอิสระในการร่วมตรวจสอบ สถาบันการเงินด้วยได้<sup>9</sup>

2.) มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน (resolution measures)

สถาบันการเงินมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediary) ระหว่างผู้ออมเงินและผู้ต้องการใช้เงิน โดยสถาบันการเงินจะทำการระดมหาแหล่ง เงินทุน (public fund raising) จากผู้ออมเงินเพื่อนำไปให้สินเชื่อแก่ผู้ลงทุน ในการดำเนินกิจการของ สถาบันการเงินจำเป็นต้องมีการบริหารสภาพคล่อง (liquidity) ที่ดีและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

<sup>9</sup>Bank for International Settlement (BIS), Core Principles for Effective Banking Supervision (Switzerland : Bank for International Settlement, 1997), pp. 57.

สถาบันการเงินต้องมีเงินสดซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องมากที่สุดที่สามารถพร้อมให้ผู้ฝากเงินเบิกถอนได้ทันทีอย่างเพียงพอ หรือมีความสามารถในการเปลี่ยนสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เป็นเงินสดได้โดยเร็ว ทั้งนี้ หากเกิดกรณีที่ผู้ฝากเงินต้องการถอนเงินพร้อมกันเมื่อเกิดความไม่เชื่อมั่นต่อสถาบันการเงิน หรือเรียกว่า Bank Run สถาบันการเงินจะมีปัญหาการขาดสภาพคล่อง (illiquid problem) ได้ นอกจากนี้ การบริหารจัดการสถาบันการเงินที่ดีจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงและปลอดภัย (safety and soundness) กล่าวคือ สถาบันการเงินจะต้องมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงมิติทางด้านเวลาและสถานที่ แต่หากสถาบันการเงินมีสินทรัพย์ทั้งหมดไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้คืนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน สถาบันการเงินนั้นจะประสบปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้ (insolvency problem) ซึ่งปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ได้มีสาเหตุจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดหรือไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการกำกับดูแลที่ดี (good corporate governance) จากปัญหาดังกล่าว ทางทางจึงมีบทบาทในการการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการในการแทรกแซงการดำเนินงานกิจการของรัฐ (state intervention หรือ regulatory intervention) ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเข้าไปจัดการหรือแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหา มาตรการนี้จึงถูกเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ซึ่งประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

1. มาตรการบังคับ (enforcement measures) มาตรการนี้เป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน โดยเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรกำกับดูแลสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาใช้มาตรการบังคับได้อย่างกว้าง เช่น การร้องขอหรือสั่งโดยการใช้อำนาจทางกฎหมาย (legal power) ให้สถาบันการเงินกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือทำการแก้ไขในส่วนที่ดำเนินการไม่ถูกต้องเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาลุกลาม

2. มาตรการแก้ไขปัญหา (corrective measures) เป็นมาตรการที่ช่วยแก้ไขให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินการได้ตามปกติ มาตรการนี้ใช้เมื่อหน่วยงานที่กำกับดูแลพบว่า การดำเนินการของสถาบันการเงินอาจทำให้เกิดปัญหาได้ ทางทางสามารถใช้มาตรการแจ้งให้ทราบ (inform) ให้คำแนะนำ (recommendation) เพื่อให้สถาบันการเงินหาทางป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น หากสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานที่กำกับดูแลจะออกคำสั่งเตือน (warning) ให้ปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกลงโทษ หรือทางทางจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงาน หรือทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร (written agreement) กำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติ รวมถึงแผนการแก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ผิดพลาดหรืออาจประสบปัญหา (corrective plan หรือ action plan) และหากสถาบันการเงินไม่มีการดำเนินการตามที่แจ้งเตือน ตามข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือตามแผนการแก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ทางทางจะออกคำสั่ง (order) ให้ผู้บริหารของสถาบัน

การเงินต้องปฏิบัติตาม หรือสั่งถอดถอนผู้บริหารของสถาบันการเงินเดิมออกแล้วให้ผู้บริหารใหม่เข้าไปดำเนินการแทน นอกจากนี้ Bank for International Settlement (BIS) ได้เสนอแนวทางที่สำคัญของการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาว่า หน่วยงานที่กำกับดูแลต้องพิจารณาลักษณะความร้ายแรงของปัญหา สาเหตุของปัญหา หากสถานการณ์ไม่รุนแรงให้ใช้มาตรการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การแจ้งเตือน หรือให้คำแนะนำ แต่หากสถานการณ์รุนแรงให้นำมาตรการที่เป็นทางการมาใช้แก้ปัญหา เช่น การสั่งให้สถาบันการเงินระงับการหรืองดเว้นการกระทำ (cease and desist order)<sup>10</sup>

3. มาตรการควบคุมการดำเนินกิจการของสถาบันการเงิน (taking control of a bank measures) มาตรการนี้เป็นมาตรการที่ใช้ภายหลังจากที่ใช้มาตรการแก้ไขปัญหามาไม่ประสบความสำเร็จ โดยการควบคุมการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินจะกระทำผ่านผู้บริหารชั่วคราว (provisional administrator) หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver)

ในหลายประเทศได้กำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เพื่อแก้ไขปัญหามาไม่ให้เกิดความเสียหาย โดยสามารถเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหามาที่เหมาะสมและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การใช้มาตรการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) จึงช่วยลดค่าใช้จ่ายให้แก่สถาบันประกันเงินฝากได้<sup>11</sup> ดังนั้น บทบาทในเรื่องนี้จึงมีสำคัญมาก กล่าวคือ เมื่อสถาบันการเงินเริ่มมีปัญหา สถาบันประกันเงินฝากสามารถพิจารณาและใช้มาตรการแก้ไขปัญหามาเพื่อยับยั้งและแก้ไขปัญหามาไม่ให้กระจายผลออกไป ทำให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อันเป็นการช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่ระบบสถาบันการเงิน และระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้ มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหามีหลายรูปแบบ เช่น

- การควบคุมการรับและการยกเลิกการเป็นสมาชิก **Membership and control over member entry and exit** เป็นมาตรการที่ช่วยควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้มั่นคงและปลอดภัย ประกอบด้วยมาตรการที่ให้อำนาจสถาบันประกันเงินฝากในการยอมรับหรือปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกันของสถาบันการเงิน (The denial of insurance) โดยสถาบันประกันเงินฝากจะพิจารณาตรวจสอบจากฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสงค์ขอเข้าเป็นสมาชิก หากตรวจสอบแล้วเห็นว่าสถาบันการเงินมีฐานะที่ไม่มั่นคงและผลการดำเนินงานที่มีความเสี่ยง สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจในการปฏิเสธคำขอเป็นผู้เอาประกันได้ นอกจากนี้ สถาบัน

<sup>10</sup>Basel Committee on Banking Supervision, Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks (Switzerland : Bank for International Settlement, 2002), pp. 19 – 23.

<sup>11</sup>Lawrence Kryzanowski, Organizational Design and Positioning of the Deposit Insurance Function in the Financial System Safety Net, pp. 108.

ประกันเงินฝากอาจมีอำนาจในการยกเลิกการเป็นสมาชิก (The termination of insured status) หากเห็นว่าสถาบันการเงินสมาชิกมีการดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยง ไม่นั่นคงปลอดภัย สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจในการออกคำสั่งยกเลิกการประกันสถาบันการเงินนั้นได้<sup>12</sup>

- การสั่งให้ระงับหรืองดเว้นการกระทำ **cease and desist order** เป็นมาตรการที่สถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินหรือผู้บริหารของสถาบันการเงิน ระงับหรืองดเว้นการกระทำตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินดำเนินการแก้ไขผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำฝ่าฝืนหรืองดเว้นการกระทำด้วย

- การสั่งพักงานหรือถอดถอนผู้บริหารหรือพนักงานออกจากตำแหน่ง **The suspension and removal of directors and officers** เป็นมาตรการที่ให้อำนาจสถาบันประกันเงินฝากถอดถอนผู้บริหารหรือพนักงานออกจากตำแหน่งในกรณี que เห็นว่าผู้บริหารหรือพนักงานของสถาบันการเงินสมาชิกกระทำฝ่าฝืนคำสั่งให้หยุดการกระทำ กฎหมาย ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือข้อตกลงต่างๆ หรือเห็นว่า การดำเนินการของผู้บริหารหรือพนักงานเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมหรือไม่ปลอดภัยต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน

- การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน **Open – bank financial assistance** เป็นมาตรการที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องหรือไม่สามารถชำระหนี้ได้ให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยสถาบันประกันเงินฝากอาจให้ความช่วยเหลือด้วยการฝากเงิน ให้กู้ยืมเงิน หรือซื้อหุ้นเพิ่มทุนและเข้าบริหารสถาบันการเงิน มาตรการนี้เป็นมาตรการที่ช่วยให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ ซึ่งถือเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ไม่ต้องรับผลกระทบจากความล้มเหลวของสถาบันการเงิน

- การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน **Purchase and Assumption (P&A)** มาตรการ Purchase and Assumption เป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญที่ช่วยรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยการทำการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินให้แก่สถาบันการเงินที่ดี ดังนั้น มาตรการ Purchase and Assumption จึงเป็นวิธีการที่ให้สถาบันประกันเงินฝากเป็นตัวกลางในการหาผู้ร่วมลงทุนหรือสถาบันการเงินที่ดีที่จะเข้ามาเสนอซื้อสินทรัพย์และหนี้สิน

- การจัดตั้ง **The Bridge Bank** ขึ้นทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินชั่วคราว ในระหว่างที่รอการแก้ปัญหา The Bridge Bank มีหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยจะทำการรักษามูลค่าของสินทรัพย์ ส่วนหนี้สินจะทำการพิจารณาว่า

<sup>12</sup>Lawrence Kryzanowski, Organizational Design and Positioning of the Deposit Insurance Function in the Financial System Safety Net, pp. 107.



ควรวินเงินฝากทั้งหมดหรือเฉพาะเงินฝากที่ได้รับการประกัน และแจ้งการดำเนินการให้ผู้ฝากเงินทราบต่อไป

- การจ่ายเงินคืน **Deposit Payoff** เมื่อสถาบันการเงินถูกปิดกิจการ และไม่มีสถาบันการเงินใดที่จะมารับโอนสินทรัพย์และหนี้สิน สถาบันประกันเงินฝากจะทำการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครองตามจำนวนเงินที่ได้ประกาศให้ความคุ้มครอง<sup>13</sup> ทั้งนี้ หากกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากมีหน้าที่จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเพียงอย่างเดียว (Pay - Box) เมื่อสถาบันการเงินถูกปิดกิจการ เงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากจะได้รับความเสียหายจนอาจมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการของสถาบันประกันเงินฝากได้

### 3.5.3 สิ่งคุ้มครองและวงเงินในการคุ้มครอง

กลไกการทำงานของระบบการประกันเงินฝากที่สำคัญ คือ สิ่งคุ้มครองและวงเงินที่ให้คุ้มครอง เพราะเป็นสิ่งที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน โดยในการกำหนดขอบเขตของการให้ความคุ้มครองจำเป็นต้องพิจารณาถึงระดับของสถาบันการเงินที่อยู่ในระบบประกันเงินฝาก สิ่งได้รับความคุ้มครอง และวงเงินที่ให้ความคุ้มครอง โดยทั่วไปจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองของผู้ฝากเงินแต่ละรายควรกำหนดในระดับต่ำ แต่ทั้งนี้ การให้ความคุ้มครองเงินฝากโดยรวมทั้งระบบควรมีขอบเขตครอบคลุมถึง 80 – 90 % ของจำนวนเงินฝาก<sup>14</sup> ซึ่งในแต่ละประเทศได้กำหนดสิ่งคุ้มครองและวงเงินที่คุ้มครองแตกต่างกันไปตามนโยบายและระบบเศรษฐกิจการเงินของแต่ละประเทศ เช่น

**ประเทศแคนาดา** การให้ความคุ้มครองถูกจำกัดให้เฉพาะสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกเท่านั้น และจำนวนที่ให้ความคุ้มครองจำกัดอยู่ที่ c\$ 100,000 แรกในทุกประเภทบัญชีที่กำหนด ส่วนเงินกระแสดังประเทศที่ไม่ใช่ดอลลาร์แคนาดาจะไม่ได้รับความคุ้มครอง (เช่น บัญชีเงินดอลลาร์สหรัฐที่ถือในสถาบันการเงินสมาชิกของ CDIC) เงินในธนาคารต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศแคนาดาจะได้รับความคุ้มครองหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเป็นสมาชิก CDIC ของสถาบันการเงินนั้น และเงินที่ลงทุนใน mutual fund หรือหุ้นกู้ซึ่งเป็นตราสารที่มีความเสี่ยงสำหรับผลตอบแทนที่อาจได้รับก็ไม่อยู่ในความคุ้มครองของ CDIC

**ประเทศไอซ์แลนด์** กำหนดจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองอยู่ที่ 20,887 ยูโร ต่อราย

**ประเทศนอร์เวย์** กำหนดจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองสูงสุด 2,000,000 NOK ต่อราย

<sup>13</sup>Financial Stability Forum, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance System (Switzerland : Financial Stability Forum, 2001), pp. 32 – 33.

<sup>14</sup>Gillian G.H. Garcia, Deposit Insurance Actual and Good Practices, pp. 14.



**ประเทศรัสเซีย** กฎหมายกำหนดให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากแต่ละราย โดยจะทำการจ่ายชดเชยให้เป็นจำนวนไม่เกิน 400,000 รูเบิล

**ประเทศสวิตเซอร์แลนด์** จำนวนเงินที่ได้รับความคุ้มครองถูกกำหนดอยู่ที่ CHF 100,000 ต่อรายต่อสถาบันการเงินสมาชิก ซึ่งประกอบด้วยธนาคารและผู้ค้าหลักทรัพย์ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับตลาดการเงินของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (Swiss Financial Market Supervisory Authority)

**ประเทศฮ่องกง** กำหนดจำนวนเงินฝากที่ให้ความคุ้มครองอยู่ที่ 100,000 ดอลลาร์ฮ่องกง

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** ให้ความคุ้มครองเงินฝากทุกประเภทที่อยู่ในระบบทั้งบัญชีออมทรัพย์ บัญชีกระแสรายวัน หรือ Certificate of Deposits รวมถึงเงินฝากที่อยู่ในสาขาของธนาคารต่างประเทศ (Foreign Bank) หรือ American Bank ก็ตาม โดยกำหนดวงเงินคุ้มครองสูงสุดไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย<sup>15</sup> จนในช่วงปี ค.ศ. 2001 – 2005 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประสบวิกฤติทางการเงิน ทำให้ต้องมีการปรับวงเงินที่ได้รับความคุ้มครองโดยประธานาธิบดี George W. Bush ได้ลงนามในพระราชบัญญัติ The Emergency Economic Stabilization ค.ศ. 2008 เพิ่มขอบเขตความคุ้มครองชั่วคราวจาก 100,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย เป็น 250,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย

**ประเทศอังกฤษ** ไม่ได้ให้ความคุ้มครองเต็มจำนวน 100 เปอร์เซ็นต์ เนื่องจากมีแนวความคิดว่าบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองควรมีส่วนแบ่งรับความเสี่ยงของการประกัน โดยผู้รับประกันและผู้เอาประกันต้องรับผิดชอบความเสียหายร่วมกันตามหลักทั่วไปของการประกัน โดยในปี ค.ศ. 1995 ได้กำหนดให้ความคุ้มครองเงินฝากสูงถึง 90 เปอร์เซ็นต์ ของ 20,000 ปอนด์แรก จนปัจจุบันมีการกำหนดการให้ความคุ้มครองจำนวน 100 เปอร์เซ็นต์ ของ 2,000 ปอนด์แรก และ 33,000 ปอนด์ต่อไปได้รับความคุ้มครอง 90 เปอร์เซ็นต์ (จ่ายชดเชยในวงเงินสูงสุดไม่เกิน 31,700 ปอนด์ ต่อราย) โดยให้ความคุ้มครองเงินฝากทุกชนิดยกเว้นเงินฝากที่อยู่นอกเขต EEA เงินฝากของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจควบคุมสถาบันการเงินรวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว เงินฝากของสถาบันการเงิน เงินฝากของบริษัทที่อยู่ในกลุ่มเดียวกับสถาบันการเงิน และเงินฝากของบุคคลที่คณะกรรมการของกองทุนประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Fund) พิจารณาว่า มีหน้าที่ความรับผิดชอบหรืออาจได้รับประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Francesco Pistelli, International Deposit Insurance System (Rome : Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, 1999), pp. 72.

<sup>16</sup> Ibid., pp. 34 – 35.

**ประเทศเยอรมัน** กำหนดระดับการให้ความคุ้มครองสูงสุดไม่เกิน 30% ของยอดรวม the core capital โดยเงินฝากทุกประเภทได้รับความคุ้มครองรวมถึงเงินฝากของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ นอกประเทศ (non – residents) หรือเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ เงินฝากที่อยู่ในสาขานาการ ต่างประเทศ และเงินฝากของธนาคารสัญชาติเยอรมันที่อยู่ในต่างประเทศ ยกเว้น เงินฝากของ สถาบันการเงิน เงินฝากของผู้จัดการ หรือหุ้นส่วนธนาคารหรือสถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่ม เดียวกัน ผู้ถือหุ้นในสถาบันการเงินอย่างน้อย 5% ของทุน ทั้งนี้รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ดังกล่าวด้วย<sup>17</sup>

Folkerts – Landau, Lindgren, and others (1998) and Garcia (1999,2000) ได้กำหนดแนวทางที่ดีของระบบประกันเงินฝาก (Good Practices for Deposit Insurance) โดยคำนึงถึงองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

โครงสร้างพื้นฐาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีวัตถุประสงค์ที่เป็นไปได้จริง</li> <li>- มีการกำหนดอำนาจของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากอย่างสอดคล้อง</li> <li>- มีระบบโครงสร้างทางกฎหมาย ตุลาการ การตรวจสอบการเงิน และการเมืองที่ดี</li> </ul>
พฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (Moral Hazard)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดระบบประกันเงินฝากอย่างชัดเจนเป็นกฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความรับรู้ของประชาชน</li> <li>- กำหนดให้มีอำนาจกำกับตรวจสอบเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที</li> </ul>
สร้างความเป็นธรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครองในระดับต่ำ</li> <li>- กำหนดให้การเข้าเป็นสมาชิกของสถาบันการเงินเป็นไปโดยบังคับ</li> <li>- นำระบบการเก็บเบี้ยประกันตามความเสี่ยงมาใช้ เมื่อระบบประกันเงินฝากมีความพร้อมที่เพียงพอ</li> </ul>
หน่วยงานประกันเงินฝาก	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ โดยวางโครงสร้างให้หน่วยงานและคณะกรรมการเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง และในขณะเดียวกันต้อง</li> </ul>

<sup>17</sup>Francesco Pistelli, International Deposit Insurance System, pp. 30.

ส่งเสริมให้สามารถตรวจสอบหน่วยงานที่ทำหน้าที่  
ประกันเงินฝากได้เช่นกัน

- มีการประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น  
ผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายและผู้กำกับตรวจสอบ

ความน่าเชื่อถือและความมั่นคง - ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประกัน  
เงินฝากมีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอ เพื่อป้องกันปัญหา  
การไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยต้องมีการจัดเก็บเบี้ยประกัน  
ที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายของการประกันเงินฝากที่อาจ  
เกิดขึ้น และอาจพิจารณาให้สิทธิที่ดีกว่าทางกฎหมายแก่  
ผู้ฝากเงินเหนือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการ

- ดำเนินการลงทุนอย่างรอบคอบ เช่น การลงทุนในตราสาร  
ที่ล้ำประกันโดยรัฐบาล

- จ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือ โอนเงินฝากไปยังสถาบัน  
การเงินที่รับโอนกิจการอย่างรวดเร็ว

- มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างเหมาะสมที่แสดงถึง  
ความสามารถในการให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของ  
ผู้ฝากเงินเพื่อรักษาความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงิน

### 3.6 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของระบบประกันเงินฝาก

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินของระบบประกันเงินฝาก  
เป็นมาตรการชำระบัญชีและจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินในสิ่งที่คุ้มครองและวงเงินที่คุ้มครอง ขึ้นอยู่กับ  
นโยบายและระบบเศรษฐกิจการเงินของแต่ละประเทศ โดยถือเป็นการที่ทางการรับรองให้ความ  
คุ้มครองเงินฝากแก่ประชาชน โดยประเทศที่มีโครงการหรือสถาบันประกันเงินฝากจะประกาศ  
วงเงินให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินชัดเจน ทั้งนี้ สิ่งที่คุ้มครองและวงเงินที่คุ้มครองสามารถ  
ปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ทางการเงิน

การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินของแต่ละประเทศมีข้อปลีกย่อยที่แตกต่างกันไป  
ทั้งในด้านจำนวนเงินชดเชยและประเภทเงินฝาก โดยหลักการในการกำหนดวงเงินชดเชยที่ใช้กัน  
อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1.) การกำหนดจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินแต่ละรายตามยอดเงินฝากแต่ไม่เกินเพดานที่  
กำหนด เป็นวิธีการที่ประเทศส่วนใหญ่นิยมใช้ โดยเป็นวิธีที่เข้าใจง่าย มีการกำหนดขอบเขตความ  
คุ้มครองไว้อย่างชัดเจน ประชาชนที่ฝากเงินภายในวงเงินที่กำหนดจะได้รับเงินชดเชยเต็มจำนวน  
เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้วิธีการนี้เป็นเกณฑ์ โดยในระยะแรกได้กำหนดวงเงินไว้ไม่เกิน  
4,500 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย และเพิ่มขึ้นเรื่อยมาจนถึง 100,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย จนเมื่อเกิด

วิกฤตการณ์ทางการเงินโลก (ปีค.ศ. 2008) ทางการได้ประกาศเพิ่มขอบเขตความคุ้มครองชั่วคราว จาก 100,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย เป็น 250,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย

2.) กำหนดวงเงินจ่ายเงินผู้ฝากเงินแต่ละรายตามระดับของจำนวนเงินฝากเช่นเดียวกับการเก็บภาษีเงินได้ ซึ่งโดยปกติจะกำหนดเป็นอัตราร้อยละตามชั้นของเพดานเงินฝาก เมื่อเงินฝากสูงขึ้นก็จะจ่ายชดเชยน้อยลง เช่น ประเทศอิตาลี เงินฝาก 200 ล้านลิห์แรก จ่ายชดเชยร้อยละ 100 ส่วนที่เกินกว่า 200 ล้านลิห์ แต่ไม่เกิน 800 ล้านลิห์ จ่ายชดเชยร้อยละ 80 ส่วนที่เกินกว่านี้ไม่ได้รับการชดเชย

3.) กำหนดจ่ายเงินเป็นร้อยละของยอดเงินฝากแต่ละรายและกำหนดวงเงินสูงสุดไว้ วิธีการนี้ไม่ว่าผู้ฝากเงินไม่ว่าจะฝากจำนวนเท่าใดก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบในการฝากเงินกับสถาบันการเงิน ประเทศที่ใช้หลักเกณฑ์นี้ คือ ประเทศอังกฤษ ซึ่งได้กำหนดวงเงินให้ความคุ้มครอง 100 เปอร์เซ็นต์ สำหรับ 2,000 ปอนด์แรก และ 90 เปอร์เซ็นต์ สำหรับ 33,000 ปอนด์ต่อไป และกำหนดจำนวนที่จะจ่ายชดเชยสูงสุดไม่เกิน 31,700 ปอนด์

4.) กำหนดจ่ายเงินผู้ฝากเงินเต็มจำนวน วิธีการนี้ทางการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยไม่จำกัดจำนวน ผู้ฝากเงินจะได้รับความคุ้มครองในเงินฝากทั้งหมด<sup>18</sup>

### 3.7 สถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ

#### 3.7.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก หรือ Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC โดยมีการจัดตั้งภายใต้กฎหมาย The Banking Act of 1933 ปัจจุบัน FDIC ดำเนินงานและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุง Washington D.C.

##### 3.7.1.1 ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของสถาบันประกันเงินฝาก FDIC

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ได้เกิดปัญหาความล้มเหลวของสถาบันการเงินหลายแห่ง ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 1930 – 1932 ระบบธนาคารพาณิชย์ประสบปัญหาโดยเฉลี่ยมากกว่า 600 แห่ง ธนาคารได้พยายามใช้มาตรการต่างๆ เพื่อรักษาสภาพคล่องเอาไว้ แต่ก็ไม่ได้ผล อีกทั้งในปี 1933 ได้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และในที่สุดสภา congress ได้ออกกฎหมายประกันเงินฝาก ซึ่งได้มีการยกร่าง ในปี 1932 โดยจัดให้มีกฎหมายประกันเงินฝาก ซึ่งรัฐบาลกลางเป็นผู้ประกันเงินฝาก พร้อมกับจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ภายใต้กฎหมาย The Banking Act of 1933 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน

<sup>18</sup> ฝ่ายจัดการกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย, หนึ่งทศวรรษกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน 2528 – 2538, หน้า 97 – 98.

นโยบายในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน โดยการจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก The Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC ภายใต้กฎหมาย The Banking Act of 1933 ได้มีการจัดตั้งสองกองทุนแยกออกจากกัน คือ กองทุนประกันเงินฝากของธนาคาร (Bank Insurance Fund - BIF) ตั้งขึ้นเมื่อปี 1934 เป็นกองทุนประกันการที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากระบบธนาคาร และ Savings Association Insurance Fund – SAIF เป็นกองทุนประกันเงินฝากสมาคมออมทรัพย์ ซึ่งตั้งขึ้นแทน Federal Savings and Loan Insurance Corporation – FSLIC และจัดตั้งขึ้นหลังจากวิกฤตการณ์การออมทรัพย์และการกู้ยืมในช่วงปี 1980

การดำเนินงานของกองทุนทั้งสองได้ดำเนินงานในวัตถุประสงค์เดียวกัน ในช่วงปี 1990 เบี้ยประกันที่สมาชิกต้องจ่ายเข้า SAIF ได้มีอัตราที่สูงกว่าเบี้ยประกันที่จ่ายให้แก่กองทุน BIF สถาบันการเงินหลายแห่งได้พยายามทำให้มีคุณสมบัติที่จะเข้าเป็นสมาชิกของ BIF อาจด้วยวิธีการรวมเข้ากับสถาบันการเงินที่มีคุณสมบัติเป็นสมาชิก BIF เพื่อหลีกเลี่ยงอัตราเบี้ยประกันที่สูงกว่าของเบี้ยประกัน SAIF จึงทำให้เกิดแนวความคิดในการรวม BIF และ SAIF เข้าด้วยกันเป็นกองทุนเดียว

อีกทั้งมีการจัดตั้งอีกองค์กรที่ทำหน้าที่ประกันบัญชีหุ้นและเงินฝากของ credit union โดยสภาได้จัดตั้งกองทุน The National Credit Union Share Insurance Fund – NCUSIF ขึ้นในปี 1970 ภายใต้การบริหารจัดการของ The National Credit Union Administration (NCUA)

### 3.7.1.2 ลักษณะทั่วไปของสถาบันประกันเงินฝาก

The Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่รับประกันเงินฝากในจำนวนที่แน่นอนต่อผู้ฝากเงินแต่ละคนที่ฝากเงินอยู่ในธนาคารหรือสถาบันการเงินสมาชิก โดยเงินที่ FDIC จ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินนั้น ส่วนหนึ่งมาจากเงินเบี้ยประกันที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินสมาชิกจ่ายให้แก่ FDIC

FDIC เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นหลังจากเกิดภาวะเศรษฐกิจครั้งใหญ่ อันมีผลทำให้ธนาคารและสถาบันการเงินหลายแห่งต้องปิดลง ประชาชนที่ฝากเงินต้องสูญเสียเงินที่ฝากไว้ ขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน จนในที่สุด ประธานาธิบดี Franklin Roosevelt และสภา congress จึงได้มีการจัดตั้ง FDIC โดยมีหน้าที่และภารกิจในการสร้างหลักประกันแก่เงินฝากของประชาชน โดยธนาคารที่ได้รับการประกันเงินฝาก จะต้องเป็นธนาคารที่ประสบปัญหาและมีเงินไม่พอจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินและถูกปิดลง



ธนาคารหรือสถาบันการเงินสมาชิกมีหน้าที่ต้องส่งเงินเบี้ยประกัน (premium) โดยเงินจะถูกแบ่งออกเป็น 2 บัญชี คือ Bank Insurance Fund (BIF) และ Saving Association Insurance Fund (SAIF) นอกจากนี้ FDIC รับประกันสิ่งที่คุณคุมครองอีกหลายประเภท เช่น checking account บัญชีเงินฝาก บัตรเงินฝาก (certificate of deposit) retirement account แต่ไม่รับประกันถึงเงินฝากจากการลงทุนในกองทุนรวม

### 3.7.1.3 โครงสร้างของ FDIC

FDIC ถูกจัดตั้งขึ้นโดย The Banking Act 1933 นอกจากนี้มีกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง คือ The Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act 1989 (FIRREA) เป็นกฎหมายสำหรับการปฏิรูปและฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินของระบบประกันเงินฝาก และ The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act 1991 (FDICIA) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจ FDIC ปฏิรูปฟื้นฟูและปรับปรุงองค์กร เช่น อำนาจในการกู้ยืมเงินโดยตรงจากกระทรวงการคลัง อำนาจในการคำนวณเงินเบี้ยประกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน

#### คณะกรรมการของสถาบันประกันเงินฝาก FDIC

FDIC ดำเนินการโดยคณะกรรมการจำนวน 5 คน โดยคณะกรรมการ 3 คน มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยการรับรองของสภา senate หัวหน้าสำนักงานดูแลกิจการธนาคาร และหัวหน้าสำนักดูแลกิจการออมทรัพย์ โดยมีเวลาในการดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี และห้ามกรรมการมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของหรือมีอำนาจจัดการสถาบันการเงินและบริษัทในเครือของสถาบันการเงินสมาชิก

#### แหล่งเงินทุนของสถาบันประกันเงินฝาก FDIC

ส่วนในเรื่องแหล่งเงินทุนนั้น กองทุนใน FDIC ประกอบด้วย 3 กองทุน คือ

1. Bank Insurance Fund (BIF) เป็นกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินในธนาคารพาณิชย์
2. Saving Association Insurance Fund (SAIF) เป็นกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินในสมาคมออมทรัพย์
3. Federal Resolution Funds (FRF) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกองทุนสำหรับแก้ไขปัญหาของระบบสมาคมออมทรัพย์

ต่อมา The Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005 – FDIRA (the Reform Act) เพื่อแก้ไข The Federal Deposit Insurance Act ได้กำหนดให้มีการรวมกองทุนประกันเงินฝากของธนาคาร (Bank Insurance Fund - BIF) และกองทุนประกันเงินฝากของสมาคมออมทรัพย์ (Savings Association Insurance Fund – SAIF) เป็นกองทุนใหม่ คือกองทุนประกันเงินฝาก Deposit Insurance Fund – DIF

ทั้งนี้ เงินกองทุนมีแหล่งที่มาที่สำคัญจาก 4 แหล่งที่มา ดังต่อไปนี้

- ดอกเบี้ยอันเกิดจากการลงทุนในตั๋วเงินคลังของรัฐบาล
- เบี้ยประกัน (premium) ที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินสมาชิก โดยสถาบันการเงินสมาชิกจะต้องจ่ายเงินให้ FDIC ปีละ 2 ครั้ง โดยอาจจะเรียกเก็บในอัตราคงที่ หรือเรียกเก็บตามความเสี่ยงของสถาบันการเงินสมาชิก ทั้งนี้ FDIC อาจเรียกเก็บเบี้ยประกันมากขึ้น เพื่อให้กองทุนมีเงินคุ้มครองที่สูงขึ้น หากเงินกองทุนมีเงินทุนลดน้อยลงจนมีเงินทุนไม่เพียงพอ

- เงินรายได้ที่กองทุนได้รับจากการจัดการและการควบคุมธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหา
- เงินกู้ยืมจากรัฐบาลกลาง (US Treasury) และ Federal Financial Bank (FFB)

ในวงเงินไม่เกิน 30 พันล้านบาท\*

### 3.7.1.4 บทบาทและภาระหน้าที่ของ FDIC

#### 3.7.1.4.1 บทบาทในการติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก

ในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้หลายหน่วยงานทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงิน (Appropriate Federal Banking Agency) ร่วมกัน ประกอบด้วย

- The Office of Comptroller of Currency (OCC) มีหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แห่งชาติที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลาง

- The Federal Reserve System (FED) มีหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แห่งมลรัฐที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลาง

- The Office of Thrift Supervision (OTS) มีหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสมาคมออมทรัพย์

- The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) มีหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงินที่ไม่เป็นสมาชิกของ OCC และ FED รวมถึงสถาบันการเงินต่างประเทศ (foreign bank) นอกจากนี้ The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act 1991 (FDICIA) ได้กำหนดอำนาจการตรวจสอบให้ FDIC สามารถตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ OCC และ FED ได้ด้วย หากกรณีเห็นว่าผลการตรวจสอบของหน่วยงานที่กำกับดูแลโดยตรงมีความผิดปกติ และอาจเกิดความเสียหายต่อระบบสถาบันการเงินได้

---

\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 14

### การติดตามฐานะของสถาบันการเงิน

FDIC สามารถติดตามฐานะของสถาบันการเงินจากการพิจารณารายงานฐานะการเงินและการดำเนินการ (report of condition) โดยสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกมีหน้าที่ต้องส่งรายงานฐานะการเงินปีละ 2 ครั้ง นอกจากนี้ FDIC มีอำนาจขอรายงานฐานะการเงินและรายงานผลการตรวจสอบ (report of examination) สถาบันการเงินจากหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล อีกทั้ง FDIC สามารถขอรายงานหรือเอกสารเพิ่มเติมจากสถาบันการเงิน ในกรณีที่ FDIC เห็นว่ามีความจำเป็นได้\*

### การตรวจสอบสถาบันการเงิน

FDIC มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน โดยมีรูปแบบในการตรวจสอบดังนี้.-

#### - การตรวจสอบแบบ Off – Site Examination

FDIC จะทำการตรวจสอบสถาบันการเงินโดยพิจารณาจากรายงานการตรวจสอบครั้งก่อนและรายงานที่สถาบันการเงินส่งมาให้ (report) ประกอบด้วย งบดุลทางการเงิน รายงานงบกำไร – ขาดทุน ซึ่งทำให้ทราบถึงสินทรัพย์ หนี้สิน และการดำเนินงานของสถาบันการเงินเพื่อนำมาประเมินและวิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยทั่วไปแล้วจะมีการใช้การตรวจสอบแบบ Off – Site Examination ก่อนทำการตรวจสอบแบบ On – Site Examination โดยจะนำข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบแบบ Off – Site Examination มาใช้ประกอบการตรวจสอบแบบ On – Site Examination ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบมีความสมบูรณ์มากขึ้น

#### - การตรวจสอบแบบ On – Site Examination

โดยทั่วไป หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงิน เช่น The Office of Comptroller of Currency, The Federal Reserve System, The Office of Thrift Supervision และ The Federal Deposit Insurance Corporation สามารถเข้าตรวจสอบ ณ สถานที่ประกอบการของสถาบันการเงินอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง แต่ทั้งนี้ หาก FDIC เห็นว่ามีกรณีจำเป็นที่ต้องทำการตรวจสอบ FDIC สามารถเข้าตรวจสอบได้ทุกเวลานอกเหนือจากการตรวจสอบทั่วไป\*\* ซึ่งในการตรวจสอบ จะทำการตรวจสอบใน portfolio ของกลุ่มลูกค้า แนวทางและเอกสารการให้สินเชื่อ เมื่อ FDIC

\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 7 (a)

\*\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 10

ได้รับข้อมูลแล้ว FDIC จะนำข้อมูลมาพิจารณาระดับของสินเชื่อ\* และประเมินฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินเพื่อจัดระดับ (rating) ของสถาบันการเงินโดยใช้หลัก CAMEL\*\*

#### 3.7.1.4.2 บทบาทในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินสมาชิก

เมื่อ FDIC วิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินแล้วพบว่า สถาบันการเงินมีปัญหา โดยปัญหาสามารถถูกแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะในเบื้องต้น คือ ปัญหาในการจัดการ (management problem) เช่น การวางแผนที่ไม่เพียงพอ (insufficient corporate planning) การขาดการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ (inadequate internal control) เป็นต้น และปัญหาทางการเงิน (financial problem) เช่น เงินทุนไม่เพียงพอ (inadequate capital) สภาพคล่องต่ำ (poor liquidity) เป็นต้น FDIC จะมีอำนาจเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้น

หาก FDIC เห็นว่าสถาบันการเงินประสบปัญหาในเบื้องต้น FDIC สามารถใช้กระบวนการในการบังคับ (enforcement actions) และมาตรการแก้ไขปัญหา (corrective measures) ซึ่งมีทั้งมาตรการที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ เปิดเผยและไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน เช่น

**การแก้ไขปัญหาโดยคณะกรรมการของสถาบันการเงิน (Bank Board Resolution)** เป็นการแก้ไขปัญหาโดยสถาบันการเงินนั้น โดยคณะกรรมการของสถาบันการเงินเป็นผู้ทำการวิเคราะห์แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน การแก้ไขปัญหาโดยวิธีนี้จึงถือว่าเป็นการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ

**การร่วมทำบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร (Memorandum of Understanding)** เป็นการแก้ไขปัญหาโดย FDIC และคณะกรรมการสถาบันการเงินร่วมกันทำความเข้าใจเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อทำความเข้าใจในกรอบแนวทางและระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งข้อตกลงนี้จะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน

\*ระดับของสินเชื่อ (loan ) ประกอบด้วยระดับปกติ (normal) กล่าวถึงเป็นพิเศษ (special mention) ต่ำกว่ามาตรฐาน (substandard) สงสัยจะสูญเสีย (doubtful) และสูญเสีย (loss)

\*\*หลัก CAMEL คือ หลักการวิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยพิจารณาจากความเพียงพอของเงินกองทุน (the adequacy of capital) คุณภาพของสินทรัพย์ (the quality of assets) คุณภาพการจัดการ (quality of management) คุณภาพและระดับการหารายได้ (quality and level of earnings) และความเพียงพอของสภาพคล่อง (the adequacy of liquidity)

**การลงโทษทางแพ่ง (Civil Money Penalties)** เป็นมาตรการที่ใช้การลงโทษทางแพ่งหรือการปรับมาลงโทษต่อสถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งระดับโทษปรับมีอัตราที่แตกต่างกันตามความร้ายแรง เช่น ปรับสูงถึง 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อวันสำหรับความผิดไม่ร้ายแรง ปรับสูงถึง 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อวันสำหรับความผิดที่เกิดจากการละเมิดหน้าที่ตามหลักการ Fiduciary Duty และสามารถปรับสูงถึง 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อวันในกรณีที่ FDIC เห็นว่าการกระทำเกิดจากการกระทำโดยเจตนาและเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

**การสั่งให้หยุดกระทำการ จดเว้นกระทำการ หรือสั่งให้กระทำการ (Cease and Desist Order)** FDIC มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินหยุดกระทำการ จดเว้นกระทำการ หรือกระทำการใดเมื่อ FDIC เห็นว่าสถาบันการเงินดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ปลอดภัยและไม่มั่นคง (unsafe and unsound banking practice) หรือสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนด FDIC จะทำการแจ้งข้อกล่าวหาไปยังสถาบันการเงิน สถาบันการเงิน ผู้บริหาร หรือพนักงานของสถาบันการเงินมีหน้าที่ในการแก้ข้อกล่าวหา หาก FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่าสถาบันการเงินมีการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ปลอดภัยและไม่มั่นคง หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตามที่ถูกกล่าวหา FDIC จะทำการสั่งให้สถาบันการเงิน ผู้บริหาร หรือพนักงานหยุดกระทำการ นอกจากนี้ FDIC ยังมีอำนาจรวมถึงการสั่งให้ดำเนินการแก้ไขฐานะของสถาบันการเงินซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำฝ่าฝืนหรือดำเนินการดังกล่าว \*

**การสั่งพักงานหรือถอดถอนผู้บริหารและพนักงานออกจากตำแหน่ง (The Suspension and removal of directors and officers)** มาตรการนี้นำมาใช้ในกรณีที่ FDIC พบว่าผู้บริหารหรือพนักงานของสถาบันการเงินกระทำการไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับ กระทำการฝ่าฝืนคำสั่งให้หยุดกระทำการ กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล กระทำการฝ่าฝืนข้อตกลงระหว่างสถาบันการเงินและหน่วยงานที่กำกับดูแล หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินธุรกิจลักษณะที่ไม่ปลอดภัยและไม่มั่นคง ซึ่งผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้สถาบันการเงินประสบปัญหาขาดทุนหรือเกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงิน ผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินได้รับความเสียหาย ผู้บริหารหรือพนักงานได้รับผลประโยชน์จากการฝ่าฝืนดังกล่าว ทั้งนี้การฝ่าฝืนและการกระทำดังกล่าวต้องเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตหรือไม่คำนึงถึงความปลอดภัยหรือมั่นคงของสถาบันการเงิน FDIC มีอำนาจสั่งพักงานผู้บริหารหรือพนักงานในระหว่างทำการพิจารณาไว้ก่อนได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินหรือผู้ฝากเงิน และหาก FDIC พิจารณาแล้ว

---

\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 8 (b)



เห็นว่า ผู้บริหารหรือพนักงาน ได้ดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินธุรกิจอย่างไม่ปลอดภัยหรือไม่มั่นคง FDIC สามารถสั่งถอดถอนผู้บริหารหรือพนักงานนั้นออกจากตำแหน่งได้\*

**การระงับหรือยกเลิกการประกันเงินฝาก (Suspension or Termination of Deposit Insurance)** มาตรการนี้เป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุด โดย FDIC สามารถใช้อำนาจสั่งระงับหรือยกเลิกการประกันเงินฝากแก่สถาบันการเงิน ในกรณี que เห็นว่าสถาบันการเงินหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินดำเนินการอย่างไม่ปลอดภัยและไม่มั่นคง หรือสถาบันการเงินมีฐานะที่ไม่ปลอดภัยหรือไม่มั่นคง หรือเห็นว่าสถาบันการเงินหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ FDIC จะดำเนินการแจ้งให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นทราบ เพื่อแจ้งให้สถาบันการเงินทำการแก้ไขฐานะและการดำเนินการให้ถูกต้องภายในกำหนดระยะเวลา หากสถาบันการเงินไม่ดำเนินการแก้ไขฐานะและการดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด FDIC จะทำการแจ้งเป็นหนังสือไปยังสถาบันการเงินให้มาทำการชี้แจง โดยสถาบันการเงินต้องส่งผู้แทนมาให้คำชี้แจง ซึ่งหาก FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่า สถาบันการเงินได้กระทำการตามข้อกล่าวหา FDIC สามารถออกคำสั่งระงับหรือยกเลิกการประกันสถาบันการเงินนั้น และสถาบันการเงินต้องทำหนังสือแจ้งให้ผู้ฝากเงินทราบทุกราย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินให้สามารถจัดการกับเงินฝากที่มีในสถาบันการเงินดังกล่าวได้ FDIC สามารถให้การประกันเงินฝากชั่วคราวเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 6 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ปี แก่ผู้ฝากเงิน\*\*

สำหรับกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาอย่างร้ายแรงถึงขั้นอยู่ในสถานการณ์อันตรายที่ไม่สามารถชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน (in danger of default) หรือไม่สามารถชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน (default) FDIC มีอำนาจในการเข้าแทรกแซงการดำเนินการของสถาบันการเงิน โดยมีอำนาจในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาและฐานะของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ หน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นผู้แต่งตั้ง FDIC ให้ทำหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุม conservator หรือผู้พิทักษ์ receiver เพื่อให้ FDIC มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้อย่างเต็มที่ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงสภาพปัญหาของสถาบันการเงิน บทบาทนี้ถือเป็นบทบาทที่สำคัญที่ช่วยให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง ทำให้ FDIC มีหน้าที่ในการจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของ

\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 8 (e)

\*\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 8 (a)

สถาบันการเงินที่มีปัญหา อันมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงิน

เมื่อ FDIC ได้รับการแต่งตั้ง FDIC จะทำการแจ้งให้สถาบันการเงินที่ถูกควบคุมทราบ และขอข้อมูลรายละเอียดของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์และหนี้สิน ข้อมูลการบริหารจัดการ เพื่อทำการประเมินหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินให้เหมาะสม ซึ่งมาตรการแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ FDIC สามารถเลือกใช้ได้หลายวิธี เช่น มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Open Bank Financial Assistance) มาตรการโอนขายกิจการ (Purchase and Assumption – P&A) การจัดตั้ง The Bridge Bank หรือมาตรการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ฝากเงิน (Deposit Payoff)<sup>19</sup>

- มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Open Bank Financial Assistance) มาตรการนี้ช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพให้สถาบันการเงินโดยช่วยให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ และเมื่อสถาบันการเงินไม่ต้องปิดสถาบันการเงินก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวม ซึ่ง FDIC สามารถให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินโดยตรงในหลายรูปแบบ เช่น การให้เงินช่วยเหลือ การให้กู้ยืมเงิน การซื้อสินทรัพย์บางส่วน of สถาบันการเงิน หรือการช่วยเหลือให้เงินทุนของสถาบันการเงินเข้มแข็งขึ้น (filling the hole) ทั้งนี้ FDIC จะใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ภายใต้เงื่อนไขดังนี้-

1. หากสถาบันการเงินไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน เงินทุนของสถาบันการเงินจะประสบปัญหา
2. สถาบันการเงินที่ประสบปัญหายังคงมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และยังคงสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ตามกฎหมาย ระเบียบที่กำหนด
3. สาเหตุที่สถาบันการเงินประสบปัญหาต้องไม่เกิดจากการทุจริตหรือการบริหารจัดการที่ผิดพลาดของสถาบันการเงิน

วิธีการนี้เป็นวิธีที่ทำให้เกิดต้นทุน หรือ cost สูง การที่ FDIC จะเลือกใช้มาตรการนี้กับสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่ เนื่องจากหากปล่อยให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ล้มจะทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินโดยรวม ซึ่งมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินมีข้อดี คือ มาตรการนี้ช่วยให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ สถาบันการเงินสามารถผ่านสภาวะวิกฤติในช่วงนั้นไปได้ ทำให้การดำเนินการกับลูกค้าไม่ขาดตอน สามารถรักษามูลค่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินไว้ไม่ให้ราคาต่ำลงกว่าที่ควรจะเป็น แต่ทั้งนี้

<sup>19</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, Resolution Handbook (Washington D.C. : Federal Deposit Insurance Corporation, 2003), pp. 5-7.

มาตรการนี้อาจก่อให้เกิดข้อเสีย คือ หากเลือกใช้วิธีการนี้กับสถาบันการเงินที่มีปัญหาเนื่องจากขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ก็จะทำให้เท่ากับเป็นการเข้าไปโอบอุ้มสถาบันการเงินที่ไม่มีความสามารถในการดำเนินธุรกิจ จนทำให้เกิดปัญหาตามมาในระบบการเงิน และท้ายที่สุดภาระที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินดังกล่าวจะตกแก่ภาครัฐผู้ให้ความช่วยเหลือ

- การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน (Purchase and Assumption – P&A) มาตรการ Purchase and Assumption เป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญที่ช่วยรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาเนื่องจากการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน (asset and liabilities) ให้แก่สถาบันการเงินที่ดีซึ่งทำให้มูลค่าของสินทรัพย์ไม่ต่ำลง เนื่องจากหากสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาต้องเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีย่อมมีผลกระทบทำให้สินทรัพย์นั้นมีมูลค่าต่ำลง นอกจากนี้การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินยังช่วยรักษาค่านิยมทางการค้า (goodwill) และความเชื่อมั่นของลูกค้าที่มีต่อสถาบันการเงินได้ FDIC เลือกใช้วิธีนี้ในการแก้ไขปัญหาโดยเป็นตัวกลางในการหาสถาบันการเงินที่รับโอนเข้ามาเสนอซื้อสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เช่น การประกาศให้สถาบันการเงินที่สนใจรับโอนซื้อสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาเข้าทำการประมูล ซึ่งการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินเป็นมาตรการที่ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน (Deposit Payoff)

การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินมีหลายรูปแบบ เช่น

1. การทำการควบรวมกิจการ (merger) สถาบันการเงินที่มีปัญหาเข้ากับสถาบันการเงินสมาชิกอื่น (another insured depository institution)

2. การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินโดยทั่วไป เป็นการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาให้แก่สถาบันการเงินที่รับโอน โดยราคาในการโอนขายเป็นราคาที่ทั้งสถาบันการเงินที่มีปัญหาและสถาบันการเงินที่รับโอนยอมรับ

3. การโอนหรือซื้อขายสินเชื่อ (Loan Purchase P&A) การโอนขายรูปแบบนี้ สถาบันการเงินที่ชนะการประมูลจะเข้ารับ โอนสินเชื่อบางส่วนเท่านั้น ซึ่งสินเชื่อที่สถาบันการเงินจะรับโอนนั้นส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อที่ดีหรือสินเชื่อที่ยังมีการชำระหนี้ตามปกติ

4. การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินโดยมีข้อเสนออื่น (P&A with Put Option) เป็นการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินพร้อมกับข้อเสนอที่ FDIC เสนอให้ ซึ่งข้อเสนอสิทธิมี 2 ลักษณะ เช่น การโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดให้แก่สถาบันการเงินที่รับโอนพร้อมทั้งให้สิทธิคืนสินทรัพย์หรือหนี้สินแก่ FDIC ได้ภายในเวลาประมาณ 30 วัน หรือ 60 วัน ตามข้อตกลงที่กำหนด หรือเป็นการให้สิทธิสถาบันการเงินที่รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทำการเลือกซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินจาก FDIC ภายในระยะเวลาที่กำหนด (30 วัน หรือ 60 วัน แล้วแต่กรณี)

5. การโอนขายสินทรัพย์ในลักษณะของ Pool Asset วิธีการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินวิธีนี้ FDIC จะทำการแบ่งกลุ่มของสินทรัพย์ โดยพิจารณาจากประเภท ลักษณะ หลักประกัน ข้อกำหนดเงื่อนไขของสินเชื่อ และสถานที่ เพื่อจำแนกออกเป็นกลุ่ม (pool) ซึ่งจะช่วยให้สถาบันการเงินที่ดีและสนใจที่จะซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์สามารถพิจารณาซื้อสินทรัพย์ได้ตรงตามวัตถุประสงค์

6. การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด (Whole Bank P&A) เป็นการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดในราคาส่วนลด (discount price) ซึ่งวิธีนี้ทำให้เกิดข้อดี คือ เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินธุรกรรมทางการเงิน ทำให้ลูกค้าและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถเป็นลูกค้าและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินที่รับโอน ซึ่งจะช่วยรักษาความเชื่อมั่นของลูกค้าและเจ้าหนี้ในสิทธิของคนที่มียู่ นอกจากนี้ วิธีนี้ยังช่วยลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สินให้แก่ FDIC ด้วย

7. การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินในลักษณะที่มีการทำสัญญาแบ่งรับความเสียหาย (Loss Sharing) เป็นการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินที่ FDIC เข้าทำสัญญาแบ่งรับความเสี่ยงกับสถาบันการเงินที่รับโอน โดยช่วยแบ่งรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากสินทรัพย์และหนี้สิน ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีที่สร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินที่มีความสนใจเข้าซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ในทางปฏิบัติทั่วไป FDIC อาจแบ่งรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นสูงถึง 80% ของสินทรัพย์ทั้งหมดที่เสียหาย เนื่องจาก FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่า การโอนขายสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาไปยังสถาบันการเงินที่รับโอน ได้ถือเป็นการทำให้มูลค่าของสินทรัพย์สูงขึ้นและไม่ก่อให้เกิดปัญหาตามมา แต่ทั้งนี้ FDIC ไม่รับความเสียหายทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากการให้สถาบันการเงินร่วมแบ่งรับความเสียหายบางส่วนนั้นเป็นการทำให้สถาบันการเงินที่รับโอนต้องใช้ความระมัดระวังในการบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สินที่รับโอนมา ซึ่งเป็นการช่วยสร้างวินัยให้แก่อำนาจสถาบันการเงินที่รับโอน<sup>20</sup>

- การจัดตั้ง The Bridge Bank กฎหมายกำหนดให้ FDIC สามารถใช้วิธีการในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินโดยการจัดตั้ง National Bank หรือ The Bridge Bank ในกรณีที่สถาบันการเงินตั้งแต่หนึ่งแห่งหรือมากกว่านั้นประสบปัญหา in danger of default หรือ default FDIC สามารถจัดตั้ง The Bridge Bank โดยได้รับความเห็นชอบจาก The Office Comptroller of Currency (OCC) เพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินชั่วคราวในระหว่างที่รอการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้เป็นการให้โอกาสแก่สถาบันการเงินที่สนใจสามารถมีเวลาทำการประเมินและวิเคราะห์พิจารณาถึงสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในระหว่างที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดย The Bridge Bank

<sup>20</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, Resolution Handbook, pp. 23 – 33.



เมื่อมีการจัดตั้ง The Bridge Bank FDIC จะดำเนินการ โอนเงินฝากและหนี้สินทั้งหมดของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไปยัง The Bridge Bank และ The Bridge Bank จะเป็นผู้ซื้อสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก FDIC

The Bridge Bank มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา เมื่อ The Bridge Bank รับ โอนสินทรัพย์และหนี้สินจากสถาบันการเงินที่มีปัญหาแล้ว The Bridge Bank จะพยายามรักษามูลค่าของสินทรัพย์ที่ดีและมีคุณภาพไว้ และแยกสินทรัพย์ที่ไม่ดีหรือค้อยคุณภาพออกมาเพื่อจัดเตรียมสำหรับการประมูลขาย ส่วนการบริหารจัดการหนี้สิน (Liabilities) FDIC จะวิเคราะห์พิจารณาถึงเงินฝากที่จะโอนไปยัง The Bridge Bank ว่าควร โอนเงินฝากทั้งหมดหรือเฉพาะเงินฝากที่ได้รับการประกันเท่านั้น และ FDIC จะดำเนินการแจ้งให้ผู้ฝากเงินทราบว่าเงินฝากประเภทใดได้โอน ไปยัง The Bridge Bank เมื่อผู้ฝากเงินได้รับแจ้ง ผู้ฝากเงินต้องทำการติดต่อกับ The Bridge Bank ภายใน 18 เดือน เพื่อเรียกร้องตามสิทธิของตน และสำหรับการบริหารจัดการสภาพคล่อง (Liquidities) The Bridge Bank มีอำนาจในการระดมทุนได้และอาจได้รับความช่วยเหลือในเงินทุนจาก FDIC ได้<sup>21</sup> และเมื่อ The Bridge Bank ดำเนินการมาได้ในช่วงเวลาหนึ่ง The Bridge Bank ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาชั่วคราวจำเป็นต้องถูกปิดลง FDIC จึงต้องดำเนินการควบรวมกิจการ The Bridge Bank กับสถาบันการเงินอื่น และ โอนเงินฝากและหนี้สินของ The Bridge Bank ให้แก่สถาบันการเงินที่รับโอน หรือ FDIC อาจจัดการให้ The Bridge Bank ออกหุ้นสามัญเพื่อเสนอขายให้แก่สถาบันการเงินอื่น ซึ่งกฎหมาย Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 11 (n) ให้ The Bridge Bank มีอายุการดำเนินงานเพียง 2 ปี เมื่อมีการปิด The Bridge Bank ลงแล้วสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของ The Bridge Bank จะถูกโอนกลับไปยัง FDIC ดังนั้น การจัดตั้ง The Bridge Bank จึงเป็นมาตรการชั่วคราวระหว่างการรอการแก้ไขปัญหาที่ถาวร และเป็นการเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินที่สนใจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาใช้เวลาในการวิเคราะห์พิจารณาตัดสินใจ มาตรการนี้จึงช่วยให้การดำเนินธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินมีความต่อเนื่องไม่หยุดชะงักจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน

- การจ่ายเงินคืน Deposit Payoff เมื่อสถาบันการเงินถูกปิดกิจการ และไม่มีสถาบันการเงินใดที่จะมารับ โอนสินทรัพย์และหนี้สิน FDIC จึงต้องเลือกใช้วิธีการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครอง ส่วนผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกัน และเจ้าหนี้อื่นของสถาบันการเงินต้องใช้สิทธิเรียกร้องในกระบวนการชำระบัญชี ซึ่งการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินอาจทำได้ 2 รูปแบบ คือ

<sup>21</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, Resolution Handbook, pp. 36 – 37.



1. การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินโดยตรง (Straight Deposit Payoff - STDPO) เป็นวิธีการที่ FDIC จะทำการจ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินโดยตรง ซึ่งวิธีนี้จะใช้ในกรณีที่ไม่มีสถาบันการเงินใดเข้ารับ โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา ในการจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน FDIC จะทำการส่งจ่ายเช็คให้แก่ผู้ฝากเงินทางไปรษณีย์ตามจำนวนเงินต้นและดอกเบี้ยที่มีในสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ แต่ไม่เกินวงเงินสูงสุดที่กำหนดให้ โดยผู้ฝากเงินอาจขอรับเช็คด้วยตนเอง ณ สถาบันการเงินที่มีปัญหา หรือขอรับทางไปรษณีย์ ทั้งนี้ การจ่ายเงินคืนวิธีนี้มีข้อเสีย คือ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง

2. การโอนเงินฝากที่ได้รับการประกันไปยังสถาบันการเงินอื่น (Insured Deposit Transfer - IDT) เป็นการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน โดยการโอนเงินฝากที่ได้รับการประกัน (insured deposit) ไปยังธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น หรือจัดตั้ง new bank ขึ้นมารับโอนเงินฝากของผู้ฝากเงินจากสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ การจ่ายคืนโดยวิธีนี้จึงสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ

- จัดตั้ง New Bank ขึ้นเพื่อทำหน้าที่จ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน โดย FDIC จะจัดตั้ง New Bank ณ สถานที่ที่สถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการได้เคยทำการ และ FDIC จะโอนเงินฝากที่ได้รับการประกัน (Insured Deposit) ให้แก่ New Bank เพื่อให้ผู้ฝากเงินสามารถติดต่อขอรับเงินฝากคืน นอกจากนี้ New Bank อาจประกอบธุรกิจรับฝากเงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจาก FDIC

New Bank ถูกกำหนดให้มีระยะเวลาในการดำเนินกิจการเพียงชั่วคราว กล่าวคือ มีอายุดำเนินการ 2 ปี เมื่อครบกำหนด 2 ปี New Bank จะถูกยกเลิกไป นอกจากนี้ การสิ้นสภาพของ New Bank อาจเกิดจากการที่สถาบันการเงินอื่นเข้าควบรวมกิจการก่อนครบกำหนดสองปี แต่ทั้งนี้ หาก FDIC พิจารณาเห็นว่า ควรให้ New Bank สามารถดำเนินการต่อไปได้ FDIC จะให้ New Bank ทำการออกหุ้นเสนอขายให้แก่ประชาชนผู้สนใจ และขอรับใบอนุญาตจัดตั้งเป็น National Bank จาก The Office Comptroller of Currency (OCC) ซึ่งทำให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ส่วนผู้บริหารของสถาบันการเงิน จะมีการเปลี่ยนตัวจาก FDIC เป็นผู้บริหารที่มาจากการออกเสียงของผู้ถือหุ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการแทน<sup>22</sup>

<sup>22</sup> จูริวรรณ แวเวพีเชอร์, “มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2545), หน้า 151-152.

- การโอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินอื่น เป็นการโอนเงินฝากที่ได้รับประกัน (Insured Deposit) ไปยังสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งผู้ฝากเงินจะต้องมาดำเนินการติดต่อขอรับเงินคืนกับสถาบันการเงินที่รับโอน\* ภายใน 18 เดือน นับแต่วันที่สถาบันการเงินที่มีปัญหาถูกปิดกิจการ หากไม่มีการติดต่อขอรับเงิน สถาบันการเงินที่รับโอนสามารถโอนเงินฝากคืนแก่ FDIC ได้<sup>23</sup>

การจ่ายเงินคืนโดยการโอนเงินฝากที่ได้รับการประกันไปยังสถาบันการเงินอื่น (Insured Deposit Transfer - IDT) มีข้อดี คือ เป็นวิธีการที่ทำให้การดำเนินธุรกรรมทางการเงินมีความต่อเนื่องไม่ขาดตอน ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจแก่ประชาชนผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยลดต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายให้แก่ FDIC ด้วย เนื่องจากสถาบันการเงินที่รับโอนจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจ่ายคืนแทน

**3.7.1.4.3 บทบาทในการเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ (receiver) ในกระบวนการพิทักษ์ทรัพย์ สถาบันการเงินที่มีปัญหา (Receivership Process) และผู้ชำระบัญชี (Liquidator) ในกระบวนการชำระบัญชี (Liquidation Process)**

กระบวนการพิทักษ์ทรัพย์ของ FDIC คล้ายกับการพิทักษ์ทรัพย์ในกฎหมายล้มละลาย กล่าวคือ มีบทบาทคล้ายกับผู้ดูแลผลประโยชน์ (trustee) แต่ทั้งนี้ไม่อยู่ในการกำกับดูแลของศาลตามกฎหมายล้มละลาย โดยในฐานะของผู้พิทักษ์ทรัพย์มีหน้าที่ในการรวบรวมทรัพย์สินรวมถึงการทำให้มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มขึ้น อำนาจที่จะยอมรับหรือปฏิเสธการเรียกร้องสิทธิของเจ้าหนี้ อำนาจในการหยุดหรือห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี โดยบทบาทในฐานะ receiver มีหน้าที่ในการรักษามูลค่าของสินทรัพย์ และทำให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนประกันเงินฝากให้น้อยที่สุด ดังนั้น FDIC จึงมีสิทธิ อำนาจและเอกสิทธิ์เหนือผู้ถือหุ้น กรรมการหรือผู้บริหารของสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินการพิทักษ์ทรัพย์

FDIC มีฐานะและบทบาทหน้าที่ของ receiver เมื่อองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีปัญหาแต่งตั้งให้ FDIC ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือ receiver เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว FDIC จะทำการรวบรวมสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือที่เลิกกิจการ ประกาศขั้นตอนการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ แจ้งสิทธิให้เจ้าหนี้ทั้งหลายของสถาบันการเงินทราบถึงสิทธิในการยื่นคำเรียกร้องสิทธิเพื่อขอรับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงิน โดย FDIC มีอำนาจในการพิจารณายอมรับหรือปฏิเสธคำเรียกร้องสิทธิของเจ้าหนี้ได้

\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 11 (f) (m)

<sup>23</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, Resolution Handbook, pp. 45 – 46.

ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในการพิจารณา อำนาจหน้าที่ในฐานะบทบาท receiver ของ FDIC ที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วย

1. การรวบรวมทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือที่เลิกกิจการ

FDIC จะทำหน้าที่รวบรวมสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการเพื่อทำการจัดสรรชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน โดย FDIC ต้องรักษามูลค่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน โดยเพิ่มมูลค่าสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้สูงขึ้น (maximized the asset) เพื่อประโยชน์ของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือที่เลิกกิจการ\*

2. พิจารณาคำเรียกร้องสิทธิ (Claims) และทำการจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้

FDIC จะทำการแจ้งให้เจ้าหนี้ที่มีสิทธิเรียกร้องต่อสถาบันการเงินที่ปิดกิจการยื่นคำเรียกร้องสิทธิ และ FDIC มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสหสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้ยื่นขอมว่าสิทธิเรียกร้องใดสามารถยอมรับได้หรือสิทธิเรียกร้องใดควรปฏิเสธ<sup>24</sup> ซึ่งในการปฏิเสธคำเรียกร้องสิทธิ FDIC สามารถทำได้โดยไม่ต้องทำ Hearing แต่ทั้งนี้ ต้องแสดงเหตุผลที่ปฏิเสธหรือไม่ยอมรับให้ผู้ฝากเงินหรือโดย FDIC ต้องทำการพิจารณาสหสิทธิเรียกร้องภายใน 180 วัน เมื่อ FDIC ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำเรียกร้องสิทธิ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยสามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยของ FDIC ในบทบาทฐานะ receiver โดยการโต้แย้งโดยตรงต่อ FDIC ซึ่งวิธีนี้ FDIC และผู้ได้รับความเสียหายจะสามารถเจรจาตกลงกันได้ หรืออาจโต้แย้งคำวินิจฉัยต่อศาลเพื่อให้ศาลใช้อำนาจทบทวน (review) คำวินิจฉัยของ FDIC ซึ่งถือเป็นคำสั่งขององค์กรทางปกครอง โดยผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ที่สามารถจะโต้แย้งคำวินิจฉัยของ FDIC ต่อศาลได้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัย และต้องยื่นคำเรียกร้องสิทธิและได้รับคำวินิจฉัยเบื้องต้นจาก FDIC ก่อนที่จะฟ้องร้องต่อศาลให้ทำการทบทวนคำวินิจฉัยได้ นอกจากนี้ เมื่อมีการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ FDIC ในบทบาทฐานะ receiver มีหน้าที่จ่ายเงินคืนแก่เจ้าหนี้ทั้งหลายของสถาบันการเงิน ซึ่งต้องมีการชำระคืนแก่เจ้าหนี้ตามลำดับชั้นที่กฎหมายกำหนดอย่างเป็นธรรม และกฎหมายได้กำหนดลำดับการจัดสรรชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิด ดังนี้<sup>25</sup>

\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 11 (d) (2)

\*\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 11 (d) (3)

<sup>24</sup> Federal Deposit Insurance Corporation, Resolution Handbook, pp. 72.

<sup>25</sup> Ibid., pp. 74 - 75.

1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ FDIC (administrative expenses of the receiver)
2. สิทธิเรียกร้องตามมูลหนี้เงินฝาก (deposit liabilities claims)
3. หนี้ของสถาบันการเงินที่มีต่อเจ้าหนี้ทั่วไปและเจ้าหนี้ที่มีสิทธิดีกว่า (other general or senior liabilities of the institution)
4. หนี้ของสถาบันการเงินที่มีต่อเจ้าหนี้อ่อนสิทธิ (subordinated obligation)
5. หนี้ของสถาบันการเงินที่มีต่อผู้ถือหุ้น (shareholder claims)

### 3.7.1.5 สิ่งคุ้มครองและวงเงินที่คุ้มครอง

FDIC ให้ความคุ้มครองในเงินฝากทุกประเภททั้งบัญชีออมทรัพย์ บัญชีกระแสรายวัน หรือ Certificate of Deposits ไม่ว่าจะเปิดสาขาของธนาคารต่างประเทศ (Foreign Bank) หรือ American Bank โดยให้ความคุ้มครองในวงเงินสูงสุดไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อรายการ กฎหมาย FDIC กำหนดให้ทำการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ฝากเงินโดยเร็วที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้ ทั้งเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ประชาชนแตกตื่น และห้ามไม่ให้ FDIC จ่ายเงินเกินกว่าส่วนที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและห้ามไม่ให้จ่ายเงินแก่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินดังกล่าว \*

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดวงเงินที่คุ้มครองแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา มีวิวัฒนาการดังต่อไปนี้-

ปี (ค.ศ.)	วงเงินที่คุ้มครอง (\$)
1934 (Jan)	2,500
1934 (June)	5,000
1950	10,000
1966	15,000
1969	20,000
1974	40,000
1980	100,000
2008	250,000

\* Federal Deposit Insurance Corporation Act of 1950 section 13 (c) (1)

ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 เศรษฐกิจของสหรัฐเข้าสู่ภาวะดอกเบี้ยต่ำทำให้เกิดการนำไปสู่พฤติกรรมกรรมการนำสินเชื่อบริโภคไปรีไฟแนนซ์เพื่อทำกำไร จนทำให้มีการเติบโตของตลาดสินเชื่อซับไพรม์\* อย่างรวดเร็ว และจากเดิมสินเชื่อที่อยู่อาศัยจะมีการป้องกันความเสี่ยงด้วยการกลั่นกรองลูกค้าและใช้อัตราดอกเบี้ยคงที่เป็นหลัก แต่ภายหลังมีการเปลี่ยนนโยบายปล่อยกู้ทั้งสามระดับ โดยมีอัตราดอกเบี้ยเพิ่มเป็นลอยตัวมากขึ้น ตลาดอสังหาริมทรัพย์เข้าสู่ภาวะฟองสบู่ในช่วงปี ค.ศ. 2001 – 2005 โดยยอดขายบ้านเริ่มเข้าสู่ช่วงซบเซา จุดเชื่อมโยงของวิกฤตเกิดขึ้นเมื่อทิศทางของดอกเบี้ยเงินกู้ปรับตัวสูงขึ้น การผิคนัดชำระหนี้สินเชื่อซับไพรม์ก็มีมากขึ้น ทำให้สถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อประเภทนี้ต้องทยอยปิดตัวลงจนนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเงินทั่วโลก เมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาต้องประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ก็ได้มีการปรับระดับการประกันเงินฝากเพื่อแก้ไขวิกฤตทางการเงิน ดังนี้.-

- วันที่ 3 ตุลาคม 2551 ประธานาธิบดี George W. Bush ได้ลงนามในพระราชบัญญัติ The Emergency Economic Stabilization ค.ศ. 2008 ซึ่งเพิ่มขอบเขตความคุ้มครองชั่วคราวจาก 100,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย เป็น 250,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย ความคุ้มครองชั่วคราวมีผลบังคับใช้ในทันทีตั้งแต่ที่ประธานาธิบดีลงนามจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2552 หลังจากนั้น (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553) ขอบเขตความคุ้มครองจะปรับลดเป็น 100,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย ยกเว้นบัญชีเกษียณอายุซึ่งจะได้รับความคุ้มครอง 250,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย ซึ่งมีการให้ความคุ้มครองสูงกว่าบัญชีทั่วไปอย่างถาวร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549<sup>26</sup>

- วันที่ 14 ตุลาคม 2551 FDIC ได้ประกาศใช้แผนการรับประกันสภาพคล่องชั่วคราว (The Temporary Liquidity Guarantee Program) ตามมาตรา 141 แห่งพระราชบัญญัติ The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991 เพื่อป้องกันผลกระทบจากวิกฤตทางการเงินและเพื่อความมีเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งแผนการนี้จะเป็นมาตรการช่วยเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนและสภาพคล่องในระบบการเงิน โดยกำหนดให้ความคุ้มครองหนี้ที่ไม่มีหลักประกันของสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง และกำหนดให้ความคุ้มครองเต็มจำนวนสำหรับบัญชีที่ไม่มีดอกเบี้ย (non – interest bearing deposit transaction accounts) ซึ่งอยู่ใน

---

\* สินเชื่อซับไพรม์ (Subprime Lending) หรือเรียกว่า “B – Paper Lending” เป็นกระบวนการให้สินเชื่อแก่ผู้กู้ที่มีคุณสมบัติต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งไม่สามารถกู้ตามปกติได้ เนื่องจากผู้กู้มีประวัติสินเชื่อไม่ดี รายได้ต่อวงเงินต่ำกว่ามาตรฐาน สินเชื่อซับไพรม์จึงมีความเสี่ยงทั้งในด้านผู้ปล่อยกู้และผู้กู้

<sup>26</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, “Deposit Insurance Coverage Temporary Increase in Coverage,” Financial Institution Letters (October 2008).



สถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครองและอยู่ในแผนการรับประกันสภาพคล่องชั่วคราว<sup>27</sup> ขอบเขตของการรับประกันที่ไม่จำกัดจะมีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2552<sup>28</sup>

• วันที่ 20 พฤษภาคม 2552 ประธานาธิบดีบารัค โอบามา ได้ลงนามในพระราชบัญญัติ Families Save Their Homes Act เพื่อขยายระยะเวลาการเพิ่มความคุ้มครองชั่วคราว (250,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย) ให้มีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 และในวันที่ 1 มกราคม 2557 จำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองจะปรับลดเป็น 100,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย ยกเว้นบัญชีเกษียณอายุซึ่งจะได้รับความคุ้มครอง 250,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย และการขยายระยะเวลาการเพิ่มความคุ้มครองชั่วคราวมีผลบังคับใช้ทันที เมื่อประธานาธิบดีลงนาม<sup>29</sup>

• วันที่ 26 สิงหาคม 2552 FDIC ได้ขยายระยะเวลาการใช้แผนการรับประกันสภาพคล่องชั่วคราว (The Temporary Liquidity Guarantee Program) เป็นเวลา 6 เดือน โดยให้มีผลบังคับถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2553 สำหรับสถาบันการเงินที่ยังคงอยู่ในแผนการ ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงของสถาบันการเงินนั้น<sup>30</sup>

ส่วนสิ่งที่ไม่อยู่ในความคุ้มครองของ The Federal Deposit Insurance Corporation มีดังต่อไปนี้

- เงินที่อยู่ในรูปของพันธบัตรรัฐบาล (State Bond)
- เงินฝากของกองทุนรวม (Mutual Fund)
- เงินที่อยู่ในรูปหุ้น หุ้นกู้ ตราสารลงทุน
- เงินฝากของธนาคารในการรับจัดจำหน่ายและประกันการจัดจำหน่าย
- เงินฝากของบริษัทประกันชีวิต
- เงินฝากของสถาบันสินเชื่อต่างๆ

<sup>27</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, “Temporary Liquidity Guarantee Program FDIC Announces Temporary Program to Encourage Liquidity and Confidence in the Banking System,” Financial Institution Letters (October 2008).

<sup>28</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, “Temporary Liquidity Guarantee Program Extension of Deadlines and Election Instructions,” Financial Institution Letters (November 2008).

<sup>29</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, “FDIC Insurance Coverage Extension of Temporary Increase in Standard Maximum Deposit Insurance Amount,” Financial Institution Letters (May 2009).

<sup>30</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, “Transaction Account Guarantee Extension Third Quarter 2009,” Financial Institution Letters (August 2009).

นอกจากนี้ Federal Deposit Insurance Act และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดรายละเอียดของสิ่งที่ได้รับการประกันและขอบเขตของการประกันไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ใน Part 330 Deposit Insurance Coverage ของ Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชัดเจนซึ่ง กฎ และ คำจำกัดความที่จำเป็นในการให้ความคุ้มครองเงินฝากที่ได้รับการประกัน ภายใต้ The Federal Deposit Insurance Act โดยมีเนื้อหาสาระในการกำหนดหลักทั่วไปในสิทธิความเป็นเจ้าของซึ่งบัญชีเงินฝากที่มีอยู่ที่สถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง ผู้มีเงินฝากในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครองก็จะได้รับความคุ้มครองและได้รับความคุ้มครองในแต่ละบัญชีตามที่กำหนดในบัญชีผู้มีส่วนนี้ นอกจากนี้ เงินฝากในสิทธิที่ต่างกันจะถูกแยกการประกันต่างหากจากกัน

Part 330 Deposit Insurance Coverage มีรายละเอียดแบ่งออกเป็น 15 หมวด ดังนี้-

### **330.1 คำนิยาม (Definitions)**

เพื่อวัตถุประสงค์แห่งบทบัญญัติในส่วนนี้ ได้มีการจำกัดคำนิยามของคำที่เกี่ยวข้อง เช่น การผิคนัด เงินฝาก ข้อมูลบัญชีเงินฝาก เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง สถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง บุคคลธรรมดา ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของรายเดียว มาตรฐานจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด (Standard maximum deposit insurance amount - SMDIA) ทรัพย์สินของทรัสต์ กองทุนทรัสต์ ผลประโยชน์ของทรัสต์

### **330.2 อำนาจ และวัตถุประสงค์ (Authority and purpose)**

วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติส่วนนี้เป็นไปเพื่อทำให้กฎชัดเจนและกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นของวงเงินและสิ่งได้รับความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Act) และเพื่อกำหนดคกฏเกณฑ์การรับรู้ความเป็นเจ้าของเงินฝากในกรณีต่างๆ

### **330.3 หลักทั่วไป (General Principles)**

(a) สิทธิและความสามารถของผู้มีกรรมสิทธิ์ จำนวนที่ได้รับความคุ้มครองถูกกำหนดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันเงินฝากและส่วนนี้ขึ้นอยู่กับสิทธิความเป็นเจ้าของและความสามารถของผู้มีกรรมสิทธิ์ในบัญชีเงินฝากที่มีกับสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง กรณีเงินฝากทั้งหมดที่เป็นสิทธิประเภทเดียวกันที่อยู่ในสถาบันการเงินหนึ่ง จะต้องนำมารวมกันและประกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในส่วนนี้ เงินฝากตามสิทธิที่ต่างกันตามที่กำหนดภายใต้บทบัญญัติส่วนนี้ ได้รับความคุ้มครองแยกออกจากกันตามสิทธิแต่ละประเภท (ตัวอย่าง บัญชีเจ้าของคนเดียวและบัญชีเจ้าของร่วมได้รับความคุ้มครองแยกออกจากกัน)

(b) เงินฝากที่แยกฝากในหลายสถาบันการเงินหรือในสาขาอื่นของสถาบันเงินฝากเดียวกัน บัญชีเงินฝากของผู้ฝากรายหนึ่งที่มีในสถาบันการเงินแห่งหนึ่ง จะได้รับความคุ้มครองแยกต่างหากจากบัญชีเงินฝากของผู้ฝากรายเดียวกันที่มีกับสถาบันการเงินอีกสถาบันหนึ่ง แม้ว่าสถาบันการเงินทั้งสองหรือมากกว่านั้นจะเกี่ยวข้องกัน โดยมีเจ้าของคนเดียวก็ตาม ส่วนบัญชีเงินฝากของผู้ฝากที่มีในสาขาที่ต่างกันของสถาบันการเงินเดียวกัน จะไม่ได้รับความคุ้มครองแยกจากกัน โดยจะต้องคำนวณรวมกันและได้รับความคุ้มครองตามที่กำหนดในส่วนนี้

(c) เงินฝากที่เป็นของชาวต่างชาติและเงินฝากที่เป็นเงินสกุลต่างประเทศ การประกันเงินฝากไม่ได้ถูกจำกัดว่าจะใช้กับผู้มีสัญชาติหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีเงินฝากในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครองมีสิทธิได้รับการประกันตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และบทบัญญัติในส่วนนี้ นอกจากนี้ เงินฝากในรูปเงินสกุลต่างประเทศก็ได้รับการประกันตามบทบัญญัติในส่วนนี้ โดยเงินฝากจำนวนนั้นจะถูกกำหนดและจ่ายเป็นเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐตามอัตราแลกเปลี่ยนของวันที่สถาบันการเงินผิคนัด อัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้ในการแลกเปลี่ยน คือ อัตรา 12 PM (the 12 PM rates) ซึ่งเป็นอัตราซื้อขาย ณ เวลา 12.00 น. สำหรับการโอนขาย)

(d) เงินฝากที่ฝากไว้กับสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับความคุ้มครอง จะต้องเป็นเงินฝากที่สามารถจ่ายให้ได้ตามสัญญาในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงจะได้รับการประกันตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติในส่วนนี้ และในกรณีที่ผู้ฝากมีเงินฝากในสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับความคุ้มครองมากกว่าหนึ่งสาขาของธนาคารเดียวกัน ต้องนำมาคำนวณรวมกันและได้รับความคุ้มครองตามจำนวนที่กำหนด

(e) เงินฝากที่สามารถจ่ายนอกประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น โดยหนึ่งของสถาบันการเงินฝากที่จ่ายได้เฉพาะที่สำนักงานของสถาบันการเงินซึ่งตั้งอยู่นอกประเทศสหรัฐอเมริกา เขตโคลัมเบีย เปอร์โตริโก กวม เกาะมาเรียนาเหนือ อเมริกันซามา เขตทรัสต์ของแปซิฟิกไอส์แลนด์ และเกาะเวอร์จิน ไม่ถือเป็นเงินฝากตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในส่วนนี้

(f) เงินฝากของวิเทศธุรกิจ เงินฝากของวิเทศธุรกิจไม่ใช่เงินฝากตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในส่วนนี้

(g) สัญญาการลงทุนระหว่างธนาคาร (Bank Investment Contracts) มิใช่เงินฝากตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในส่วนนี้

(h) การปรับใช้กฎหมายมลรัฐหรือกฎหมายท้องถิ่นในการกำหนดการประกันเงินฝาก โดยทั่วไปการประกันเงินฝากเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเจ้าของเงินฝาก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลทางบัญชีของสถาบันการเงินก็เป็นส่วนหนึ่งในการวินิจฉัยถึงการให้ความคุ้มครองในการประกันเงินฝาก

## (i) การกำหนดจำนวนเงินฝาก

(1) หลักทั่วไป จำนวนเงินฝากคือจำนวนต้นเงินและดอกเบี้ยที่ได้รับโดยไม่มีเงื่อนไข ณ วันที่สถาบันการเงินผิคนัด โดยคำนวณดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนดในสัญญา (หรือตามอัตราที่ประกาศหรืออัตราเงินปันผล)

(2) บัตรเงินฝากที่ขายลด (Discounted certificates of deposit) คือ จำนวนบัตรเงินฝากที่ถูกขายโดยสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครองในราคาดจากราคาที่ตั้งไว้ (face value) คือ ราคาซื้อขายเดิมบวกกับจำนวนดอกเบี้ยที่ได้รับการคำนวณรายปี ซึ่งจะมีมูลค่าตามที่กำหนดเมื่อครบระยะเวลาของตราสาร

(3) การสละข้อกำหนดขั้นต่ำ ในกรณีที่มีเงินฝากที่มีกำหนดวันจ่ายเงินไว้แน่นอน ณ วันที่กำหนดแน่นอน หากมีการบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อขอสละข้อกำหนดขั้นต่ำเมื่อยังไม่สิ้นสุดเวลาที่กำหนด ดอกเบี้ยนับแต่วันดังกล่าวจนถึงวันปิดบัญชีจะถูกคำนวณตามที่กำหนดในสัญญาและเงินฝากนั้นสามารถถูกถอนในวันดังกล่าวโดยไม่มีค่าปรับหรือส่วนลด

(4) การต่อเนื่องของการได้รับความคุ้มครองหลังจากการตายของผู้ฝาก ความตายของผู้ฝากเงินไม่กระทบต่อการประกันเงินฝากเป็นระยะเวลา 6 เดือน นับจากการตายของผู้ฝาก เว้นแต่บัญชีเงินฝากจะถูกจัดโครงสร้างใหม่ และการดำเนินการในช่วงเวลาดังกล่าว จะไม่ส่งผลทำให้การคุ้มครองลดลง นอกจากนี้ หากบัญชีไม่ได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ภายใน 6 เดือน นับจากการตายของผู้ฝาก ก็จะทำให้ความคุ้มครองตามความเป็นเจ้าของที่แท้จริง ตามบทบัญญัติในมาตรา 330.5 (a) (1)

330.4 การดำเนินการต่อเนื่องในการแยกการประกันเงินฝากหลังจากที่มีการควบกิจการของสถาบันการเงิน (Continuation of separate deposit insurance after merger of insured depository institutions)

เมื่อความรับผิดชอบของสถาบันการเงินหนึ่งหรือมากกว่านั้นถูกรับไปโดยสถาบันการเงินอีกแห่งหนึ่ง ไม่ว่าจะโดยการควบกิจการ การเข้ารวมกัน หรือโดยวิธีอื่นตามกฎหมายหรือตามสัญญา สภาพการได้รับความคุ้มครองของสถาบันการเงินที่ได้โอนความรับผิดชอบสิ้นสุดลง และการประกันเงินฝากของเงินฝากส่วนที่โอนไปยังสถาบันการเงินที่รับโอนยังคงมีความต่อเนื่องของการประกันเป็นระยะเวลา 6 เดือน จากวันที่มีการควบกิจการ

330.5 การรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของในเงินฝาก และการวิธีการที่จำเป็นในการเก็บข้อมูล (Recognition of deposit ownership and recordkeeping requirements)

การรับรู้ความเป็นเจ้าของในเงินฝาก หลักฐานของการเป็นเจ้าของเงินฝากในการกำหนดจำนวนที่ได้รับการประกันของผู้ฝากแต่ละราย FDIC จะสันนิษฐานว่าเงินฝากเป็นของผู้ที่ปรากฏในข้อมูลบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินนั้น หาก FDIC เห็นว่าข้อมูลบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินนั้นมีความแจ่มชัดและไม่มีความน่าสงสัย ข้อมูลเหล่านั้นจะถือว่าผูกพันผู้ฝากเงิน



แต่หากข้อมูลบัญชีเงินฝากนั้นไม่แจ้งชัดหรือมีความน่าสงสัยในเรื่องความเป็นเจ้าของ FDIC อาจพิจารณาหลักฐานอื่นนอกจากข้อมูลบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินนั้นเพื่อพิจารณาความเป็นเจ้าของในเงินฝาก นอกจากนี้ หาก FDIC มีเหตุผลที่จะเชื่อว่าข้อมูลบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินมีความผิดพลาด และหากข้อมูลผิดพลาดนั้นจะเพิ่มขอบเขตการประกันเงินฝาก FDIC อาจพิจารณาหลักฐานที่มีทั้งหมดและจ่ายคืนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองตามความเป็นจริง

### 330.6 บัญชีประเภทเจ้าของคนเดียว (Single ownership accounts)

- บัญชีบุคคลธรรมดา คือ บัญชีเงินฝากที่ถือโดยบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง และฝากไว้ในบัญชีเงินฝากหนึ่งหรือหลายบัญชีในชื่อของบุคคลนั้น จะต้องนำจำนวนเงินฝากมาคำนวณรวมกัน และได้รับความคุ้มครองในวงเงินที่กำหนด

ส่วนข้อยกเว้นของข้อกำหนดทั่วไป ได้กำหนดว่า หากบุคคลธรรมดาคนหนึ่งรายมีสิทธิที่จะถอนเงินจากบัญชีบุคคลธรรมดา (ไม่รวมถึงผู้ที่มีสิทธิถอนตามหนังสือมอบอำนาจ) บัญชีดังกล่าวจะถูกดำเนินการเหมือนบัญชีที่มีกรรมสิทธิ์ร่วม (แต่อาจจะไม่ได้เป็นบัญชีที่มีคุณสมบัติเป็นบัญชีร่วม) และถูกประกันตามบทบัญญัติของมาตรา 330.9 เว้นแต่ข้อมูลทางบัญชีจะระบุไว้ชัดแจ้งจนเป็นที่พอใจแก่ FDIC ว่าเงินนั้นเป็นของบุคคลคนเดียวและผู้ที่มีสิทธิลงชื่อถอนอีกคนเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแทนเจ้าของบัญชีเท่านั้น

- บัญชีผู้ประกอบการรายเดียว คือ บัญชีเงินฝากของกิจการซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายเดียว ไม่ว่าฝากในบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีในชื่อของกิจการก็จะต้องปฏิบัติตามบัญชีบุคคลธรรมดา

- บัญชีระบุชื่อเดียว (Single-name Accounts) สำหรับเงินฝากที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วม เช่น สินสมรส ไม่ว่าฝากในบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีแล้วระบุชื่อบัญชีในนามของเจ้าของรายเดียว จะมีการปฏิบัติเหมือนบัญชีบุคคลธรรมดาของบุคคลที่มีชื่อในบัญชี

- บัญชีของผู้ตายและบัญชีที่ถือโดยผู้จัดการมรดกของผู้ตาย เงินที่อยู่ในชื่อของผู้ตาย หรือผู้จัดการมรดก หรือตัวแทนส่วนตัวของผู้ตายในบัญชีเงินฝากหนึ่งหรือหลายบัญชีจะถูกนำมาคำนวณรวมกันและได้รับการประกันตามจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด (SMDIA)

### 330.7 บัญชีประเภทที่ถือโดยตัวแทน ผู้แทน ผู้ดูแล ผู้มีอำนาจปกครอง หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Accounts held by an agent, nominee, guardian, custodian or conservator)

- บัญชีที่ถือโดยตัวแทน หรือผู้แทน (Agency or nominee accounts) คือ เงินของตัวการคนหนึ่งหรือหลายคนที่ถูกฝากในบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีในชื่อของตัวแทน ผู้ดูแล หรือ ผู้ถือครองแทน ซึ่งจะได้รับการประกันเสมือนว่าเป็นบัญชีเงินฝากในนามของตัวการ

- บัญชีที่ถือโดยผู้ดูแล ผู้มีอำนาจปกครอง หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Guardian, custodian or conservator accounts) เงินที่ถือครองโดยผู้ดูแล ผู้มีอำนาจปกครอง หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ เพื่อประโยชน์ของบุคคลที่ตนดูแล ซึ่งอาจถูกฝากในบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีในชื่อของผู้ดูแล ผู้มีอำนาจปกครอง



หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ บัญชีดังกล่าวจะถูกกำหนดให้เป็นบัญชีที่ถือโดยตัวแทน หรือผู้แทน และ จะได้รับการประกันในลักษณะเช่นเดียวกับบัญชีที่ถือโดยตัวแทน หรือผู้แทน

- บัญชีที่ถือโดยผู้ได้รับความไว้วางใจตั้งแต่สองรายหรือมากกว่า เงินที่ถือโดยตัวแทน ผู้ถือแทน ผู้ดูแล ผู้มีอำนาจปกครอง หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ ในนามของบุคคลสองรายหรือมากกว่านั้น ร่วมกัน บัญชีนั้นถือปฏิบัติเหมือนบัญชีเจ้าของร่วม และได้รับการประกันตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 330.9

### 330.8 บัญชีประเภทสัญญาเงินรายปี (Annuity contract accounts)

เงินทุนที่ถือครองโดยบริษัทประกันภัย หรือบริษัทอื่น ในบัญชีเงินฝาก เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นเงินกองทุนประกันชีวิตหรือ สัญญารับเงินรายปี และประโยชน์อื่นใด ที่เกี่ยวข้องตามสัญญาเท่านั้น จะถูกประกันแยกต่างหากตามจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด (SMDIA) ต่อผู้ได้รับเงินรายได้แต่ละราย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- 1) บริษัทได้จัดตั้งบัญชีต่างหากให้เงินทุนนั้นๆ
- 2) บัญชีดังกล่าวไม่สามารถถูกถอนมาจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกิจการอย่างอื่นของ บริษัทได้ และ
- 3) บัญชีดังกล่าวไม่สามารถถูกแทรกแซงโดยเจ้าหน้าที่อื่นของบริษัทในกรณีที่บริษัท ตกเป็นบุคคลล้มละลาย และทรัพย์สินของบริษัทถูกชำระบัญชี

ความคุ้มครองในบัญชีดังกล่าวแยกต่างหากจากการประกันบัญชีอื่นที่ถือโดยบริษัท เดียวกันหรือถือโดยผู้ได้รับรายได้รายปีในสถาบันการเงินเดียวกัน

### 330.9 บัญชีประเภทเจ้าของร่วม (Joint ownership accounts)

ขอบเขตของการประกันให้ความคุ้มครองแยกต่างหากจากกัน เจ้าของร่วมแต่ละราย จะได้รับการประกันแยกออกจากบัญชีที่ตนเป็นเจ้าของบัญชีผู้เดียว ตัวอย่างเช่น ถ้าบุคคลหนึ่ง มีบัญชีที่ตนเป็นเจ้าของบัญชีแต่ผู้เดียว และในขณะเดียวกันก็เป็นเจ้าของร่วมในบัญชี ผู้ฝากนั้น จะได้รับการประกันในบัญชีร่วมแยกจากบัญชีส่วนตัว ส่วนบัญชีร่วมที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในชื่อของ ทั้งสามีและภรรยาที่ก่อให้เกิดสินสมรส จะถูกรวมเข้าด้วยกันและประกันเป็นจำนวนสองเท่าของ จำนวนที่กำหนดใน SMDIA แยกต่างหากจากเงินฝากในบัญชีที่ระบุชื่อส่วนตัว

การกำหนดจำนวนที่ได้รับความคุ้มครอง ต้องนำจำนวนเงินของเจ้าของร่วมแต่ละราย ในบัญชีร่วมทั้งหมดทุกบัญชีรวมเข้าด้วยกันและจำนวนรวมจะถูกประกันตามที่กำหนดใน SMDIA (ตัวอย่าง เอ และ บี มีบัญชีร่วมที่มีจำนวนเงิน 60,000 ดอลลาร์สหรัฐ เอ และ ซี มีบัญชีร่วม ที่มีจำนวนเงิน 80,000 ดอลลาร์สหรัฐ และ เอ บี และ ซี มีบัญชีร่วมที่มีจำนวนเงิน 150,000 ดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น ส่วนของ เอ ในบัญชีร่วมทั้งหมดเป็นจำนวน 120,000 ดอลลาร์สหรัฐ (30,000 + 40,000 + 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ) เอ จะได้รับการประกัน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ส่วน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐ เป็นจำนวนที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และส่วนของ บี ในบัญชีร่วมทั้งหมดเป็น

จำนวน 80,000 ดอลลาร์สหรัฐ (30,000 + 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ) บี จึงได้รับการประกันเต็มจำนวน และ ซี มีส่วนในบัญชีร่วมทั้งหมดเป็นจำนวน 90,000 ดอลลาร์สหรัฐ (40,000 + 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ซี ก็ได้รับการประกันเต็มจำนวนเช่นกัน

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบัญชีเงินฝากร่วม กล่าวคือ

- เจ้าของร่วมในบัญชีทุกคนเป็นบุคคลธรรมดา
- เจ้าของร่วมแต่ละรายได้ลงลายมือชื่อในบัตรลายมือชื่อของบัญชีเงินฝาก และ
- เจ้าของร่วมแต่ละรายมีสิทธิในการถอน

การกำหนดส่วนแบ่งของเจ้าของร่วมแต่ละราย โดยหลักทั่วไป ให้ถือว่าของเจ้าของร่วมในบัญชีร่วมแต่ละรายมีส่วนแบ่งที่เท่าเทียมกัน เว้นแต่ มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงิน บทบัญญัติในส่วนนี้ใช้บังคับทั้งบัญชีเงินฝากร่วมที่มีตัวเชื่อม “และ” หรือ “หรือ” หรือมีทั้งสองคำในชื่อบัญชีร่วมนั้น

### 330.10 บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนได้ (Revocable trust accounts)

โดยหลักทั่วไป บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนได้ คือ เงินที่ถือโดยบุคคลธรรมดาและฝากไว้ในบัญชีที่เจ้าของแสดงเจตนาให้ผลประโยชน์ในบัญชีนั้นตกแก่ผู้รับประโยชน์หนึ่งคนหรือกว่านั้น เมื่อตนถึงแก่ความตาย ซึ่งจะได้รับการประกันตามมาตรฐานจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด (SMDIA) โดยได้รับความคุ้มครองแตกต่างหากจากบัญชีอื่นของผู้รับประโยชน์เพื่อประโยชน์ของบทบัญญัติมาตรานี้ ซึ่งกำหนดให้ “ผู้รับประโยชน์” หมายถึง บุคคลธรรมดา เช่น คู่สมรส บุตร หลาน บิดามารดา พี่ชายน้องชาย พี่สาวน้องสาว ของเจ้าของบัญชี รวมถึงองค์กรการกุศล และองค์กรอื่นที่ไม่มุ่งหากำไร (เช่น ในกรณีที่บุคคลหนึ่งทำบัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนได้ซึ่งมีเงื่อนไขให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับประโยชน์ 4 ราย กรณีเจ้าของบัญชีถึงแก่ความตายซึ่งบัญชีดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองสูงถึง 400,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยแยกการประกันออกจากบัญชีอื่นของเจ้าของบัญชีนั้น หรือผู้รับประโยชน์ที่มีต่อสถาบันการเงินเดียวกัน) ทั้งนี้ หากกรณีผู้รับผลประโยชน์ที่ได้ระบุชื่อไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของการเป็นผู้รับผลประโยชน์ บัญชีนี้จะได้รับความคุ้มครองเหมือนบัญชีประเภทเจ้าของรายเดียว เช่น บุคคลหนึ่งได้ทำบัญชีที่ระบุเงื่อนไขให้จ่ายเมื่อเกิดความตายของตนขึ้นแก่สัว์เลี้ยง บัญชีนั้นจะได้รับความคุ้มครองเหมือนเป็นบัญชีประเภทเจ้าของรายเดียว) โดยปกติแล้วมีการเรียกบัญชีประเภทนี้ว่า บัญชี Totten trust หรือบัญชีที่จ่ายเมื่อเกิดความตาย (payable – on – death accounts) หรือบัญชีทรัสต์แบบเพิกถอนได้

บัญชีประเภทนี้ต้องมีเจตนาที่ชัดเจนว่า เมื่อเจ้าของบัญชีเสียชีวิตลง ผลประโยชน์จะตกแก่ผู้รับประโยชน์รายหนึ่งหรือมากกว่านั้น ซึ่งจะต้องระบุไว้ในบัญชี โดยคำที่นิยมใช้กันทั่วไปคือ “เพื่อเป็นทรัสต์แก่” “เป็นทรัสต์สำหรับ” “จ่ายเมื่อเสียชีวิตให้” หรือคำอื่นในทำนองเดียวกัน นอกจากนี้ ต้องมีการระบุชื่อผู้รับประโยชน์ไว้ในข้อมูลบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงิน และ

ผู้ตัดสินชี้ขาดเรื่องทรัพย์สิน หรือ Settlor ของบัญชีทรัสต์ที่เพิกถอนได้ถือเป็นเจ้าของเงินฝากในบัญชีดังกล่าว

บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนได้มีขอบเขตในการให้ความคุ้มครองไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ กล่าวคือ บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนได้ที่มีจำนวนเงินเกินกว่าห้าเท่าของจำนวนที่ได้รับความคุ้มครอง (500,000 ดอลลาร์สหรัฐ) และระบุชื่อผู้รับประโยชน์มากกว่า 5 ราย ซึ่งหากเป็นไปตามหลักทั่วไป ก็จะมีผลให้บัญชีนี้ได้รับความคุ้มครองเกินกว่าห้าเท่าของจำนวนที่ให้ความคุ้มครอง (500,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ทางกรจึงมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแต่ละรายไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ และรวมแล้วไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ เช่น บุคคลรายหนึ่งเป็นเจ้าของบัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนได้จำนวน 600,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยมีเงื่อนไขขึ้นอยู่กับความตายของเจ้าของบัญชี และระบุชื่อผู้รับผลประโยชน์และส่วนแบ่ง ดังนี้ บุตร 3 คน เป็นผู้รับผลประโยชน์รายละ 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อนเจ้าของบัญชีได้รับสิทธิ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ องค์กรการกุศลได้รับสิทธิ 70,000 ดอลลาร์สหรัฐ และส่วนที่เหลือให้เป็นสิทธิของกลุ่มสมรส (375,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ในกรณีนี้จึงจำกัดขอบเขตการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับประโยชน์แต่ละรายไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น ส่วนผลประโยชน์ของบุตรแต่ละรายจึงได้รับความคุ้มครองจำนวน 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อราย เพื่อนได้รับความคุ้มครองจำนวน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ องค์กรการกุศลได้รับความคุ้มครองจำนวน 70,000 ดอลลาร์สหรัฐ และกลุ่มสมรสได้รับความคุ้มครองจำกัดจำนวน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ บัญชีนี้จึงได้รับความคุ้มครองรวมทั้งหมดเป็นจำนวน 325,000 ดอลลาร์สหรัฐ

บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนได้สามารถเปลี่ยนแปลงเป็นบัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ (irrevocable trust) ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 330.13 เช่น กรณีบุคคลสองรายมีบัญชีทรัสต์ที่มีเงื่อนไขขึ้นอยู่กับความตายของเจ้าของบัญชี ซึ่งถือเป็นผู้ให้ร่วมเมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เป็นเจ้าของบัญชีถึงแก่ความตาย บัญชีจะถูกเปลี่ยนแปลงเป็นบัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ ซึ่งก็จะได้รับความคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง

330.11 บัญชีของบริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือ กลุ่มบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคล (Accounts of a corporation, partnership or unincorporated association)

บัญชีของบริษัท หมายถึง บัญชีเงินฝากของบริษัทที่มีไว้เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด (SMDIA) หากบริษัทได้มีส่วนหรือแผนกต่างๆ ที่ไม่ได้แยกออกจากกัน บัญชีเงินฝากของส่วนหรือแผนกต่างๆ จะถูกรวมเข้าด้วยกันและได้รับการประกันโดยรวม แต่หากบริษัทมีบัญชีเงินฝากที่ถือโดยตัวแทนหรืออาศัยความไว้วางใจ บัญชีนั้นจะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับบัญชีที่ถือโดยตัวแทนหรืออาศัยความไว้วางใจ ตามมาตรา 330.7

บัญชีของห้างหุ้นส่วน หมายถึง บัญชีเงินฝากของห้างหุ้นส่วนที่มีไว้เพื่อบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนจะได้รับการประกันโดยรวมตามจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด (SMDIA) แต่ทั้งนี้ขอบเขตของการให้ความคุ้มครองจะแยกออกจากบัญชีส่วนตัวของหุ้นส่วนแต่ละราย

บัญชีของกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคล หมายถึง บัญชีเงินฝากของกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลซึ่งมีไว้เพื่อบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ จะได้รับการประกันโดยรวมตามมาตรฐานจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด (SMDIA) แต่ทั้งนี้ขอบเขตของการให้ความคุ้มครองจะแยกออกจากบัญชีส่วนตัวของบุคคลที่เข้าร่วมกลุ่มแต่ละราย

330.12 บัญชีซึ่งถือโดยสถาบันการเงินในฐานะทรัสต์ของทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ (Accounts held by a depository institution as the trustee of an irrevocable trust)

บัญชีที่เป็นเงินกองทุนทรัสต์ซึ่งถือโดยสถาบันการเงินในฐานะทรัสต์ของทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ เจ้าของหรือผู้รับผลประโยชน์แต่ละรายจะได้รับความคุ้มครองแยกออกจากกันตามมาตรฐานจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด (SMDIA) และการประกันจำนวนเงินในบัญชีนี้จะไม่ถูกนำไปรวมเข้ากับบัญชีส่วนตัวของผู้รับผลประโยชน์แต่ละราย

330.13 บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ (Irrevocable trust accounts)

โดยหลักทั่วไป เงินของบัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ซึ่งได้กำหนดส่วนแบ่งให้แก่ผู้รับผลประโยชน์อย่างแน่นอน ในการให้ความคุ้มครองจะต้องนำจำนวนเงินส่วนแบ่งของผู้รับผลประโยชน์แต่ละรายในบัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้หนึ่งบัญชีหรือมากกว่านั้นซึ่งมี Settlor หรือผู้ให้รายเดียวกัน รวมเข้าด้วยกันและให้ความคุ้มครองตามจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด แต่ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ ความคุ้มครองบัญชีประเภทนี้แยกออกจากบัญชีอื่นของ Settlor ผู้ให้ หรือผู้รับผลประโยชน์ที่มีในสถาบันการเงินเดียวกัน

330.14 บัญชีเพื่อการเกษียณอายุ และบัญชีการวางแผนทางการเงินของลูกจ้าง (Retirement and other employee benefit plan accounts)

ผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรานี้ หมายถึง บุคคลที่นำเงินมาบริหารจัดการในบัญชีเพื่อการเกษียณ และบัญชีการวางแผนทางการเงินของลูกจ้าง ซึ่งบัญชีเพื่อการเกษียณอายุต้องมีลักษณะเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 408 (a) แห่งประมวลรัษฎากร ค.ศ. 1986 (The Internal Revenue Code of 1986) ส่วนบัญชีการวางแผนทางการเงินของลูกจ้างต้องมีลักษณะเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 3 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกันรายได้ของลูกจ้างที่เกษียณอายุ ค.ศ. 1974 (The Employee Retirement Income Security Act of 1974 - ERISA) รวมถึงที่กำหนดในมาตรา 401 (d) แห่งประมวลรัษฎากร ค.ศ. 1986



เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นเงินฝากในบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ บัญชีการวางแผนทางการเงินของลูกจ้างที่มีในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง โดยผู้ฝากแต่ละราย จะได้รับความคุ้มครองจำนวน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐ

### 330.15 บัญชีที่ถือโดยหน่วยงานของรัฐ (Public unit account)

ขอบเขตของการคุ้มครองบัญชีที่ถือโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ดูแลจะต้องมีอำนาจที่สมบูรณ์ในการควบคุมเงินที่เป็นของรัฐ โดยผู้ดูแลมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งมาปฏิบัติหน้าที่ควบคุมบริหารจัดการการเงินของรัฐ เช่น อำนาจในการเปิดบัญชีในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง ถอนเงิน และจัดสรรเงิน

บัญชีของแต่ละหน่วยงานของรัฐตามมาตรา นี้ หมายถึง บัญชีของสหรัฐอเมริกา บัญชีของรัฐ จังหวัด เทศบาล หรือส่วนทางการเมือง บัญชีของ District of Columbia\* บัญชีของเปอร์โตริโก\*\* บัญชีของรัฐที่ปกครองตนเอง เช่น กวม เกาะมาเรียนาเหนือ อเมริกานซามา เขตทรัสต์ของแปซิฟิก ไอส์แลนด์ และหมู่เกาะเวอร์จิน และบัญชีของกลุ่มชนเผ่าอินเดีย ซึ่งกำหนดให้เงินในบัญชีดังกล่าวที่ฝากไว้ในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง จะได้รับการประกันแยกออกจากกันระหว่างเงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากที่ถอนคืนได้ทันที โดยกำหนดให้

- เงินฝากในบัญชีฝากประจำและบัญชีออมทรัพย์ได้รับความคุ้มครองตามจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด
- เงินฝากที่ถอนคืนได้ทันทีได้รับความคุ้มครองตามจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด

ทางการประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศใช้ Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005 - FDIRA (the Reform Act) กำหนดเนื้อหาสาระในมาตรา 3 เพื่อแก้ไข FDIA และ The Federal Credit Union Act โดยกำหนดวงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีที่ถือโดยหน่วยงานของรัฐ ในจำนวนวงเงินไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดวงเงินที่ให้ความคุ้มครองสูงกว่าบัญชีทั่วไป

\* District of Columbia คือ เขตของรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศบนฝั่งแม่น้ำโปโตแมค

\*\* Commonwealth of Puerto Rico เป็นชื่อเกาะในตอนกลางของหมู่เกาะ West Indies ซึ่งเป็นเครือจักรภพของอเมริกา



### 3.7.1.6 การจ่ายเงินคืน (Pay - Off)

การจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินนั้น FDIC ได้กำหนดวิธีการจ่ายคืน 2 วิธี ดังนี้

1. จ่ายเงินชดเชยคืนให้แก่ผู้ฝากเงินโดยตรง Straight Deposit Pay – Off (SDPO)
2. โอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินอื่น Insurance Deposit Transfer (IDT)  
ซึ่งกระทำได้ 2 วิธี

- การจัดตั้ง New Bank เพื่อประโยชน์แก่ผู้ฝากเงินหรือสาธารณประโยชน์ FDIC อาจจัดตั้งขึ้นในท้องที่เดียวกับที่สถาบันการเงินที่ปิดกิจการนั้นตั้งอยู่ ซึ่ง New Bank ที่จัดตั้งเป็นเพียงการจัดตั้งขึ้นชั่วคราว โดย FDIC จะโอนเงินที่รับประกันไปไว้ที่ New Bank ประชาชนผู้ฝากเงินสามารถติดต่อขอรับเงินได้ที่ New Bank นอกจากนี้ New Bank ยังสามารถที่จะรับฝากเงินจากประชาชนได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจาก FDIC ก่อน และหาก FDIC พิจารณาแล้วเห็นควรให้ New Bank ดำเนินการต่อไป FDIC จะให้ New Bank ออกและขายหุ้นให้กับประชาชน หลังจากนั้น The Comptroller of the Currency จะออกใบอนุญาตจัดตั้งเป็น national bank เพื่อดำเนินการต่อไป โดยไม่ต้องเลิกกิจการ

- โอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินสมาชิกอื่นของ FDIC ในจำนวนเงินที่รับประกันซึ่งผู้ฝากเงินสามารถติดต่อขอรับเงินได้ที่สถาบันการเงินดังกล่าว \*

### 3.7.1.7 การรับช่วงสิทธิของสถาบันประกันเงินฝาก (Subrogation of corporation)

โดยทั่วไป แม้จะมีกฎหมายสหพันธรัฐ กฎหมายมลรัฐ หรือรัฐธรรมนูญของบางรัฐ เมื่อ FDIC ได้จ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินตาม subsection (f) FDIC ก็จะสามารถรับช่วงสิทธิทั้งหมดของผู้ฝากเงินที่มีต่อสถาบันการเงินหรือสาขาภายในขอบเขตของจำนวนที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงิน \*\*

ผลประโยชน์ในจำนวนที่รับช่วงสิทธิ (Dividends on subrogated amounts) การรับช่วงสิทธิของ FDIC ภายใต้ Federal Deposit Insurance Act of 1950 section 11 (g) (1) รวมถึงสิทธิในส่วนที่จะได้รับผลประโยชน์ตามจำนวนที่ผู้ฝากเงินมีสิทธิเรียกร้องต่อสถาบันการเงิน \*\*\*

\* Federal Deposit Insurance Act of 1950 section 11 (f), section 11 (m)

\*\* Federal Deposit Insurance Act of 1950 section 11 (g) (1)

\*\*\* Federal Deposit Insurance Act of 1950 section 11 (g) (2)

### 3.7.1.8 การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบประกันเงินฝาก

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ The Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005 – FDIRA (The Reform Act) เพื่อแก้ไข The Federal Deposit Insurance Act โดยมีเนื้อหาสาระในทางเทคนิคและการปฏิรูประบบการประกันเงินฝากให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื้อหาสาระที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การรวมกองทุนประกันเงินฝากของธนาคาร (Bank Insurance Fund - BIF) และกองทุนประกันเงินฝากของสมาคมออมทรัพย์ (Savings Association Insurance Fund – SAIF) เป็นกองทุนใหม่ คือกองทุนประกันเงินฝาก Deposit Insurance Fund – DIF การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2006 นอกจากนี้มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ เพิ่มวงเงินคุ้มครองบัญชีเกษียณอายุ (Retirement Account) หรือเพิ่มวงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีขององค์กรที่บริหารตนเองภายในรัฐในจำนวนวงเงินไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ

อีกทั้งมีแนวความคิดในการคุ้มครองเงินฝากจัดตั้งระบบประกันเงินฝากโดยอาสาสมัคร (voluntary deposit insurance system) สำหรับการประกันเงินฝากในส่วนที่เกินวงเงินที่คุ้มครอง เช่น การประกันต่อ (reinsurance) เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากเกินกว่าที่ได้รับการคุ้มครอง ปัจจุบันระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีวิวัฒนาการที่ก้าวหน้าไปอย่างมาก ซึ่งรวมถึงการประกันเงินฝากในส่วนที่เกินความคุ้มครอง

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่นำระบบประกันเงินฝากมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1933 และมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา ซึ่งในเดือนกุมภาพันธ์ 2000 สภา congress แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทำการพิจารณาเปลี่ยนแปลงระบบสถาบันประกันเงินฝาก โดยมีประเด็นสำคัญในการพิจารณา คือ

- การเพิ่มจำนวนวงเงินที่คุ้มครองสำหรับบัญชีเงินฝากทั่วไปให้สูงขึ้น ซึ่งจากเดิมกำหนดให้ความคุ้มครอง 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ
- การกำหนดให้เงินฝากของหน่วยงานของรัฐได้รับความคุ้มครองในวงเงินที่สูงกว่าบัญชีเงินฝากทั่วไป
- การกำหนดให้บัญชีเงินฝากเพื่อการเกษียณอายุได้รับความคุ้มครองในวงเงินที่สูงกว่าบัญชีเงินฝากทั่วไป
- การควบรวม BIF และ SAIF เข้าด้วยกัน

โดยในการพิจารณาทางนโยบาย ผู้วางนโยบายได้พิจารณาถึงปัจจัยความเป็นไปได้ที่จะทำการเปลี่ยนแปลง จากคำแนะนำของ FDIC และการประชุมสภา congress ครั้งที่ 107 ได้มีการเสนอให้มีการร่างกฎหมายปรับปรุงระบบสถาบันประกันเงินฝาก โดยกำหนดให้

- ดำเนินการควบรวม BIF และ SAIF เข้าด้วยกันเป็นกองทุนเดี่ยว คือ กองทุนประกันเงินฝาก Deposit Insurance Fund (DIF)

- เพิ่มวงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีเงินฝากทั่วไป ซึ่งจากเดิมกำหนดให้ความคุ้มครอง 100,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย โดยกำหนดเป็นภาคผนวกเกี่ยวกับวงเงินที่คุ้มครองซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ทุก 5 ปี

- วงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีเกษียณอายุ (Retirement Account) มีจำนวนสูงกว่าวงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีเงินฝากทั่วไป

- วงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีขององค์กรที่บริหารตนเองภายในรัฐ มีจำนวนสูงกว่าวงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีเงินฝากทั่วไป โดยกำหนดวงเงินคุ้มครอง 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ

- ทำให้ FDIC สามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัวเพื่อการรองรับส่วนสูญเสียในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น และกองทุนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ควรมีแหล่งที่มาของเงินกองทุนมากขึ้น

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบประกันเงินฝากในประเด็นดังกล่าวได้นำไปสู่การทำประชาพิจารณ์ H.R. 522 ซึ่งได้กำหนดรูปแบบของการแก้ไขเปลี่ยนแปลง (Amendment form) เพื่อผ่านการพิจารณาของ Financial Services Committee โดยมีข้อเสนอแนะให้

- ควบรวมกองทุน BIF และ SAIF เข้าด้วยกันเป็นกองทุนประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Fund)

- เพิ่มวงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีเงินฝากทั่วไป

- จัดให้มีภาคผนวกวงเงินที่คุ้มครองเพื่อการปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ

- กำหนดวงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีเกษียณอายุสูงกว่าบัญชีเงินฝากทั่วไป

- กำหนดวงเงินคุ้มครองสำหรับบัญชีหน่วยงานของรัฐสูงกว่าบัญชีเงินฝากทั่วไป โดยให้ความคุ้มครอง 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ 130,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อบัญชี และส่วนที่เกิน 130,000 ดอลลาร์สหรัฐ ได้รับความคุ้มครอง 80% ของจำนวนที่เกิน

- ทำการศึกษาการประกันเงินฝากและหุ้น รวมทั้งเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประชาพิจารณ์ H.R. 522 ได้ถูกส่งไปยังสภา เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2003 สภาได้ให้การอนุมัติรับรองด้วยคะแนนเสียง 411 ต่อ 11 เสียง การบัญญัติกฎหมายครั้งนี้ได้ผ่านไปได้เนื่องจากการสนับสนุนของกลุ่มธนาคาร และเพื่อป้องกันระบบการประกันเงินฝากให้มีความเหมาะสมต่อความจำเป็นที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และในที่สุดได้มีการประกาศใช้ Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005 – FDIRA (The Reform Act) ซึ่งประธานาธิบดี George W. Bush ได้ลงนามในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2006 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญในทางเทคนิคและการปฏิรูประบบการประกันเงินฝากให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือ การรวมกองทุนประกันเงินฝากของธนาคาร (Bank Insurance Fund - BIF) และกองทุนประกันเงินฝากของสมาคมออมทรัพย์ (Savings Association Insurance Fund – SAIF) เป็นกองทุนเดียวกัน คือกองทุนประกันเงินฝาก Deposit Insurance Fund – DIF โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2006 นอกจากนี้ ได้กำหนดให้มีการแก้ไข FDIA และ

The Federal Credit Union Act โดยปรับวงเงินที่คุ้มครองสำหรับบัญชีบางประเภทให้สูงกว่าบัญชีเงินฝากทั่วไป เช่น บัญชีเกษียณอายุ (Retirement account) บัญชีถือโดยหน่วยงานของรัฐ (Public unit account) ซึ่งกำหนดวงเงินคุ้มครอง 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ (ตามมาตรา 3 แห่ง Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005) รวมถึงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบประกันเงินฝาก โดยกำหนดให้ Comptroller General และ FDIC ทำการรายงานความมีประสิทธิภาพของมาตรการป้องกันล่วงหน้า และให้ FDIC และ The National Credit Union Administration ทำรายงานการจัดตั้งระบบประกันเงินฝากโดยสมัครใจ (voluntary deposit insurance system) สำหรับการประกันเงินฝากในส่วนที่เกินวงเงินที่คุ้มครอง และการประกันเงินฝากทั้งหมดของสถาบันการเงินและ credit union โดยเอกชน (ตามมาตรา 10 แห่ง Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005)

ปัจจุบันระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีวิวัฒนาการที่ก้าวหน้าไปอย่างมาก โดยเฉพาะได้มีรูปแบบของการประกันเงินฝากในส่วนที่เกินวงเงินที่คุ้มครอง เช่น การให้ความคุ้มครองบัญชีหุ้นส่วนที่เกิน (Excess Share Insurance) ของสมาชิก credit union ซึ่งมีเงินฝากเกินส่วนที่ได้รับความคุ้มครองจาก The National Credit Union Administration (NCUA) นอกจากนี้ การประกันเงินฝากในส่วนที่เกินทำให้ผู้ฝากเงินสามารถได้รับความคุ้มครองในส่วนที่เกินวงเงินคุ้มครองสูงถึง 250,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย ดังนั้น ผู้ฝากเงินแต่ละรายจึงสามารถได้รับความคุ้มครองเงินฝากสูงถึง 350,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย โดยได้รับการประกันทั้งจากภาครัฐและเอกชน ดังนั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ถือเป็นประเทศแม่แบบของระบบประกันเงินฝาก ซึ่งมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ก็ได้มีการพยายามพัฒนาและเสนอแนะปรับปรุงการประกันเงินฝากให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและเหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจสังคมในแต่ละยุคสมัย

### 3.7.2 ประเทศญี่ปุ่น

โครงสร้างระบบสถาบันการเงินในญี่ปุ่น ประกอบด้วย ธนาคารกลาง (Central Bank) หรือ Bank of Japan สถาบันการเงินของเอกชน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐบาล มีรายละเอียด ดังนี้

สถาบันการเงินของเอกชน แบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

- ธนาคารพาณิชย์ ประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ ได้แก่

1) City Banks เป็นธนาคารพาณิชย์รายใหญ่มีจำนวน 4 รายประกอบด้วย Mitsubishi UFJ Banking Corporation, Sumitomo Mitsui Banking Corporation, Mizuho Banking Corporation และ Resona Bank

2) Regional Banks เป็นธนาคารท้องถิ่น จัดตั้งโดยนักธุรกิจท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ มีจำนวน 64 ราย

3) ธนาคารที่เป็นสมาชิกกลุ่มธนาคารท้องถิ่น (Member Banks of the Second Association of Regional Banks) มีจำนวน 46 ราย

4) ธนาคารบริหารทรัพย์สิน (Trust Banks) จัดตั้งโดยกฎหมาย Trust Banks มีจำนวน 21 ราย

5) สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (Foreign Banks) มีจำนวน 42 ราย

6) Other Banks มีจำนวน 6 ราย

- สหกรณ์และธนาคารกลางสหกรณ์ ที่ก่อตั้งโดยความร่วมมือของสมาชิกประกอบด้วย

1) Shinkin Bank\* และธนาคารกลางของ Shinkin Bank\*\* (The Shinkin Central Bank)

2) สหกรณ์สินเชื่อ (Credit Cooperatives) และธนาคารกลางสหกรณ์สินเชื่อ (Shinkumi Federation Bank Credit Cooperatives)

3) ธนาคารแรงงาน (Labor Banks) และธนาคารกลางธนาคารแรงงาน (Rokinren Bank)

4) ธนาคารกลางสหกรณ์การเกษตร การป่าไม้และประมง (Norinchukin Bank)

5) สมาคมสินเชื่อสหกรณ์การเกษตร (Credit Federations of Agricultural Cooperatives)

6) สหกรณ์การเกษตร (Agricultural Cooperatives)

7) สมาคมสินเชื่อสหกรณ์การประมง (Credit Federations of Fishery Cooperatives)

8) สหกรณ์การประมง (Fishery Cooperatives)

นอกจากนี้ ยังมีสถาบันการเงินประเภทอื่นได้แก่ บริษัทประกันภัย (Insurance Companies) ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ บริษัทประกันชีวิต (Life Insurance Companies) บริษัทประกันวินาศภัย (Non-Life Insurance Companies) และบริษัทหลักทรัพย์ (Securities Firms) ทั้งใน

\* Shinkin Banks (Shinyo kinko) เป็นสถาบันการเงินในความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือ ผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และผู้มีภูมิลำเนาท้องถิ่น ซึ่งได้อาศัยทำงาน หรือมีสำนักงานที่ตั้งในท้องถิ่นสามารถเข้าเป็นสมาชิกและรับความช่วยเหลือได้ Shinkin Banks ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 มีบทบาทหน้าที่เหมือน Credit Union แต่ทั้งนี้ ยังสามารถรับฝากเงินจากผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก

\*\* The Shinkin Central Bank หรือธนาคารกลางของ Shinkin Bank จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางของ Shinkin Bank โดยกระดมเงินทุนและให้กู้ยืมแก่ Shinkin Bank ที่เป็นสมาชิก และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ The Financial Services Agency



ประเทศและต่างประเทศ รวมทั้ง Non-bank Business เช่น บริษัทที่ให้บริการกู้เงิน (Lending Company) บริษัทบัตรเครดิต เป็นต้น

สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐบาล มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มลูกค้าที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเอกชนได้ ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการสนับสนุนสาขาธุรกิจบางสาขาที่รัฐบาลต้องการสนับสนุน ได้แก่

1) Japan Bank of International Cooperation: JBIC ทำหน้าที่เป็น EXIM Bank ในการให้สินเชื่อเพื่อสนับสนุนการนำเข้า/ส่งออก และการลงทุนของนักธุรกิจของญี่ปุ่น ในต่างประเทศ รวมทั้งเป็นเครื่องมือของรัฐบาลญี่ปุ่นในการให้เงินกู้แก่โครงการโครงสร้างพื้นฐานในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อตอบสนองนโยบายเศรษฐกิจของญี่ปุ่น

2) บริษัทเงินทุนเพื่อลูกค้าขนาดย่อมหรือ Micro Credit (National Life Finance Corporation)

3) บริษัทเงินทุนเพื่อธุรกิจขนาดกลางและย่อม (Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprises)

4) บริษัทเงินทุนเพื่อการเกษตร ป่าไม้และประมง (Agriculture, Forestry, and Fisheries Finance Corporation)

5) บริษัทเงินทุนเพื่อพัฒนาเกาะ Okinawa (Okinawa Development Finance Corporation)

6) บริษัทเงินทุนเพื่อวิสาหกิจของเทศบาล (Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises)

7) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งญี่ปุ่น (Development Bank of Japan: DBJ)

8) ธนาคาร SMEs (Shoko Chukin Bank)

9) Japan Post Bank Co. และ Japan Post Insurance Co. ซึ่งเป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของ Japan Post เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2550 Japan Post Bank Co. เป็นสถาบันการเงินที่ใหญ่ที่สุดของโลก<sup>31</sup>

ส่วนการประกันเงินฝาก ประเทศญี่ปุ่นเริ่มนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน และการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน โดยมีการจัดตั้ง Deposit Insurance Corporation of Japan หรือ DICJ ขึ้น

<sup>31</sup> สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลัง สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโตเกียว, SMEs และ Micro Credit Financing ในประเทศญี่ปุ่น [ออนไลน์], 3 ธันวาคม 2550. แหล่งที่มา [www.thaiceotokyo.jp/th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=683](http://www.thaiceotokyo.jp/th/index.php?option=com_content&task=view&id=683)

ภายใต้กฎหมาย Deposit Insurance Law โดยในการจัดตั้ง DICJ นั้นได้รับเงินทุนมาจากรัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Japan) และสถาบันการเงินเอกชน DICJ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนที่ได้รับ ความคุ้มครอง และเมื่อปี พ.ศ. 2539 ระบบสถาบันการเงินของญี่ปุ่นได้ประสบปัญหาอย่างรุนแรงทำให้ทางการต้องประกาศประกันเงินฝากเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) จนสิ้นสุดเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2545 ต่อมาตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับลดวงเงินประกันลงมาอยู่ที่ 10 ล้านเยนต่อผู้ฝากเงินแต่ละสถาบันการเงิน (Per Depositor Per Bank)

### 3.7.2.1 ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ Deposit Insurance Corporation of Japan หรือ DICJ

ในประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มมีการประกันเงินฝากตั้งแต่ปี 2514 ได้มีการจัดตั้ง Deposit Insurance Corporation of Japan หรือ DICJ ขึ้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยการประกันเงินฝาก Deposit Insurance Law เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน และรักษาเสถียรภาพของระบบทางการเงิน โดยการชดใช้เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง การซื้อขายเงินฝาก และสิทธิเรียกร้องอื่นที่จำเป็นเมื่อสถาบันการเงินได้ทำการเลื่อนการจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินตามที่ได้กล่าวมา นอกจากนี้เพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของสถาบันการเงิน โดยการจัดความช่วยเหลือทางการเงินที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือในการรวบรวมกิจการ หรือการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาค่าอื่นต่อสถาบันการเงินที่ล้มเหลว การแต่งตั้งบุคคลให้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ล้มเหลว เป็นต้น

สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกตาม Deposit Insurance Law ได้กำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 2 คือ ธนาคารที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการธนาคาร (Banking Law) Long – term credit banks ภายใต้กฎหมาย Long – Term Credit Bank Law, Shinkin banks, Credit cooperatives, Labor banks, The Shinkin Central Banks, A federation of credit cooperatives ซึ่งเป็นความร่วมมือขององค์กรธุรกิจอันอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยองค์กรความร่วมมือของผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, The Rokinren Bank ทั้งนี้ เว้นแต่สถาบันการเงินที่สำนักงานใหญ่ไม่ได้มีถิ่นที่ตั้งอยู่ในบังคับของเขตอำนาจศาลไม่ถือเป็นสถาบันการเงินสมาชิกตามกฎหมายนี้

### 3.7.2.2 ลักษณะทั่วไปของสถาบันประกันเงินฝาก

Deposit Insurance Corporation of Japan หรือ DICJ เป็นกึ่งหน่วยงานของรัฐที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2514 มีหน้าที่ดำเนินการระบบประกันเงินฝากของประเทศญี่ปุ่นตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการประกันเงินฝาก Deposit Insurance Law ตามคำแนะนำของรายงานคณะกรรมการวิจัยระบบทางการเงิน (Financial System Research Committee report) ซึ่งเน้นความจำเป็นของการสร้างระบบที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน และเสนอแนะแนวทางพื้นฐาน

ที่นำไปสู่เป้าหมาย โดย DICJ ถือเป็นองค์กรดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันเงินฝาก Deposit Insurance Law ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยการชดใช้เงินฝากที่ได้รับการประกัน การซื้อขายเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่นในกรณีสถาบันการเงินไม่สามารถจ่ายคืนเงินฝากได้ตามกำหนดระยะเวลา นอกจากนี้ DICJ มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขความผิดพลาดของสถาบันการเงิน สร้างระบบการจัดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่เหมาะสม เช่น การควบกิจการ หรือมาตรการแก้ไขอื่น การโอนกิจการของสถาบันการเงินที่ล้มเหลว และมาตรการในการบริหารทางการเงิน ทั้งนี้ เพื่อการสร้างเสถียรภาพความมั่นคงของระบบการเงิน

ลักษณะทั่วไปของ DICJ นั้น DICJ ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีบทบาทหน้าที่ในการประกันเงินฝาก องค์กรอื่นใดไม่สามารถใช้ชื่อสถาบันประกันเงินฝากได้ (Deposit Insurance Corporation) ส่วนเงินทุนของ DICJ ประกอบด้วยจำนวนเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐและผู้ถือหุ้นด้วยในขณะที่มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก หากกรณีจำเป็น DICJ สามารถเพิ่มเงินทุน โดยความยินยอมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

### 3.7.2.3 การก่อตั้ง Deposit Insurance Corporation of Japan หรือ DICJ

ในการก่อตั้ง บุคคลผู้มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญด้านการเงินจำนวน 7 คน หรือมากกว่านั้นปฏิบัติเป็นผู้จัดตั้งเพื่อก่อตั้ง DIC \* ผู้จัดตั้งจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและเชิญผู้ร่วมทุน โดยหนังสือบริคณห์สนธิจะต้องกำหนดสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1.) วัตถุประสงค์
- (2.) ชื่อทางการ
- (3.) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่
- (4.) จำนวนเงินทุนทั้งหมดและส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (5.) สาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการนโยบาย
- (6.) สาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร
- (7.) สาระสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตการดำเนินการ
- (8.) สาระสำคัญเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายและบัญชี
- (9.) สาระสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหนังสือบริคณห์สนธิ
- (10.) วิธีการเผยแพร่ต่อสาธารณะ \*\*

\* Deposit Insurance Law section 2 Establishment Article 9 Incorporation

\*\* Deposit Insurance Law section 2 Establishment Article 10 Preparation of Articles of Incorporation

### 3.7.2.4 โครงสร้างของ DICJ

DICJ ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Law) จุดประสงค์เพื่อการจัดการระบบประกันเงินฝากของประเทศญี่ปุ่นตามที่กฎหมายประกันเงินฝากกำหนดตามข้อเสนอแนะรายงานของคณะกรรมการวิจัยระบบทางการเงิน ซึ่งได้เน้นความจำเป็นในการสร้างระบบเพื่อจูงใจในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน และชี้แนะแนวทางให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ DICJ ประกอบด้วยโครงสร้างในการดำเนินงาน ดังนี้-

#### หน่วยงานที่ดำเนินการ

ภายใน DICJ ประกอบด้วยหลายหน่วยงาน ซึ่งในแต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทในการดำเนินการที่แตกต่างกันไปตามภารกิจหน้าที่

- ส่วนการวางแผนและความร่วมมือ (Planning and Coordination Department) มีภาระหน้าที่ความร่วมมือในงานบริหารของ DICJ โดยรวมทั้งหมด งานอำนวยความสะดวก การประชุมอื่นๆ การติดต่อกับประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ งานด้านระหว่างประเทศ การวิจัยการดำเนินการทั้งในภาคในประเทศและต่างประเทศ และงานบริหารอื่นที่ไม่ได้อยู่ในหน้าที่ของหน่วยงานอื่น

- ส่วนงานคลัง (Treasury Department) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณ การบัญชี การบริหารจัดการทรัพย์สิน การวางแผนทางการเงิน การระดมเงินทุนและการจัดการเงินทุน การเก็บรวบรวมเบี้ยประกันเงินฝาก

- ส่วนการปรับโครงสร้างทางการเงิน (Financial Reconstruction Department) มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการเงินและอื่นๆ การโอนธุรกิจของสถาบันการเงินที่ประสบความล้มเหลว การแก้ไขวิกฤตทางการเงิน การซื้อทรัพย์สินและการอัดฉีดเงินทุนให้แก่สถาบันการเงิน เสมือนการปรับองค์กรให้ดีขึ้น

- ส่วนประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Department) มีภาระหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเรียกร้องสิทธิและการจ่ายอื่นๆ การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (เป็นมาตรการหนึ่งของการแก้ไขวิกฤตทางการเงิน) การซื้อขายเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่น การพัฒนาระบบข้อมูล การอบรมและให้คำแนะนำแก่สถาบันการเงินเพื่อยกระดับระบบฐานข้อมูลผู้ฝากเงินโดยรวมและฐานข้อมูลอื่น และการเตรียมลำดับของผู้ฝากเงินตามพระราชบัญญัติการจัดระบบองค์กรพิเศษ (Act on Special Corporate Reorganization)

- ส่วนการสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department) มีภาระหน้าที่ในการสอบสวนคดีและติดตามความรับผิดชอบทั้งทางอาญาและทางแพ่ง การสอบสวนลูกหนี้และส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเรียกร้องอื่น

- ส่วนการตรวจสอบ (Inspection Department) มีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบและพิสูจน์ข้อเท็จจริงของความถูกต้องในการจ่ายเบี้ยประกัน และการจัดการฐานข้อมูลรายชื่อผู้ฝากเงิน และระบบข้อมูล

- ส่วน Osaka Operation Department มีภาระหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารทางการเงิน เช่น การชดเชยการประกันเงินฝากหรือการจ่ายอื่นๆ ความช่วยเหลือทางการเงิน (รวมถึงการแก้ไขวิกฤติทางการเงิน) การซื้อเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่น การสอบสวนคดีสำหรับติดตามฟ้องร้องทางอาญาและความรับผิดชอบ การสอบสวนลูกหนี้และสิทธิเรียกร้องอื่นที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการ การฟื้นฟู การดำเนินการต่อทรัพย์สินที่ซื้อมาและงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเขต Kansai และเขตตะวันตกไกล

- ส่วนงานกฎหมาย (Legal Affairs Department) มีภาระหน้าที่ในงานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ DICJ และการบริหารการทำงานเชิงปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่กำกับดูแลของ DICJ

- ส่วนตรวจสอบบัญชี (Audit Department) มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบภายนอก และการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบโดย Board of Audit of Japan<sup>32</sup>

#### ผู้บริหารของ DICJ

ผู้บริหารของ DICJ ประกอบด้วยประธาน 1 คน รองประธานไม่เกิน 4 คน และผู้ตรวจสอบบัญชี จำนวน 1 คน \* ประธานถือเป็นตัวแทนของ DICJ และเป็นประธานการประชุมเรื่องทางธุรกิจ รองประธานถูกกำหนดโดยประธาน เพื่อช่วยเหลืองานประธานบริหารในการบริหารจัดการงานด้านธุรกิจของ DICJ โดยกระทำในนามประธานเมื่อประธานไม่สามารถดำเนินการ หรือทำหน้าที่ของประธานเมื่อตำแหน่งประธานว่าง ส่วนผู้ตรวจสอบทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของ DICJ และผู้ตรวจสอบอาจส่งความเห็นแก่ประธาน DICJ หรือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง \*\* โดยมีเวลาในการดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี\*\*\*

<sup>32</sup>The deposit corporation of japan, Profile of The deposit corporation of japan [online], 9 March 2010. Available from [www.dicj.go.jp/english/e\\_soshiki/e\\_soshiki.html](http://www.dicj.go.jp/english/e_soshiki/e_soshiki.html)

\* Deposit Insurance Law section 4 Executives Article 24 Executives

\*\* Deposit Insurance Law section 4 Executives Article 25 Duties and Authority of Executives

\*\*\* Deposit Insurance Law section 4 Executives Article 27 Term of Office



ทั้งนี้ มีข้อจำกัดห้ามประธานและรองประธานใช้อำนาจกระทำการแทน DICJ ในกรณีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประธานและรองประธานซึ่งขัดกับผลประโยชน์ของ DICJ หากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ตรวจสอบจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ DICJ

#### แหล่งเงินทุนของสถาบันประกันเงินฝาก DICJ

ส่วนในเรื่องเงินทุนของสถาบันประกันเงินฝาก DICJ ประกอบด้วย

1. General Account ประกอบด้วยบัญชีของรัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงิน

2. Jusen Account เป็นส่วนบัญชีของรัฐบาล

3. Enterprise Turnaround Initiative Account เป็นส่วนบัญชีของรัฐบาล

DICJ มีเงินทุนรวมประมาณ 15,445 ล้านบาท ประกอบด้วย General Account จำนวน 455 ล้านบาท Jusen Account จำนวน 5,000 ล้านบาท และ Enterprise Turnaround Initiative Account จำนวน 10,000 ล้านบาท ความเป็นมาเดิมในปี ค.ศ. 1971 General Account มีประมาณ 450 ล้านบาท (ประกอบด้วยเงินทุนของรัฐ จำนวน 150 ล้านบาท ธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน 150 ล้านบาท และสถาบันการเงินเอกชน จำนวน 150 ล้านบาท ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการเพิ่มเงินทุนอีกเป็นจำนวน 5 ล้านบาท) และต่อมาได้มีแหล่งเงินทุนในบัญชีประเภท Enterprise Turnaround Initiative Account อีกจำนวน 10,000 ล้านบาท

บัญชี	แหล่งที่มา	
General Account	รัฐบาล	150 ล้านบาท
	ธนาคารแห่งประเทศไทย	150 ล้านบาท
	สถาบันการเงิน	155 ล้านบาท
Jusen Account	รัฐบาล	5,000 ล้านบาท
Enterprise Turnaround Initiative Account	รัฐบาล	10,000 ล้านบาท

#### 3.7.2.5 บทบาทและภาระหน้าที่ของ DICJ

DICJ มีขอบเขตอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน และรักษาความมีเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งมีบทบาทภาระหน้าที่ ดังนี้

1. บทบาทในการเก็บเบี้ยประกันเงินฝาก
2. บทบาทในการจ่ายคืนตามสิทธิเรียกร้อง
3. บทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการดำเนินการอื่น ประกอบด้วย
  - การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Monetary grant)
  - การให้กู้ยืมเงิน (Loan of funds)
  - การซื้อขายสินทรัพย์ (Purchase of assets)

- การค้ำประกันหนี้ (Guarantee of liabilities)
- การเข้ารับสภาพหนี้ทางการเงิน (Assumption of financial obligations)
- การตั้งซื้อหุ้นบุริมสิทธิ (Subscription of preferred shares)
- การแบ่งรับความเสียหาย (Loss sharing)
- 4. บทบาทในการดำเนินการซื้อขายเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่น
- 5. บทบาทในการบริหารจัดการโดยผู้บริหารทางการเงิน
- 6. บทบาทในการบริหารจัดการ bridge banks

#### บทบาทในการเก็บเบี้ยประกันเงินฝาก

DICJ เก็บเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินที่ได้รับประกันสำหรับการดำเนินการในระบบประกันเงินฝาก เบี้ยประกันที่จ่ายโดยสถาบันการเงินที่ได้รับประกันถูกคำนวณสำหรับแต่ละสถาบันการเงินโดยคำนวณจากยอดรวมค่าเฉลี่ยของจำนวนเงินฝาก (ไม่รวมเงินฝากต่างประเทศหรือเงินฝากอื่นที่กำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี) ในแต่ละปีที่ดำเนินธุรกิจ ส่วนอัตราเบี้ยประกันเงินฝาก (premium rate) ถูกกำหนดโดย DICJ ตามมติของคณะกรรมการด้านนโยบายและได้รับอนุมัติโดย The Financial Services Agency\* และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นอกจากนี้อัตราเบี้ยประกันจะพิจารณาจากค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในการจ่ายแก่สิทธิเรียกร้อง การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การดำเนินการอื่นของ DICJ และอัตราเบี้ยประกันอาจปรับเปลี่ยนได้ในกรณีที่มีการกู้ยืมเงินกองทุน หรือการออกหุ้นกู้ ซึ่งในการพิจารณาหรือการปรับเปลี่ยนอัตราเบี้ยประกันโดย DICJ จะต้องได้รับความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อได้รับความเห็นชอบในการปรับเปลี่ยนอัตราเบี้ยประกันแล้วให้นำออกประกาศแก่สาธารณชน\*\* หากสถาบันการเงินใดไม่นำส่งเบี้ยประกันภายในระยะเวลาสถาบันการเงินนั้นต้องจ่ายเงินเพิ่มกรณีส่งเบี้ยประกันล่าช้าให้แก่ DICJ ในอัตราร้อยละ 14.5 ของจำนวนเบี้ยประกัน ที่ไม่ได้นำส่งตามจำนวนวันตั้งแต่วันผิคนัดจนถึงวันที่ทำการนำส่งครบถ้วน\*\*\*

---

\* The Financial Services Agency (Kin'yūcho) เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์และการแลกเปลี่ยน และบริษัทประกันภัย เพื่อช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพระบบการเงินในประเทศญี่ปุ่น

\*\* Deposit Insurance Law Chapter 3 Deposit Insurance section 2 Payment of Deposit Insurance Premiums Article 51 Amount of Deposit Insurance Premiums

\*\*\* Deposit Insurance Law Chapter 3 Deposit Insurance section 2 Payment of Deposit Insurance Premiums Article 52 Penalty for Late Payment

### บทบาทในการจ่ายเงินตามสิทธิเรียกร้อง

เมื่อปรากฏเหตุที่ได้รับการประกันเงินฝาก DICJ จะทำการจ่ายจำนวนเงินฝากที่ได้รับ ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงิน จำนวนวงเงินที่ได้รับการประกัน ซึ่ง DICJ จะชดใช้คืนแก่ผู้ฝากเงินใน การจ่ายเงินมีหลักการ คือ คำนวณจากยอดรวมของเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง โดยให้ความ คุ้มครองในวงเงินสูงสุด 10 ล้านบาท ของเงินต้นและดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากเงินฝากในวันที่เกิดเหตุ ที่ได้รับการประกัน อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินตามสิทธิเรียกร้องจะขึ้นอยู่กับพิจารณาของ DICJ โดย DICJ อาจจ่ายเงินตามสิทธิเรียกร้องตามหนี้เงินฝากในจำนวนที่เหมาะสมตามสิทธิเรียกร้องของ ผู้ฝากแต่ละราย และสามารถจ่ายเงินให้บางส่วนได้ก่อนในกรณีที่จำเป็นโดยเป็นไปตามคำสั่งของ คณะรัฐมนตรี โดยจ่ายให้แก่บัญชีเงินฝากทั่วไป (เฉพาะส่วนเงินต้น) จำนวนไม่เกิน 600,000 เยน ต่อบัญชีของผู้ฝากเงินแต่ละราย\*

จำนวนวงเงินที่ได้รับการประกัน ซึ่ง DICJ จะชดใช้คืนแก่ผู้ฝากเงินในการจ่ายเงิน คำนวณจากจำนวนเงินรวมของเงินต้นและดอกเบี้ยตามสิทธิในบัญชีเงินฝากของผู้ฝากเงินแต่ละรายที่ มีอยู่ในวันที่เกิดเหตุการณ์ที่ได้รับการประกัน การประกันเงินฝากจะให้การประกันแบบจำกัดความ คุ้มครองโดยมีคำสั่งคณะรัฐมนตรีกำหนดจำนวนที่รับประกันสูงสุด หรือ Maximum Insured Amount โดยจำนวนที่รับประกันสูงสุดรวมถึงดอกเบี้ยที่เกิดจากต้นเงินด้วย

กระบวนการในการจ่ายเงินตามสิทธิเรียกร้องต้องมีขั้นตอนการแจ้งเหตุการณ์ที่ สามารถได้รับการประกันให้ DICJ ทราบ โดยสถาบันการเงินจะต้องแจ้งโดยพลันให้ DICJ ทราบ ถึงการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ที่สามารถได้รับการประกันซึ่งมีผลกระทบต่อสถาบันการเงิน หรือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Minister of Health, Labor and Welfare) แจ้งโดยพลันให้ DICJ ทราบถึงการเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การเงินหรือให้การยอมรับในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแล เมื่อ DICJ ได้รับการบอกกล่าวจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Minister of Health, Labor and Welfare) DICJ จะแจ้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ ทราบถึงข้อเท็จจริง หากกรณี DICJ ได้รับการบอกกล่าวจากนายกรัฐมนตรี DICJ จะแจ้ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ทราบถึงข้อเท็จจริง\*\*

---

\* Deposit Insurance Law Chapter 3 Deposit Insurance section 3 Payment of Deposit Insurance Claims Article 53 Payment of Deposit Insurance Claims

\*\* Deposit Insurance Law Chapter 3 Deposit Insurance section 3 Payment of Deposit Insurance Claims Article 55 Notification of Insurable Contingencies

ส่วนในการกำหนดจำนวนตามสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงินฝาก DICJ จะทำหน้าที่กำหนดจำนวนตามสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงินฝากทันทีที่สามารถทำได้ หากมีความจำเป็นเพื่อการกำหนดจำนวนตามสิทธิเรียกร้อง DICJ อาจจะเปิดเผยข้อเท็จจริงแก่สถาบันการเงินและอาจจะขอให้สถาบันการเงินส่งรายชื่อและที่อยู่ของผู้ฝากเงิน รายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงินฝาก สถาบันการเงินที่ได้รับแจ้งให้ส่งข้อมูลต้องดำเนินการโดยไม่ล่าช้า โดยสถาบันการเงินจะจัดเตรียมฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเงินฝาก กล่าวคือเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเงินฝากโดยรวมซึ่งได้รวบรวมอย่างเป็นระบบ สามารถค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องด้วยคอมพิวเตอร์ ระบบการจัดข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องการให้ส่งมายัง DICJ ในการพิจารณาการจ่ายคืนตามสิทธิเรียกร้องที่ได้รับการประกัน DICJ จะทำหน้าที่พิจารณาว่าสามารถดำเนินการจ่ายคืนตามสิทธิเรียกร้องได้หรือไม่ภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้งสิทธิ ทั้งนี้ DICJ อาจขอขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจอนุญาตให้ทำการขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 1 เดือน ส่วนกรณีการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการด้านนโยบาย (Policy Board) DICJ อาจทำการพิจารณาจ่ายบางส่วนให้แก่ผู้ฝากเงินตามที่กำหนดใน Article 53 Paragraph 4 โดยพิจารณาภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้รับการแจ้งสิทธิ เมื่อได้ทำการพิจารณาการจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงินแล้ว DICJ จะรายงานรายละเอียดการพิจารณาให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบ แต่หากกรณีในการพิจารณามีส่วนเกี่ยวข้องกับ Labor Bank หรือ Rokinren Bank ต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Minister of Health, Labor and Welfare) ทราบด้วย

เมื่อ DICJ ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามสิทธิเรียกร้องที่ได้รับการประกันแล้ว DICJ จะได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงินฝากดังกล่าวที่มีกับสถาบันการเงินแทนที่ผู้ฝากเงินเท่ากับจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปแล้ว ทั้งนี้ หากกรณีได้มีการจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินบางส่วน ตาม Article 53 Paragraph 4 DICJ จะได้มาซึ่งสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงินฝากของผู้ฝากเงินที่ได้รับการจ่ายเงินบางส่วนแล้วตามจำนวนที่ได้มีการจ่ายไปแล้ว \*

#### **บทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Assistance)**

บทบาทอีกทางหนึ่งของ DICJ ที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน คือ การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งในการใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินจะเกิดขึ้นเมื่อ DICJ ให้สถาบันการเงินดำเนินการรวบรวมกิจการ โดยสถาบันการเงินที่จะเข้ารวบรวมกิจการ หรือเรียกว่า “assuming financial institution” หรือธนาคารแม่ที่เป็นผู้รวบรวมกิจการ หรือเรียกว่า “assuming bank holding company” จะใช้มาตรการที่ DICJ กำหนด หากในการให้

---

\* Deposit Insurance Law Chapter 3 Deposit Insurance section 3 Payment of Deposit Insurance Claims Article 58 Acquisition of Claims

ความช่วยเหลือทางการเงิน มีสถาบันการเงินที่ เป็นผู้รวบรวมกิจการ ตั้งแต่สองสถาบันการเงินขึ้นไป ต้องทำการในนามร่วมกันของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้ การรวบรวมกิจการอาจมีได้ในลักษณะหลายรูปแบบ เช่น การรวบรวมด้วยสถาบันการเงินหนึ่งกับสถาบันการเงินที่ประสบความสำเร็จโดยยังคงมีการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้นต่อไป หรือการรวบรวมกิจการของสถาบันการเงินหนึ่งกับสถาบันการเงินที่ประสบความสำเร็จเพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินใหม่ หรือการโอนกิจการโดยสถาบันการเงินที่ประสบความสำเร็จได้โอนกิจการให้แก่สถาบันการเงินอื่น (กรณีรวมถึงการโอนกิจการบางส่วน) ซึ่งจะมีการโอนเงินฝากที่ได้รับการประกัน ไปยังสถาบันการเงินที่รับโอน ซึ่งเป็นการช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่เจ้าหนี้ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน หรือการเข้าถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ประสบความสำเร็จโดยสถาบันการเงินอีกแห่งหนึ่งหรือบริษัทธนาคารแม่เพื่อวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นที่ดีหรือการดำเนินกิจการที่เหมาะสมของสถาบันการเงินที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งถูกกำหนดในกรณีจำเป็น โดยนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง DICJ มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหลายวิธีการเพื่อช่วยเหลือในการรวบรวมกิจการ ซึ่งมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เรียกว่า “financial assistance” มีวิธีการดังนี้

1. การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Monetary grant)
2. การให้กู้ยืมเงินทุน (Loan of funds)
3. การซื้อขายสินทรัพย์ (Purchase of assets)
4. การค้ำประกันหนี้ (Guarantee of liabilities)
5. การเข้ารับสภาพหนี้ทางการเงิน (Assumption of financial obligations)
6. การสั่งซื้อหุ้นบุริมสิทธิ (Subscription of preferred shares)
7. การแบ่งรับความเสียหาย (Loss sharing)

ในมาตรการซื้อขายสินทรัพย์ (Purchase of assets) เป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญที่ช่วยรักษามูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยเป็นการจัดการกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยการนำมารวบรวมกิจการ ซึ่งจะมีลักษณะที่แตกต่างกันตามลักษณะของประเภทการรวบรวมกิจการ เช่น กรณีการรวบรวมของสถาบันการเงินหนึ่งกับสถาบันการเงินที่ประสบความสำเร็จโดยยังคงมีการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้นต่อไป สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ดำเนินการต่อไปยังคงมีอยู่เดิมตามการรวบรวม หรือกรณีการรวบรวมกิจการเพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินใหม่ สินทรัพย์ที่ซื้อขาย (สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาก่อนการรวบรวม) ถือเป็นสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกรณีการโอนกิจการหรือในกรณีการเข้าถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ประสบความสำเร็จ สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าของหุ้นจะถูกเข้าครอบครองด้วย



การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยการควบรวมกิจการจะต้องได้รับความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีในการทำการควบรวมกิจการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบในการช่วยเหลือทางการเงินในกรณีที่การควบรวมกิจการจะช่วยสร้างความคุ้มครองให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้อื่น ทำให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้อื่นของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่ต้องรับผลกระทบจากความล้มเหลวของสถาบันการเงินนั้น หรือความช่วยเหลือทางการเงิน โดย DICJ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการควบรวมกิจการ หรือหากกรณีถ้าไม่ทำการควบรวมสถาบันการเงินที่มีปัญหา กับสถาบันการเงินอื่นแล้ว จะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบธุรกิจ โดยการไม่ทำการควบรวมเป็นสาเหตุสำคัญของอุปสรรคในการหมุนเวียนของเม็ดเงินและการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา เมื่อนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะรายงานไปยัง DICJ หลังจากนั้น เมื่อ DICJ ได้รับการรายงาน ก็จะรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบต่อไป ส่วนกรณีมติในการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการด้านนโยบาย (Policy Board) DICJ จะทำการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตการให้ความช่วยเหลือโดยไม่ชักช้า ในการพิจารณาการแก้ไขปัญหของคณะกรรมการด้านนโยบาย คณะกรรมการด้านนโยบายจะพิจารณาถึงสถานะทางการเงินของ DICJ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นโดยประมาณสำหรับการยินยอมให้ความช่วยเหลือ และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นโดยประมาณสำหรับการจ่ายคืนตามสิทธิเรียกร้องที่สามารถได้รับความคุ้มครองเมื่อสถาบันการเงินที่มีปัญหาต้องเลิกกิจการลง โดยจะต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพย์สินของ DICJ ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด เมื่อได้พิจารณาการให้ความช่วยเหลือแล้ว DICJ ก็จะรายงานข้อเท็จจริงให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบโดยทันที ทั้งนี้ หากกรณี Labor Bank หรือ Rokinren Bank มีส่วนเกี่ยวข้อง DICJ ต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Minister of Health, Labor and Welfare) ทราบด้วย และเมื่อมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแล้ว DICJ จะสรุปข้อตกลงเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือกับสถาบันการเงินหรือธนาคารแม่ที่เกี่ยวข้อง \*

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีให้ความช่วยเหลือทางการเงินในกรณีการควบรวมกิจการ และได้สรุปข้อตกลงเกี่ยวกับการควบรวมภายใต้การให้ความเห็นชอบ สถาบันการเงินจะต้องดำเนินการรายงานข้อเท็จจริงและส่งสำเนาเกี่ยวกับการควบรวมกิจการ ข้อตกลงที่มีเนื้อหาสาระของสัญญาต่อนายกรัฐมนตรี หากกรณีเกี่ยวกับการควบรวมของ Labor Bank หรือ Rokinren Bank ต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Minister of Health, Labor and Welfare) ทราบ

---

\* Deposit Insurance Law Chapter 3 Deposit Insurance section 4 Financial Assistance

ในกรณีที่มีมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นให้ทำการควบรวมกิจการ การโอนกิจการ การโอนเงินฝาก ที่ได้รับความคุ้มครอง การแลกเปลี่ยนหุ้น (stock swap) ตามบทบัญญัติกฎหมาย ประมวลกฎหมาย พาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยบริษัท สถาบันการเงินที่ได้รับความเห็นชอบจะรายงานมติการแก้ไขปัญหานั้น ที่นำมาใช้ให้นายกรัฐมนตรีทราบ หากเป็นกรณี Labor Bank หรือ Rokinren Bank ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Minister of Health, Labor and Welfare) พร้อมทั้งเสนอรายงานการประชุมผู้ถือหุ้นครั้งนั้นด้วย นอกจากนี้ สถาบันการเงินดังกล่าวต้องรายงานข้อเท็จจริงให้ DICJ ทราบด้วย ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่สถาบันการเงินหรือธนาคารแม่จะทำการควบรวมกิจการ โดยไม่ได้มีมติให้ความเห็นชอบจากที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น หรือการโอนกิจการซึ่งไม่ได้ผ่านมติการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น หรือการแลกเปลี่ยนหุ้น (stock swap) โดยไม่ได้มีมติให้ความเห็นชอบจากที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ตามประมวลกฎหมายพาณิชย์ และในกรณีที่สถาบันการเงินได้รับความยินยอมให้โอนกิจการตามคำสั่งของศาล ซึ่งสั่งตามมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น สถาบันการเงินหรือธนาคารแม่จำเป็นต้องรายงานข้อเท็จจริงให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยทันที และหากเป็นกรณี Labor Bank หรือ Rokinren Bank ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Minister of Health, Labor and Welfare) พร้อมทั้งรายงานข้อเท็จจริงเดียวกันนั้นให้ DICJ ทราบด้วย เมื่อ DICJ ได้รับการรายงานแล้วก็จะรายงานข้อเท็จจริงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบต่อไป

กฎหมายว่าด้วยการประกันเงินฝากได้กำหนดความต่อเนื่องของการดำเนินธุรกิจ ซึ่งเป็นผลจากการโอนหรือการรับช่วงธุรกิจ สถาบันการเงินที่รับโอนธุรกิจจะรับโอนสิทธิและหนี้ตามข้อตกลงในสัญญา โดยดำเนินธุรกิจไปอย่างต่อเนื่องตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นมาก่อนซึ่งจะกำหนดวันที่สิ้นสุดของสัญญาไว้หรือภายในสองปีนับแต่วันที่มีการโอนหรือรับช่วงธุรกิจ ในกรณีที่มิได้ระบุวันที่สิ้นสุดของสัญญา หากเป็นกรณีพิเศษซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่เกิดขึ้นตามข้อตกลงของสัญญา สถาบันการเงินที่รับโอนอาจเตรียมแผนการดำเนินธุรกิจในช่วงเวลาที่กำหนดตามสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และถ้าเป็น Labor Bank หรือ Rokinren Bank ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Minister of Health, Labor and Welfare)

หาก DICJ ให้การช่วยเหลือทางการเงินเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบรวมกิจการแล้วทำให้สภาพทางการเงินของ DICJ อยู่ในสถานะที่เสื่อมถอยโดยพิจารณาจากสภาพวิกฤติที่เกิดขึ้นจากการรักษาระบบทางการเงิน นายกรัฐมนตรีจะทำการปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมซึ่งจะทำให้เกิดการรักษาเสถียรภาพความมั่นคงของระบบทางการเงินอย่างแท้จริง

### **บทบาทในการดำเนินการซื้อขายเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่น (Purchase of Deposits and Other Claims)**

การดำเนินการซื้อขายเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่นเป็นบทบาทของ DICJ ที่กำหนดขึ้นเพื่อกรณีที่มีความจำเป็นต้องคุ้มครองผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน โดยเป็นการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการด้านนโยบาย (Policy Board) DICJ จะทำการพิจารณาซื้อเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่นซึ่งผู้ฝากเงินได้ฝากหรือมีสิทธิเรียกร้องกับสถาบันการเงิน โดยเงินฝากนั้นไม่ได้มีการให้หลักประกัน DICJ จะทำการซื้อเงินฝากหรือสิทธิเรียกร้องอื่นที่ไม่อยู่ในขอบเขตความคุ้มครองโดยการประกันเงินฝาก (เช่น ส่วนเงินต้นของเงินฝากที่ได้รับการประกันที่เกินกว่า 10 ล้านเยน รวมทั้งดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากเงินฝากนั้น หรือระบบเงินตราต่างประเทศที่ไม่ได้รับการประกันรวมทั้งดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น) ของสถาบันการเงินซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ได้รับการประกัน ทั้งนี้เพื่อสามารถตอบสนองข้อเรียกร้องจากผู้ฝากเงินได้ การซื้อขายเงินฝากจะเกิดขึ้นหลังจากการประมาณสิทธิเรียกร้องที่สามารถยื่นขอโดยผู้ฝากเงินตามเงินฝากและสิทธิเรียกร้องที่มีต่อสถาบันการเงินในขณะที่มีการประกาศต่อสาธารณชน อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนวณเงินฝากและสิทธิเรียกร้องที่จะทำการซื้อขายโดยรวม DICJ จะหักลบค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบริหารจัดการซื้อขายเงินฝาก และถ้ามีเงินส่วนที่เหลือจากค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการซื้อขายเงินฝาก จำนวนเงินที่เหลือนั้นจะถูกจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงิน

ในการซื้อขายเงินฝาก DICJ จะกำหนดอัตราการจ่ายในการดำเนินการซื้อขาย (estimated proceeds payment rate) เพื่อใช้สำหรับการซื้อขาย โดยในการพิจารณากำหนด estimated proceeds payment rate กำหนดโดยการรวมบัญชีสิทธิเรียกร้องในวันที่เกิดเหตุการณ์ที่อยู่ในเงื่อนไขที่ได้รับการประกัน โดยพิจารณากำหนดอัตราจากส่วนแบ่งในกระบวนการชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกเลิกกิจการโดยประมาณ หากจำนวนที่ได้คืนจากเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่นที่ได้มีการซื้อขาย (ไม่รวมค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซื้อขาย) เกินกว่า estimated proceeds payment rate ส่วนที่เกินจะถูกจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน (settlement payment) ทั้งนี้ในการกำหนดอัตราการจ่ายในการดำเนินการซื้อขาย (estimated proceeds payment rate) ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หากเป็นการบริหารจัดการ Labor Bank หรือ Rokinren Bank นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Minister of Health, Labor and Welfare) ด้วย

เมื่อมีการกำหนดให้ความเห็นชอบอัตราการจ่ายในการดำเนินการซื้อขาย (estimated proceeds payment rate) แล้ว DICJ จะทำการพิจารณาเงื่อนไขการซื้อขายเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่น สถานที่ทำการซื้อขาย วิธีการจ่ายในการดำเนินการซื้อขาย ส่วนอื่นที่ถูกกำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี แล้วนำรายละเอียดที่เกี่ยวข้องออกเผยแพร่ต่อสาธารณชน ทั้งนี้ หากกรณีมีความ

จำเป็นที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินหรือเกิดเหตุการณ์ตามที่คำสั่งคณะกรรมการได้กำหนดไว้ DICJ อาจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเงื่อนไขการซื้อขายเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่นที่ได้เผยแพร่ไว้ก่อนได้ เมื่อเงื่อนไขการซื้อขายเงินฝากและสิทธิเรียกร้องอื่นได้ถูกเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขแล้ว DICJ จะต้องทำการเผยแพร่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่อสาธารณชนโดยไม่ชักช้า ส่วนการจ่ายในการดำเนินการซื้อขาย DICJ อาจพิจารณาทำการจ่ายล่วงหน้าตามมติจากคณะกรรมการด้านนโยบาย (Policy Board) ซึ่งเงื่อนไขการจ่ายและส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องจะไปตามที่คำสั่งคณะกรรมการกำหนด และต้องทำการเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ\*

**บทบาทในการบริหารจัดการโดยผู้บริหารทางการเงินหรือผู้แทนของผู้บริหารทางการเงินเพื่อบริหารจัดการสถาบันการเงินที่ประสบความล้มเหลว (Management by Financial Administrator)**

กฎหมายว่าด้วยการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Law) กำหนดบทบาทในการบริหารจัดการโดยผู้บริหารทางการเงินไว้ในส่วนที่ 5 การบริหารจัดการโดยผู้บริหารทางการเงิน (Management by Financial Administrator) การบริหารจัดการโดยผู้บริหารทางการเงินจะเกิดขึ้นในกรณีที่ทรัพย์สินของสถาบันการเงินไม่เพียงพอกับหนี้ของสถาบันการเงินที่จะต้องชำระหนี้ สภาพการดำเนินธุรกิจหรือสภาพทางการเงินของสถาบันการเงินมีความเกี่ยวข้องโดยตรงในการยุติการจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงิน หรือสถาบันการเงินได้ยุติการจ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงิน นายกรัฐมนตรีจะทำการออกคำสั่งให้การดำเนินธุรกิจหรือหรือการจัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของผู้บริหารทางการเงิน ซึ่งเรียกว่า คำสั่งบริหารจัดการ (order for management) โดยจะมีการออกคำสั่งบริหารจัดการเมื่อเห็นว่าการบริหารจัดการธุรกิจของสถาบันการเงินเป็นไปในทางที่ไม่เหมาะสม หรือในกรณีที่ไม่สามารถรวบรวมกิจการ การหยุดการดำเนินธุรกิจทั้งหมดหรือการเลิกสถาบันการเงินนั้นสามารถเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคต่อความปลอดภัยของเงินทุน และนายกรัฐมนตรีอาจสั่งยกเลิกคำสั่งบริหารจัดการได้ก่อนระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ หากสถาบันการเงินที่ถูกสั่งให้อยู่ภายใต้คำสั่งบริหารจัดการเป็นธนาคาร นายกรัฐมนตรีจะสั่งห้ามโอนชื่อผู้ถือหุ้นได้ในกรณีมีเหตุจำเป็น

บทบาทหน้าที่หลักของผู้บริหารทางการเงิน มีดังต่อไปนี้

- บริหารและจัดการธุรกิจของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ และในกรณีที่มีมติให้ทำการลดทุนของธนาคารในการบริหารจัดการธุรกิจ ผู้บริหารทางการเงินต้องทำการบอกกล่าวการดำเนินการให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้อื่นทราบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้น

\* Deposit Insurance Law Chapter 4 Purchase of Deposits and Other Claims



- พิจารณาสถาบันการเงินที่มีคุณสมบัติรับ โอนและ โอนการดำเนินธุรกิจ  
อย่างมีประสิทธิภาพ

- ติดตามความรับผิดชอบของผู้บริหารสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ  
ในกรณีที่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เกิดจากการละเมิดอำนาจหน้าที่ที่มีโดย  
ตำแหน่งของผู้บริหารหรือผู้ตรวจสอบบัญชีของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ  
ผู้บริหารทางการเงินมีหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องคดีแพ่งรวมถึงมาตรการอื่นที่จำเป็น

- เสนอรายงานหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะของธุรกิจและทรัพย์สินของสถาบัน  
การเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งให้รายงานในกรณีมีเหตุจำเป็น

- จัดเตรียมและเสนอแผนการบริหารจัดการ รวมถึงมาตรการอื่นที่ช่วยให้การบริหาร  
จัดการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งให้รายงานในกรณีมีเหตุจำเป็น

- บทบาทหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ โดยผู้บริหารทางการเงินสามารถขอให้  
ผู้บริหาร ผู้ตรวจสอบบัญชี พนักงาน หรือบุคคลอื่นที่ทราบถึงสถานะของสถาบันการเงินที่อยู่  
ภายใต้การบริหารจัดการ ทำการส่งรายงานสถานะของการประกอบธุรกิจและทรัพย์สินของสถาบัน  
การเงิน นอกจากนี้ มีอำนาจในการตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสาร และหนังสือบริคณห์สนธิของ  
สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการอย่างละเอียดถี่ถ้วน

- หน้าที่ในการรักษาความลับ ผู้บริหารทางการเงินและผู้ช่วยผู้บริหารทางการเงิน  
ต้องรักษาความลับที่ได้ทราบมาจากการได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บริหารทางการเงิน และผู้บริหารทางการเงิน  
ผู้ช่วยผู้บริหารทางการเงินยังคงมีหน้าที่ต้องรักษาความลับ แม้จะสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับ  
แต่งตั้ง หากกรณีที่ผู้บริหารทางการเงินเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารและพนักงานของนิติบุคคลซึ่งมี  
ภาระหน้าที่เป็นผู้บริหารทางการเงินต้องรักษาความลับที่ได้ทราบมาจากการปฏิบัติหน้าที่  
นอกจากนี้ หน้าที่การรักษาความลับก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ได้พ้นจากการเป็นลูกจ้างของ  
นิติบุคคลที่เป็นผู้บริหารทางการเงิน

การแต่งตั้งผู้บริหารทางการเงิน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหาร  
ทางการเงินโดยพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจ  
ทางการเงิน นิติบุคคลอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บริหารทางการเงินหรือผู้ช่วยบริหารทาง  
การเงิน รวมถึง DICJ ก็สามารรถได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารทางการเงินหรือผู้ช่วยบริหารทาง  
การเงินเพื่อบริหารจัดการธุรกิจได้เช่นเดียวกัน ตามมาตรา 78 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย  
การประกันเงินฝาก Deposit Insurance Law ผู้บริหารทางการเงินที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจ  
แต่ผู้เดียวที่จะเป็นตัวแทนของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ โดยมีอำนาจ  
ในการบริหารจัดการธุรกิจและทรัพย์สินของสถาบันการเงิน อำนาจการบริหารจัดการของผู้บริหาร  
ทางการเงินมีลักษณะแนวทางในทางเดียวกับอำนาจของผู้บริหารสถาบันการเงิน ซึ่งในการออก  
คำสั่งบริหารจัดการ นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งผู้บริหารทางการเงินเพียงคนเดียวหรือมากกว่าหนึ่งคนก็ได้



ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรีก่อนที่ที่มีการแต่งตั้ง หากกรณีมีเหตุจำเป็น นายกรัฐมนตรีอาจทำการแต่งตั้งผู้บริหารทางการเงินเพิ่มหรือปลดผู้บริหารทางการเงินในกรณีที่เห็นว่าการบริหารจัดการธุรกิจและทรัพย์สินของสถาบันการเงินของผู้บริหารทางการเงินไม่เหมาะสม เมื่อมีการแต่งตั้งหรือปลดผู้บริหารทางการเงิน นายกรัฐมนตรีจะประกาศให้สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการและประชาชนทราบ และในกรณีที่มีการออกหรือยกเลิกคำสั่งบริหารจัดการ นายกรัฐมนตรีจะทำการแจ้งข้อเท็จจริงให้ศาลที่สำนักงานแห่งใหญ่หรือสถานที่ประกอบการอันเป็นแหล่งสำคัญของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการในเขตอำนาจศาล นอกจากนี้ ต้องมีการเพิ่มข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกหรือยกเลิกคำสั่งบริหารจัดการในหนังสือจดทะเบียนของสถาบันการเงินนั้นด้วย

ในการดำเนินการทางธุรกิจระหว่างผู้บริหารทางการเงินและสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ เมื่อผู้บริหารทางการเงินได้ดำเนินการทางธุรกิจกับสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการหรือบุคคลที่สาม การดำเนินการนั้นต้องได้รับความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีก่อนที่ดำเนินการโดยไม่ได้รับความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีก่อนการดำเนินการนั้น ถือเป็นโมฆะ ทั้งนี้ การเป็นโมฆะนั้นไม่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สามซึ่งได้กระทำการโดยสุจริต

ผู้บริหารทางการเงินสามารถยุติการบริหารจัดการสถาบันการเงินได้โดยการทำให้มีการโอนกิจการของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการหรือมาตรการเสริมอื่นซึ่งกำหนดระยะเวลาดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มีการออกคำสั่งบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่สามารถยุติการบริหารจัดการภายในระยะเวลาที่กำหนดอันเนื่องจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ก็สามารถทำการขยายระยะเวลาได้เป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปี และต้องได้รับความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีก่อน\*

#### **บทบาทในการบริหารจัดการ bridge banks**

DICJ สามารถสร้าง Bridge Banks เป็นส่วนในการช่วยเสริมการโอนหรือรับช่วงต่อธุรกิจของสถาบันการเงินที่ประสบความล้มเหลว ซึ่งจะทำการกำหนดธุรกิจของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการเพื่อทำการรักษาและสร้างความต่อเนื่องของธุรกิจจนสามารถใช้มาตรการโอนกิจการให้แก่ส่วนเอกชนที่จะรับโอนได้อย่างสมบูรณ์

หากกรณีไม่มีสถาบันการเงินใดที่จะเข้าครอบครองทรัพย์สินและรับโอนความรับผิดชอบของสถาบันการเงินที่ล้มเหลว The bridge bank สามารถถูกสร้างและมีบทบาทหน้าที่ในการกู้ยืมและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องภายใต้การกำกับดูแลของ DICJ ระยะเวลาการดำเนินการของ bridge bank จำกัดไว้เป็นระยะเวลา 2 ปี นับแต่ภายหลังที่สถาบันการเงินที่ล้มเหลวได้รับคำสั่งให้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ ภายในช่วงระยะเวลาดำเนินการ bridge bank จำเป็นที่ต้องทำ

\* Deposit Insurance Law Chapter 5 Management by Financial Administrator

บทบาทหน้าที่เป็น bridge bank โดยการรวบรวมกิจการ โอนการดำเนินธุรกิจและหุ้นแก่สถาบันการเงินที่รับโอน หรือการชำระบัญชีในการประชุมสามัญของผู้ถือหุ้น และระยะเวลาดำเนินการของ bridge banks สามารถถูกขยายระยะเวลาออกไปเพื่อการดำเนินการต่อไปได้ นอกจากนี้ DICJ อาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อช่วยให้มีการโอนหรือรับช่วงต่อธุรกิจจาก bridge bank ไปยังสถาบันการเงินที่รับโอน (succeeding financial institution)

การจัดตั้ง bridge banks จะเกิดขึ้นเมื่อเห็นว่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องสร้าง bridge banks เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้มีการโอนหรือรับช่วงต่อธุรกิจของสถาบันการเงินที่ประสบความล้มเหลวต่อไป โดยนายกรัฐมนตรีจะทำการพิจารณาว่า bridge banks ซึ่งได้ถูกจัดตั้งโดย DICJ เป็นส่วนที่เสริมให้มีการโอนขายธุรกิจอันทำให้มีการรับช่วงต่อธุรกิจของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง bridge banks แล้ว หากมีกรณีจำเป็นเกิดขึ้นในภายหลัง นายกรัฐมนตรีอาจทำการยกเลิกหรือแก้ไขการพิจารณาที่ได้กระทำมาแล้วได้ด้วยตนเอง หรือผู้บริหารทางการเงินร้องขอให้นายกรัฐมนตรีทำการพิจารณา

เมื่อมีการพิจารณาจัดตั้ง bridge banks แล้ว DICJ มีหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็น bridge banks และให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นให้แก่องค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็น bridge banks ตามการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการด้านนโยบาย หรือตามการยื่นขอกู้ยืมเงินทุนที่จำเป็นของ bridge banks เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพหรือขอให้ค่าประกันหนี้และความรับผิดชอบทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการหาเงินทุน เมื่อได้มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน DICJ ต้องรายงานข้อเท็จจริงให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบโดยทันที นอกจากนี้ DICJ ก็สามารถถือหุ้นที่ออกโดย bridge banks ได้ ส่วนในการกำหนดให้ความเห็นชอบในการโอนหรือรับช่วงต่อธุรกิจของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ผู้บริหารทางการเงินที่รับผิดชอบบริหารจัดการสถาบันการเงินจะทำการกำหนดสิทธิเรียกร้องที่มีมูลหนี้จากการให้กู้ยืมหรือทรัพย์สินอื่นของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการเพื่อโอนให้ bridge banks บริหารจัดการต่อไป และเสนอให้นายกรัฐมนตรีทำการให้ความเห็นชอบเมื่อพิจารณาเห็นว่า การโอนทรัพย์สินแก่ bridge banks มีความเหมาะสม เป็นการช่วยอำนวยความสะดวกในการโอนหรือรับช่วงต่อธุรกิจ และเป็นส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการที่ดีและเหมาะสมของ bridge banks

#### **การบริหารการดำเนินธุรกิจของ bridge banks (Management of Business of Bridge Banks)**

DICJ มีอำนาจในการบริหารการดำเนินธุรกิจของ bridge banks เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่ามีการบริหารจัดการที่เหมาะสม โดย DICJ สามารถทำการพิจารณาว่า bridge banks ได้ดำเนินการบริหารจัดการธุรกิจที่ได้รับโอนจากสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ และได้จัดการทรัพย์สินที่ได้รับโอนหรือรับช่วงต่อซึ่งอยู่ในการถือครองอย่างเหมาะสม รวมถึงสามารถ

ทำการกำหนดหลักการการรับและจ่ายเงินฝาก กู้ยืมเงินทุน และกระทำการอื่นที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการซึ่ง bridge banks ต้องดำเนินการตามที่ DICJ กำหนด ซึ่งหลักการที่กำหนดประกอบด้วยข้อกำหนดเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการและต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ bridge banks ทั้งนี้ หลักการที่กำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีและประกาศให้ประชาชนทราบ

หาก bridge banks ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการตามเงื่อนไขข้อตกลงของการโอนหรือรับช่วงต่อ (Term of an Agreement of Succession) ที่กำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี ตามมติคณะกรรมการด้านนโยบาย DICJ อาจทำการชดเชยเยียวยาความเสียหายอย่างจำกัด ซึ่งกำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรีให้แก่ bridge banks ทั้งนี้ DICJ อาจเรียกร้องให้ bridge banks รายงานการดำเนินการภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงของการโอนหรือรับช่วงต่อหรือสภาพทางการเงินของสถาบันการเงิน

#### **การเลิกการบริหารจัดการธุรกิจของ bridge banks (Conclusion of Management of Business of Bridge Banks)**

DICJ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการเลิกการบริหารจัดการธุรกิจของ bridge banks โดยสามารถยุติการบริหารจัดการได้ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่ภายหลังที่สถาบันการเงินที่ล้มเหลวได้รับคำสั่งให้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่สามารถเลิกการบริหารจัดการของ bridge banks ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดอันเนื่องมาจากสถานการณ์ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ก็สามารถขยายระยะเวลาที่กำหนดออกไปได้ไม่เกินหนึ่งปี ซึ่งในการเลิกการบริหารจัดการธุรกิจของ bridge banks สามารถดำเนินการได้โดย

- การควบรวมกิจการของ bridge banks
- การโอนกิจการทั้งหมดของ bridge banks
- การโอนหุ้นของ bridge banks
- การเลิก bridge banks ตามมติของที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น

การเลิกการบริหารจัดการธุรกิจของ bridge banks หรือการขยายระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด DICJ ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี และเมื่อการเลิกการบริหารจัดการเกิดขึ้นจากการโอนหุ้นของ bridge banks DICJ ต้องรายงานข้อเท็จจริงให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบ โดยทันที ส่วนนี้ กู้ยืม หรือหนี้ ตามการรับประกันซึ่ง bridge banks มีต่อเจ้าหนี้ DICJ ต้องรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบ โดยทันที\*

---

\* Deposit Insurance Law Chapter 6 Succession of Business of Failed Financial Institutions

### บทบาทในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงิน

หากความล้มเหลวของสถาบันการเงินก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของระบบทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ นายกรัฐมนตรีสามารถกำหนดบทบัญญัติกฎหมายและนำมาตราการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามคำแนะนำของ the Council for Financial Crisis มาใช้แก้ไขปัญหาก็ได้ DICJ สามารถดำเนินการตามมาตรการเหล่านี้ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

- การสั่งซื้อหุ้นของสถาบันการเงิน เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างความมั่นคงในส่วนของหุ้น
- การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา
- การเข้าถือครองหุ้นของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

### บทบาทในการกำกับควบคุมสถาบันการเงินแบบ on – site inspection

DICJ สามารถสร้างการกำกับควบคุมสถาบันการเงินแบบ on – site inspection หากนายกรัฐมนตรี (กรณีอาจมอบอำนาจตามกฎหมายให้แก่คณะกรรมการของ The Financial Service Agency) มีความเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าบทบัญญัติกฎหมายสามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการกำกับควบคุมแบบ on – site inspection ประกอบด้วย

- การตรวจสอบการจ่ายเบี้ยประกันที่เหมาะสม
- การตรวจสอบในมาตรการที่นำมาใช้ในการเตรียมฐานข้อมูลและปรับปรุงระบบข้อมูลเงินฝากโดยรวมที่ถือโดยผู้ฝากเงินแต่ละราย หรือหนี้ของสถาบันการเงิน
- การตรวจสอบจำนวนเงิน โดยประมาณที่สามารถจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินและตามสิทธิเรียกร้องอื่นเมื่อสถาบันการเงินอยู่ในกระบวนการล้มละลาย (bankruptcy proceedings)

### บทบาทในการสั่งซื้อหุ้นหรือตราสารอื่นของสถาบันการเงิน

จุดมุ่งหมายของบทบาทในด้านนี้มุ่งเน้นในการสร้างความเข้มแข็งในส่วนของหุ้นของสถาบันการเงิน โดย DICJ สั่งซื้อหุ้นของสถาบันการเงินภายใต้กฎหมายการสร้างความเข้มแข็งความมีเสถียรภาพของสถาบันการเงิน (The Early Strengthening Law, Financial Functions Stabilization Law) พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับโครงสร้างองค์กร (Act on Organizational Restructuring) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งในสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยการประกันเงินฝาก (Act on Strengthening Financial Functions and Deposit Insurance Law) ซึ่งมีวิธีดำเนินการดังนี้

- การอัดฉีดเงินทุน (Capital injection operations)

ในปัจจุบัน การอัดฉีดเงินทุนนำมาใช้ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งในสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยการประกันเงินฝาก (Act on Strengthening Financial Functions and Deposit Insurance Law) เป็นมาตรการที่ใช้แก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินและอัดฉีดเงินทุนในสถาบันการเงิน วิธีนี้เป็นมาตรการถาวร



- การดำเนินการบริหาร

จุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการและจัดการการสั่งซื้อหุ้นอย่างเหมาะสมโดยการอัดฉีดเงินทุน โดย DICJ จะพิจารณาบัญชีของสถาบันการเงินที่นำหุ้นออกจำหน่าย และการใช้สิทธิออกเสียงในการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นซึ่งสอดคล้องกับหลักพื้นฐานในการใช้สิทธิออกเสียงเหมือนผู้ถือหุ้น

- กระบวนการจัดการ

DICJ พยายามจัดการสั่งซื้อหุ้นโดยวิธีการอัดฉีดเม็ดเงินให้สอดคล้องตามหลักแนวทางการจัดการหุ้นบริมสิทธิหรือตราสารอื่นซึ่งเข้าครอบครองด้วยวิธีการอัดฉีดเม็ดเงินด้วยเงินทุนสาธารณะ ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อเดือนตุลาคม 2005 โดยมีการให้ความสำคัญในเรื่องการหลีกเลี่ยงการระดมทุน ความมีเสถียรภาพของระบบทางการเงิน และการบริหารจัดการสถาบันการเงินที่ดี

### **บทบาทในการสอบสวนและฟ้องร้องติดตามความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ**

การฟ้องร้องติดตามความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาประกอบด้วยการกล่าวหาฟ้องร้องความรับผิดชอบการบริหารจัดการในส่วนการบริหารสถาบันการเงินที่ประสบความล้มเหลวโดยผู้บริหาร และการฟ้องร้องความรับผิดชอบการบริหารจัดการของ DICJ ในฐานะผู้บริหารทางการเงิน การฟ้องร้องความรับผิดชอบทางอาญาของลูกหนี้ ซึ่งมีหลากหลายกรณีในการฟ้องร้องประกอบด้วยกรณีมีส่วนทำให้การขายทอดตลาดล่าช้า การทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการต่อลูกหนี้ และการฟ้องร้อง ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันการเงิน

### **3.7.3 ประเทศอังกฤษ**

ประเทศอังกฤษ ได้มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นในวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งมีชื่อว่า Financial Service Compensation Scheme (FSCS) ตามกฎหมาย Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้น และได้กำหนดให้จัดตั้ง Financial Service Compensation Scheme (FSCS) ขึ้นเพื่อหน้าที่หลักในการชำระบัญชีให้ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินล้ม โดยจ่ายคืนในวงเงินที่ทางการได้กำหนดไว้

#### **3.7.3.1 ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ Financial Service Compensation Scheme (FSCS)**

ในปี ค.ศ. 1973 บริษัทเงินทุน (Secondary Banks) หลายแห่งในประเทศอังกฤษ ประสบภาวะวิกฤต ซึ่งส่วนมากเป็นบริษัทขนาดเล็กมุ่งเน้นการเก็งกำไรและมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว สาเหตุของการเกิดปัญหาเกิดจากการขาดความเข้มงวดในการออกใบอนุญาต ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ของอังกฤษและสกอตแลนด์ได้จัดตั้งโครงการที่เรียกว่า เรือชูชีพ (Life Boat) ขึ้นซึ่งเป็นวิธีการช่วยเหลือบริษัทเงินทุนที่กำลังประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน วัตถุประสงค์โครงการนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือในระยะสั้น แต่โครงการ



ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา เพราะมีบริษัทเงินทุนที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก ต่อมาหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในตลาดการเงินดังกล่าว ทางกรของประเทศอังกฤษได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจธนาคารพาณิชย์และเครดิตยูเนียน (Banking and Credit Unions Law) ในปี ค.ศ. 1979 และได้มีการออกกฎหมาย Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) เพื่อตั้งหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้น รวมทั้งจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นในวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 2001 ที่มีชื่อว่า Financial Service Compensation Scheme (FSCS) ซึ่งถือเป็นมาตรการช่วยเหลือสุดท้าย (Statutory Fund of Last Resort) โดยมีหน้าที่หลักในการชดเชยเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินล้ม โดยให้ความคุ้มครองเงินฝาก คุ้มครองประกันภัยการเป็นนายหน้าประกัน (Insurance Brokering) ธุรกิจสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ (Mortgages and Mortgage Arrangement) โดยวงเงินที่ได้รับความคุ้มครองจะแตกต่างกันในแต่ละประเภทของเงินที่ได้รับความคุ้มครอง เช่น จ่ายชดเชยแก่ผู้ฝากเงินในวงเงินไม่เกิน 31,700 ปอนด์สเตอร์ลิงของเงินฝาก และไม่เกิน 48,000 ปอนด์สเตอร์ลิงของเงินลงทุนแก่ผู้ลงทุน

### 3.7.3.2 การกำกับดูแลระบบการเงิน

กฎหมาย Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA 2000) เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับตลาดทางการเงินและบริการทางการเงินโดยรวม หลักของกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่แล้ว การกำหนดกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลและข้อห้ามปฏิบัติการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง อำนาจในการบังคับ และสร้างกระบวนการยื่นคำร้อง ทั้งนี้ ได้จัดตั้งองค์กรที่เป็นผู้กำกับดูแล คือ Financial Services Authority (FSA) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ หน้าที่โดยทั่วไปของ Financial Services Authority คือการกระทำในทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด และมีอำนาจในการพิจารณาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่ง FSMA 2000 มีวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนี้

- ความเชื่อมั่นในตลาดทางการเงิน (market confidence) เป็นการรักษาความเชื่อมั่นในระบบทางการเงิน ซึ่งระบบทางการเงินหมายถึงระบบทางการเงินที่ดำเนินการในสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย ตลาดทางการเงิน การแลกเปลี่ยนทางการเงิน และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับตลาดทางการเงินและการแลกเปลี่ยนทางการเงิน\*

---

\* Financial Services and Markets Act 2000 Part 1 The regulator objectives Article 3 (2)  
“The financial system” means the financial system operating in the United Kingdom and includes-

- (a) financial markets and exchanges
- (b) regulated activities; and
- (c) other activities connected with financial markets and exchanges.

- ความรับรู้ของประชาชน (public awareness) คือการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบทางการเงิน ซึ่งประกอบด้วยการส่งเสริมให้ทราบถึงผลประโยชน์ตอบแทนและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับการลงทุนที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทการลงทุน รวมถึงการกำหนดให้มีการให้ข้อมูลและคำแนะนำอย่างเหมาะสมแก่ประชาชน

- การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค (The protection of consumers) คือการให้ความคุ้มครองในระดับที่เหมาะสมสำหรับผู้บริโภค โดยหลักทั่วไปของประเทศอังกฤษนั้น ผู้บริโภคเป็นผู้ต้องรับผิดชอบต่อการพิจารณาตัดสินใจลงทุนของตนเอง แต่ทั้งนี้ทางการก็สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในระดับที่เหมาะสม โดยพิจารณาถึงระดับความเสี่ยงที่แตกต่างกันของการลงทุนแต่ละประเภท ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันของผู้บริโภค ความจำเป็นที่ผู้บริโภคจะต้องได้รับคำแนะนำและข้อมูลที่ถูกต้อง ตาม Article 5 Financial Services and Markets Act 2000

- การลดการเกิดอาชญากรรมทางการเงิน (The reduction of financial crime) คือการช่วยลดอาชญากรรมทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นได้จากการดำเนินธุรกิจ หรือการละเมิดข้อห้ามทั่วไป ซึ่งอาชญากรรมทางการเงินประกอบด้วยความผิดที่เกี่ยวกับการฉ้อโกงหรือความไม่ซื่อสัตย์ การกระทำที่ไม่ชอบในตลาดทางการเงิน การใช้ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดทางการเงินในทางที่ไม่ชอบ

FSA จึงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการรับฝากเงิน ธุรกิจการลงทุน และธุรกิจประกันภัยโดยรวม โดย FSA จะเป็นผู้กำกับดูแลให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามกฎและแนวทางที่กำหนดในคู่มือการกำกับดูแล (Supervision Handbooks) นอกจากนี้ FSA มีหน้าที่ในการบังคับใช้บทบัญญัติของ FSMA 2000 และคู่มือเกี่ยวกับการกำกับดูแลให้สามารถบังคับใช้ได้จริง ทั้งนี้ การดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบของ FSA มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการทำให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

- การดำเนินการเพื่อการรักษาความเชื่อมั่นในตลาดทางการเงิน FSA จำเป็นต้องกำกับดูแลสถาบันการเงินให้ดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อเลี่ยงความเสี่ยงและมีอำนาจควบคุมตลาดและสถาบันการเงิน ดังนั้น FSA จึงสามารถกำหนดมาตรการที่จะบังคับใช้กับตลาดและสถาบันการเงินได้ในกรณีที่เหมาะสม เช่น ในปีค.ศ. 2002 เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย FSA จะพิจารณาให้ความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพของการบริหารจัดการความเสี่ยงในสถาบันการเงิน เพื่อประเมินหาวิธีที่ทำให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง ซึ่งถือเป็นมาตรการในการแก้ไข นอกจากนี้ FSA สามารถให้สถาบันการเงินแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นและชดเชยค่าเสียหายเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นได้ อย่างไรก็ตาม แม้ FSMA 2000 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความเชื่อมั่นในตลาดทางการเงิน แต่สถาบันการเงินก็อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ ผู้ฝากเงินและผู้ลงทุนจำเป็นต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่อาจได้รับด้วย

- การดำเนินการเพื่อความรับรู้ของประชาชน คือ การเสริมความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับระบบทางการเงิน โดยทำให้ผู้ฝากเงินและผู้ลงทุนคำนึงถึงความเสี่ยงของตราสารทางการเงินแต่ละประเภทซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจลงทุนที่รอบคอบ FSA สามารถกำหนดวิธีการที่เป็นข้อบังคับเพื่อทำให้มีการเสริมระดับความรู้ทางการเงินให้แก่ประชาชนทั่วไป และ FSA ถูกกำหนดให้มีความรับผิดชอบในการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการให้บริการทางการเงินและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นให้ผู้บริโภคทราบ นอกจากนี้ FSA สามารถนำมาตราการบังคับ (enforcement action) มาใช้ต่อสถาบันการเงินเมื่อได้เกิดกรณีสงสัยเกี่ยวกับความมั่นคงของตราสารทางการเงินนั้น เช่น ในกรณีการขาย endowment mortgages บริษัทประกัน Abbey Life และ Scottish Amicable ถูกปรับจำนวน 1,000,000 ปอนด์ และ 750,000 ปอนด์ ตามลำดับ ในกรณีทำการขาย endowment mortgages โดยไม่ชอบ และถูกเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ลูกค้าจำนวน 120 – 160 ล้านปอนด์ และ 11 ล้านปอนด์ ตามลำดับ<sup>33</sup>

- การดำเนินการเพื่อการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค FSA ให้ความสำคัญต่อการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค โดยเหตุผลเนื่องจากลูกค้าของสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ไม่มีประกันของสถาบันการเงิน อาจได้รับความไม่มั่นคงเมื่อสถาบันการเงินถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต FSA ถูกกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่ประเมินระดับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคอย่างเหมาะสม โดยจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเสี่ยงที่แตกต่างกันในตราสารแต่ละประเภทและระดับประสบการณ์ความเข้าใจของผู้บริโภคแต่ละราย และ FSA วางหลักที่ใช้กำกับการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน ไม่ให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจในทางที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง ซึ่งเป็นการช่วยรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค ป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้บริโภคอย่างไม่เป็นธรรม ในที่สุดผู้บริโภคได้รับการให้ความคุ้มครองอย่างเป็นทางการด้วยการชดเชย (compensation scheme) โดยเป็นการให้ความคุ้มครองแบบจำกัดขอบเขต ซึ่งผู้บริโภคจะได้รับการชดเชยความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากความล้มเหลวหรือการปิดสถาบันการเงิน ผู้บริโภคจะได้รับความคุ้มครองตามระดับวงเงินที่กำหนดไว้ ส่วนที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิเรียกร้องในขั้นตอนการชำระบัญชี

<sup>33</sup> Andrew Campbell and Dalvinder Singh, The case for deposit protection systems (Great Britain : Palgrave Macmillan, 2007), pp. 55 – 56.

### 3.7.3.3 ลักษณะทั่วไปของ Financial Service Compensation Scheme (FSCS)

Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA 2000) ได้กำหนดโครงสร้างของการจ่ายชดเชย ซึ่งส่วนการจ่ายชดเชยได้ถูกจัดตั้งแยกต่างหากออกจากส่วนอื่น ทั้งนี้ การจัดตั้งส่วนการจ่ายชดเชยอย่างเป็นทางการมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับที่เหมาะสมและรักษาความเชื่อมั่นในระบบการเงิน

การดำเนินการและบริหารจัดการในส่วนการจ่ายชดเชยไม่อยู่ในความรับผิดชอบของ FSA แต่ได้มีการจัดตั้ง Financial Service Compensation Scheme (FSCS) เพื่อทำหน้าที่ในส่วนการชดเชย FSCS มีหน้าที่ในการบริหารจัดการและดำเนินการจ่ายชดเชยให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจรับฝากเงิน ธุรกิจการลงทุน ธุรกิจประกันภัย การบริหารจัดการและการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจ้างที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FSA และแม้ FSCS ได้ถูกจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะแยกออกมาจาก FSA แต่ FSCS ก็ไม่ได้มีอำนาจอิสระเด็ดขาดจาก FSA เนื่องจาก FSA และ FSCS ต้องมีการดำเนินการร่วมกันในทางข้อมูลและส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง โดย FSCS จะต้องอาศัยอำนาจการกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินของ FSA มาใช้เพื่อประกอบการดำเนินการ

รูปแบบการประกันเงินฝากของประเทศอังกฤษได้กำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากมีบทบาทหน้าที่แบบแคบ เมื่อปี ค.ศ. 1982 ทางกร ได้วางโครงสร้างของสถาบันประกันเงินฝากให้ทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายชดเชยเท่านั้น หรือเรียกว่า “an explicit paybox scheme” โดยมีหน้าที่ในการจัดตั้งกองทุนและจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินและผู้ลงทุนเมื่อมีการชำระบัญชีสถาบันการเงิน สถาบันประกันเงินฝากในระบบ paybox จะมีบทบาทหน้าที่อย่างแคบ ซึ่งต่างกับสถาบันเงินฝากในบางประเทศที่มีบทบาทหน้าที่อื่นนอกเหนือจากการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน เช่น The Federal Deposit Insurance Corporation ของประเทศสหรัฐอเมริกา

บทบาทหน้าที่ในการจ่ายชดเชย FSCS มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการการจ่ายชดเชย ซึ่งกำหนดให้มีการจ่ายชดเชยเมื่อสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจรับฝากเงินได้อยู่ในการบริหารจัดการของผู้บริหารใหม่เป็นการชั่วคราวและในกระบวนการชำระบัญชี FSCS จะทำการจ่ายชดเชยให้แก่บุคคลที่ได้รับความคุ้มครอง กฎและแนวทางได้กำหนดให้บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ และไม่เป็นสถาบันการเงินต่างประเทศ สถาบันการเงินที่อยู่นอกเหนืออำนาจรัฐบาล ผู้บริหารหรือผู้จัดการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในความล้มเหลวของสถาบันการเงิน บุคคลผู้ถือหุ้นจำนวน 5 % ของส่วนทุนหรือมากกว่าของสถาบันการเงินที่มีส่วนเกี่ยวข้องในความล้มเหลว FSCS มีอำนาจพิจารณาการจ่ายชดเชยให้แก่บุคคลที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ซึ่งในการพิจารณา FSCS จะอาศัยความเห็นของผู้พิทักษ์ตามพระราชบัญญัติ The UK Insolvency Act 1986 มาประกอบการพิจารณาเป็นสำคัญ ซึ่งการจ่ายชดเชยจะเกิดขึ้นเมื่อสิทธิเรียกร้องนั้นเป็นสิทธิเรียกร้องที่ได้รับความคุ้มครอง



### 3.7.3.4 โครงสร้างของ Financial Service Compensation Scheme (FSCS)

ส่วนที่ 15 ของ Financial Services and Markets Act 2000 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับ The Financial Services Compensation Scheme โดยมีหน้าที่หลักในการชดเชยการให้บริการทางการเงินแก่ผู้ฝากเงินหรือผู้ลงทุนในกรณีที่สถาบันการเงินล้ม ซึ่ง Financial Services Authority ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้จะทำการแต่งตั้งผู้บริหารในส่วนที่ทำหน้าที่ชดเชยการให้บริการทางการเงิน (The Financial Services Compensation Scheme - FSCS) ซึ่งเรียกว่า “the scheme manager” เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการ และผู้บริหารของ The Financial Services Compensation Scheme ประกอบด้วยประธานกรรมการและคณะกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการและคณะกรรมการอื่นจะสามารถดำรงตำแหน่งได้โดยการแต่งตั้ง

ส่วนแหล่งเงินทุนของ FSCS มีที่มาจากการจัดเก็บเงินจากสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับของ FSA ซึ่งมีการจัดตั้งเงินทุนขึ้นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและการจ่ายชดเชย ระบบการจัดเก็บเงินทุนแบบใหม่ได้มีการเริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2008 โดยมีวัตถุประสงค์สำหรับค่าใช้จ่ายในการจ่ายชดเชย ซึ่งจะมีการแยกจัดเก็บสำหรับรูปแบบทางการเงินในแต่ละประเภท แบ่งออกเป็นประเภทเงินฝาก กองทุน การประกันทั่วไป การลงทุน และสินเชื่อในอสังหาริมทรัพย์<sup>34</sup> ขอบเขตของการจัดเก็บถูกกำหนดโดย FSA ซึ่งจะกำหนดจำนวนให้เพียงพอสำหรับที่คาดว่าจะต้องจ่ายในแต่ละปี โดยในการจัดเก็บเงินทุนของ FSCS จะมีการกำหนดจำนวนสูงสุดที่สามารถจัดเก็บในแต่ละปีสำหรับแต่ละรูปแบบทางการเงิน เช่น<sup>35</sup>

รูปแบบทางการเงิน	จำนวนที่จำกัด (ล้านปอนด์)
เงินฝาก	1,840
กองทุน	790
การประกันทั่วไป	970
การลงทุน	370
สินเชื่อในอสังหาริมทรัพย์	130

<sup>34</sup>The Financial Services Compensation Scheme, Funding [online], 27 October 2009. Available from [www.fscs.org.uk/industry/funding](http://www.fscs.org.uk/industry/funding).

<sup>35</sup>The Financial Services Compensation Scheme, Levy Information [online], 7 October 2009. Available from [www.fscs.org.uk/industry/funding/levy\\_information](http://www.fscs.org.uk/industry/funding/levy_information).



### 3.7.3.5 บทบาทหน้าที่ของ The Financial Services Compensation Scheme

The Financial Services Compensation Scheme ถูกเรียกว่า “the Compensation Scheme” ในพระราชบัญญัติ Financial Services and Markets Act 2000 มีบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา ดังนี้

**1. Administration** เป็นมาตรการในการมอบอำนาจบริหารตามกฎหมายให้แก่ผู้บริหารใหม่เป็นการชั่วคราวและจัดการทางการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถแก้ไขปัญหาและสามารถดำเนินการต่อไปได้ หากสถาบันประกันเงินฝากพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินนั้นเป็นปัญหาชั่วคราว และมีแนวทางที่จะสามารถแก้ไขปัญหาให้กลับคืนสู่ภาวะปกติได้ก็จะใช้มาตรการนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่ประสบปัญหาฟ้องล้มละลายกับสถาบันการเงินดังกล่าวในขณะที่แก้ไขปัญหา หากสถานการณ์ของสถาบันการเงินกลับคืนสู่ภาวะปกติ สถาบันประกันเงินฝากก็จะได้รับชำระหนี้จากการให้ความช่วยเหลือคืนแต่ในทางตรงกันข้าม หากสถาบันการเงินไม่สามารถฟื้นฟูลู่ทางทางการเงินและต้องปิดกิจการ สถาบันการเงินก็จะใช้มาตรการ Liquidation

**2. Liquidation** หากสถาบันการเงินประสบปัญหาร้ายแรงถึงขั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัวทางการจะเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อให้สถาบันประกันเงินฝากชำระบัญชีและจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งใน Article 213 (3) Financial Services and Markets Act 2000 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ในการชดเชยแก่ผู้ฝากเงินและผู้ลงทุน

- บทบาทในการประเมินและจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตและมีการชำระบัญชี

- อำนาจในการกำหนดจัดเก็บเงินค่าใช้จ่าย ซึ่งประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะเกิด ซึ่งเกิดขึ้นจากการจ่ายชดเชย การกู้ยืม หรือความเสี่ยงจากการรับประกัน

**3. บทบาทในการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ชดเชย FSCS** มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทของสิทธิเรียกร้อง หลักเกณฑ์ในการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง การจ่ายชั่วคราวก่อนการพิจารณาคำหนดสิทธิเรียกร้องที่ผู้ฝากเงินและผู้ลงทุนได้ยื่นขอ กระบวนการพิจารณาสหสิทธิเรียกร้อง การกำหนดวงเงินที่คุ้มครองสำหรับสิทธิเรียกร้องในแต่ละกรณี เป็นต้น

**4. บทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการให้เกิดความต่อเนื่องของการประกันสำหรับผู้ถือกรรมธรรม์ที่มีระยะเวลายาว** FSCS สามารถนำมาตราการที่เหมาะสมสำหรับการให้ความคุ้มครองและช่วยอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจของผู้รับประกัน โดยจัดการให้มีการโอนสัญญารับประกันที่มีเงื่อนไขการรับประกันเป็นระยะเวลาสั้นหรือบางส่วนของธุรกิจให้แก่ผู้รับโอน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้

ความคุ้มครองแก่ผู้ถือกรรมกรรม นอกจากนี้ FSCS อาจให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับประกันอื่นที่เกี่ยวข้องต่อความต่อเนื่องของการประกัน

### 3.7.3.6 สิ่งคุ้มครองและวงเงินที่คุ้มครอง

FSCS มีบทบาทหน้าที่ทำการจ่ายชดเชยให้แก่ลูกค้าของสถาบันการเงินที่ให้บริการทางการเงิน เมื่อสถาบันการเงินอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยให้ความคุ้มครองในเงินฝาก (deposits) (เงินฝากทุกชนิดยกเว้นเงินฝากที่อยู่นอกเขต EEA เงินฝากของกรรมการ/ผู้จัดการ/ผู้มีอำนาจควบคุมสถาบันการเงินรวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว เงินฝากของสถาบันการเงิน เงินฝากของบริษัทที่อยู่ในกลุ่มเดียวกับสถาบันการเงิน เงินฝากของบุคคลที่คณะกรรมการของกองทุนประกันเงินฝากเห็นว่ามีความรับผิดชอบหรืออาจได้รับประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจากสถาบันการเงินที่มีปัญหา)<sup>36</sup> กรรมกรรมประกันภัย (insurance policies) ธุรกิจนายหน้าค้าประกัน (insurance brokering) การลงทุน (investments) ธุรกิจสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ (mortgages and mortgage arrangement)

ส่วนวงเงินที่ให้ความคุ้มครอง ทางกรไม่ได้ให้ความคุ้มครองเต็มจำนวน 100 เปอร์เซ็นต์ เนื่องจากมีแนวความคิดว่าบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองควรมีส่วนแบ่งรับความเสี่ยงของการประกัน โดยผู้รับประกันและผู้เอาประกันต้องรับผิดชอบความเสียหายร่วมกันตามหลักทั่วไปของการประกัน ทั้งนี้ ประเทศอังกฤษได้นำแนวความคิดการแบ่งความเสี่ยงของการทำประกันมาใช้ในระบบการคุ้มครองเงินฝากสำหรับผู้ฝากเงิน เมื่อครั้งที่น่าการให้ความคุ้มครองเงินฝากมาใช้ในประเทศอังกฤษครั้งแรกไม่ได้มีการกำหนดระดับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1995 ระดับการแบ่งรับความเสี่ยงของผู้ฝากเงินได้ลดลงเมื่อจำนวนที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากสูงถึง 90 เปอร์เซ็นต์ ของ 20,000 ปอนด์แรก จนปัจจุบันมีการกำหนดการให้ความคุ้มครองจำนวน 100 เปอร์เซ็นต์ ของ 2,000 ปอนด์แรก และ 33,000 ปอนด์ต่อไปได้รับความคุ้มครอง 90 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น FSCS จะทำการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินในวงเงินสูงสุดไม่เกิน 31,700 ปอนด์ ต่อราย นอกจากนี้ สิ่งที่ได้รับคุ้มครองแต่ละประเภทจะได้รับความคุ้มครองในวงเงินจำกัดที่แตกต่างกัน ดังนี้<sup>37</sup>

<sup>36</sup>Financial Services Agency, Compensation Scheme [online]. Available from [www.fsahandbook.info/FSA/html/handbook](http://www.fsahandbook.info/FSA/html/handbook).

<sup>37</sup>Financial Services Compensation Scheme, Compensation Limits [online], 9 January 2009. Available from [www.en.wikipedia.org/wiki/Financial\\_Services\\_Compensation\\_Scheme](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Financial_Services_Compensation_Scheme).

สิ่งที่ได้รับความคุ้มครอง	ระดับการให้ความคุ้มครอง	จำนวนสูงสุดที่จ่ายชดเชย (ปอนด์)
เงินฝาก	100% ของ 2,000 ปอนด์แรก และ 90% ของ 33,000 ปอนด์ต่อไป	31,700 ปอนด์
เงินลงทุน	100% ของ 30,000 ปอนด์แรก และ 90% ของ 20,000 ปอนด์ต่อไป	48,000 ปอนด์
ธุรกิจสินเชื่อ อสังหาริมทรัพย์ (mortgage advice and arranging)	100% ของ 30,000 ปอนด์แรก และ 90% ของ 20,000 ปอนด์ต่อไป	48,000 ปอนด์
การประกันภัยระยะยาว (เช่น การสำรองเลี้ยงชีพ การประกันชีวิต เป็นต้น)	100% ของ 2,000 ปอนด์แรก และ 90% ในส่วนที่เหลือ	ขึ้นอยู่กับจำนวนตามสิทธิเรียกร้อง
การประกันภาคบังคับ (เช่น การประกันภัยรถยนต์)	100% ของสิทธิเรียกร้อง (ประกันเต็มจำนวน)	ขึ้นอยู่กับจำนวนตามสิทธิเรียกร้อง
การประกันที่ไม่บังคับ (เช่น ที่อยู่อาศัยและการเดินทาง)	100% ของ 2,000 ปอนด์แรก และ 90% ในส่วนที่เหลือ	ขึ้นอยู่กับจำนวนตามสิทธิเรียกร้อง
การแนะนำและจัดการ การประกันทั่วไป (General insurance advice and arranging)	100% ของ 2,000 ปอนด์แรก และ 90% ในส่วนที่เหลือ	ขึ้นอยู่กับจำนวนตามสิทธิเรียกร้อง

ปัจจุบัน ประเทศอังกฤษได้มีการปรับขอบเขตการให้ความคุ้มครองภายหลังเหตุการณ์วิกฤตการณ์ทางการเงิน โดยทางการให้การรับประกันการจ่ายเงิน (repayment) แก่หนี้ตามตราสารที่ออกโดยสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง และต้องเป็นหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน และต้องเป็นตราสารประเภทบัตรเงินฝาก ตราสารทางการพาณิชย์ พันธบัตรหรือตราสารหนี้เท่านั้น การให้ความคุ้มครองนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2551 จนถึงวันที่ 13 เมษายน 2555 เว้นแต่ มีการประกาศเปลี่ยนแปลงโดยทางการ<sup>38</sup>

### 3.7.3.7 การได้คืนมาซึ่งเงินที่ได้จ่ายชดเชย (Recoveries)

เมื่อ FSCS ได้ทำการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินและผู้ลงทุนของสถาบันการเงิน FSCS สามารถนำสิทธิที่ได้รับโอนจากผู้มีสิทธิเรียกร้องไปดำเนินการฟ้องร้องเพื่อขอชดเชยเงินที่ได้จ่ายไป ซึ่งความสามารถในการขอชดเชยขึ้นอยู่กับข้อเรียกร้องตามสิทธิที่ได้รับโอนมาที่มีต่อสถาบันการเงินที่ดำเนินการผิดพลาดและล้มเหลว โดย FSCS มีสิทธิเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเรียกร้องเดิม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>38</sup>BIS Legal Service of Bank for International Settlements, International Financial Crisis Government Guarantee and Lending Schemes in Favour of Commercial Banks and other Financial Institutions Comparative Table (Switzerland : BIS, 2009), pp. 2 - 6.

## บทที่ 4

### แนวทางการเสริมสร้างเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเกิดขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตการณ์กับบริษัท ราชารัฐเงินในช่วงปี 2521 – 2522 ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตระหนกพากันรุมแห่ถอนเงิน จากบริษัทเงินทุน ทางกรจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งตามทฤษฎีประกันเงินฝาก จะก่อให้เกิดผลดีแก่สังคม คือ รักษาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสถาบันการเงิน สนับสนุนการ แข่งขันในตลาดการเงิน ให้ความยุติธรรมแก่ผู้ฝากเงิน จนได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติสถาบัน ประกันเงินฝากแห่งประเทศไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2523 แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้ถูก นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา นอกจากนี้ แม้ในประเทศไทยได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่าง รุนแรงอีกในช่วงปี 2526 – 2530 ทางกรได้เลือกใช้นโยบายการแก้ไขปัญหาในรูปการอุมชูสถาบัน การเงินแทนที่จะเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการและชดเชยเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินซึ่งเป็นแนวทาง การแก้ไขปัญหาของสถาบันประกันเงินฝาก โดยทางการได้ทำการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่ง ประเทศไทย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน บริษัท หลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อให้ทางการมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน มากขึ้น นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงินในปี พ.ศ. 2528 โดยมีบทบาทในการเข้าช่วยเหลือสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนที่ ได้รับความเสียหาย รวมทั้งเข้าไปเพิ่มทุนในสถาบันการเงินเพื่อประคองฐานะให้สามารถดำเนินกิจการ ต่อไปได้ ตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยและมติคณะรัฐมนตรีที่ประกาศรับประกันความ เสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในกรณีที่เข้าช่วยเหลือสภาพคล่องและเข้าแทรกแซงการดำเนิน กิจการของสถาบันการเงิน และคณะรัฐมนตรียังมีมติให้ความคุ้มครองโดยชดใช้เงินฝากของ ประชาชนที่มีอยู่ในบริษัท และธนาคารพาณิชย์ ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ต้องแบกรับภาระ หนี้สินที่เกิดจากการฟื้นฟูและประคับประคองฐานะของสถาบันการเงินมากขึ้นเรื่อยๆ และหนี้สิน จำนวนมหาศาลของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นหนี้ของรัฐบาลและหนี้สาธารณะของ ประชาชนในที่สุด<sup>1</sup> ทางกรจึงมีการพิจารณาการนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ในระบบการเงิน เพื่อเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน จนในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 จัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นเพื่อทำหน้าที่

---

<sup>1</sup> ทิม เศรษฐกิจ, “กำจัดหนี้เน่า 1.4 ล้านบาท : เปลี่ยนกองทุนฟื้นฟูฯ สู่อำนาจประกันเงินฝาก,” ไทยรัฐ (24 มิถุนายน 2545) : 8.



คุ้มครองเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงิน โดยจะทำการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนที่กำหนดให้ความคุ้มครองเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากขึ้นในสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้ประเทศไทยมีระบบประกันเงินฝากอย่างชัดเจน (Explicit Guarantee System) แทนระบบที่ไม่มีมีกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนวิธีการที่ชัดเจนในการประกันเงินฝาก (Implicit Guarantee System) ซึ่งการประกันเงินฝากหรือการคุ้มครองผู้ฝากเงินในประเทศไทยมีความชัดเจนในช่วงเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ.2539 – 2540) โดยรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ที่กำหนดให้รัฐบาลโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ที่สุจริตของสถาบันการเงินเต็มจำนวน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย ไม่ให้ประชาชนผู้ฝากเงินรุมแห่ถอนเงินอันจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและลุกลามต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ การบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 จึงถือเป็นการปฏิรูประบบการเงินครั้งใหญ่ ซึ่งเดิมผู้ฝากเงินจะได้รับการคุ้มครองเงินฝากทั้งจำนวนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน โดยมีรัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นแก่กองทุนฯ แต่กรณีตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนที่ฝากไว้สำหรับทุกบัญชีรวมกันในแต่ละสถาบันการเงิน แต่ไม่เกินกว่าหนึ่งล้านบาท เพื่อเป็นการลดการแบกรับภาระของรัฐบาล ซึ่งหากพิจารณาเงินฝากทั้งระบบ ณ วันที่ 9 เมษายน 2553 ซึ่งมีทั้งสิ้น 7,036,830 ล้านบาท คิดเป็นผู้ฝากเงิน 75,122,373 ราย เป็นผู้มีเงินฝาก 1 ล้านบาทลงมา มีสัดส่วนทั้งสิ้น 98.81% ของผู้ฝากทั้งหมด ผู้ฝากส่วนใหญ่จึงได้รับความคุ้มครอง นอกจากนี้ การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นในประเทศไทยตามหลักทฤษฎีประกันเงินฝากจะเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันวิกฤตการณ์ทางการเงินโดยการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้ออมเงินว่าจะได้รับความคุ้มครองหากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน แต่ทั้งนี้ ระบบประกันเงินฝากจะสามารถช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินได้ตามวัตถุประสงค์เมื่อมีการวางโครงสร้างที่ดีสอดคล้องกับระบบการเงินและสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับ ประเทศไทยเพิ่งมีการนำระบบประกันเงินฝากอย่างชัดเจนมาใช้ในระบบการเงินของประเทศไทย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพและบทบาทบัญญัติบางประการที่อาจนำมาปรับใช้เพิ่มเติมในภายหน้าเมื่อสถาบันประกันเงินฝากมีความพร้อม เพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยสามารถช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

#### 4.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการทำให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินเป็นองค์ที่สำคัในทางเศรษฐศาสตร์ โดยมีหน้าที่เสมือนสถาบันตัวกลาง (intermediaries) ระหว่างผู้มีเงินออมหรือเงินลงทุนกับผู้ต้องการแหล่งเงินทุน ธนาคารเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญของระบบการเงิน ธุรกิจหลักของธนาคารคือธุรกิจของการรับและการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยทั่วไป ธนาคารที่ไม่มั่นคงอาจจะประสบปัญหาขาดสภาพคล่องและปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้ หากสถาบันการเงินล้มหรือถูกปิดกิจการก็ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินในความเสี่ยงที่เกิดกับเงินออมที่ผู้ฝากเงิน ได้ให้ไว้แก่สถาบันการเงิน และผู้ขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินที่จะต้องขาดแหล่งเงินทุนในการประกอบธุรกิจ ดังนั้น ระบบสถาบันการเงินจึงมีความจำเป็นที่จะผ่อนคลายความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยการสร้างตาข่ายระวางภัยทางการเงิน (The Financial Safety Net) ซึ่งประกอบไปด้วย

1. กฎเกณฑ์และการกำกับตรวจสอบที่รอบคอบ (prudential supervision)
2. มาตรการแหล่งให้กู้ยืมสุดท้าย (a lender of last resort)
3. การประกันเงินฝาก (deposit insurance)

ในการสร้างตาข่ายระวางภัยทางการเงิน แต่ละประเทศจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่เป็นผู้กำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน เป็นแหล่งให้กู้ยืมสุดท้ายเพื่อรักษาสภาพคล่อง และประกันเงินฝากเพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ออมเงิน ซึ่งอาจมีรูปแบบที่ต่างกันกล่าวคือในบางประเทศมีการจัดตั้งหน่วยงานให้มีหน้าที่หลักในแต่ละด้านอย่างชัดเจน เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มี The Office of Comptroller of Currency (OCC) The Office of Thrift Supervision (OTS) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงิน ธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายทางการเงินรวมถึงเป็นแหล่งให้กู้ยืมสุดท้าย และ The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ทำหน้าที่ประกันเงินฝาก ส่วนในบางประเทศอาจไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานให้ทำหน้าที่แต่ละด้านอย่างชัดเจน เช่น ประเทศไทย ก่อนที่มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ทั้งสามด้าน คือ ดำเนินนโยบายทางการเงิน กำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน ประกันเงินฝากโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และให้สภาพคล่องกับสถาบันการเงิน จน สปร. ได้มีข้อเสนอเมื่อปี พ.ศ. 2541 เสนอให้แยกงานกำกับตรวจสอบ งานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลาง เพื่อช่วยแก้ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกัน และสร้างให้มีการถ่วงดุล

อำนาจระหว่างกัน<sup>2</sup> จนในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นเป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นทางการ ไม่ขึ้นอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทย

ในการดำรงสถาบันการเงินให้คงไว้ สิ่งสำคัญ คือ ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อ สถาบันการเงิน ซึ่งเหตุการณ์ที่ประชาชนผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นจนทำให้ผู้ฝากเงินเกิดความ ตื่นตระหนกและรุมแห่ถอนเงิน เคยเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ. 1930 จนกลายเป็นวิกฤตการณ์เศรษฐกิจครั้งยิ่งใหญ่ (The Great Depression) และวิกฤตการณ์ทางการเงิน ในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2540 จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ใช้มาตรการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน โดยนำระบบประกันเงินฝาก (deposit insurance) มาใช้ ซึ่งทางการสหรัฐเริ่มประกันเงินฝากในปี ค.ศ. 1933 และได้จัดตั้ง The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการระบบประกันเงินฝาก ส่วนในประเทศไทย เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน เมื่อปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ประกาศให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของ สถาบันการเงินได้รับการคุ้มครองเต็มจำนวน (blanket guarantee) เพื่อเรียกความเชื่อมั่นของ ประชาชนที่มีต่อสถาบันการเงิน โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็น หน่วยงานดำเนินการ จนในปี 2546 ทางการได้มีมติให้ยกเลิกการคุ้มครองเจ้าหน้าที่เพื่อเสริมสร้างวินัย ทางการเงินที่ดีให้แก่ตลาดการเงินและขณะนั้นสภาพเศรษฐกิจการเงินได้ฟื้นตัวดีขึ้น ประกอบกับ นโยบายของทางการที่กำหนดให้การประกันเงินฝากเต็มจำนวนเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว เพื่อเรียก ความเชื่อมั่นกลับคืนมาในช่วงวิกฤติเท่านั้น และการให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน โดยไม่มี ระบบการประกันเงินฝากที่ชัดเจน อาจก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ เช่น

- การที่ทางการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่อย่างเต็มจำนวน ทำให้ทางการ มีหน้าที่ต้องโอบอุ้มสถาบันการเงิน จึงเป็นการจูงใจให้สถาบันการเงินมีแนวความคิดว่าสถาบัน การเงินยากที่จะล้ม (too big to fail) อันเป็นเหตุที่จูงใจให้สถาบันการเงินดำเนินงานในลักษณะที่มี ความเสี่ยงสูง

---

<sup>2</sup> คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.), รายงาน ผลการศึกษาการสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่ง ปิดทำการถาวร (กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2546), หน้า 128.

- การให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเต็มจำนวนจะสร้างพฤติกรรมชักนำความเสี่ยงให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ โดยผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ไม่เกิดแรงจูงใจที่จะควบคุมดูแลสถาบันการเงินเนื่องจากเห็นว่าตนได้รับความคุ้มครอง ไม่มีความเสี่ยงที่จะได้รับแต่กลับมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่จะได้รับเท่านั้น

- การที่ทางการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินถือเป็นการที่รัฐเข้าไปโอบอุ้มสถาบันการเงินโดยใช้เงินงบประมาณซึ่งเป็นเงินภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นการผลักภาระความเสี่ยงให้แก่ประชาชนทั่วไป

จากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการขาดวินัยทางการเงิน (financial discipline) และกลไกของตลาดอ่อนแอ ทางกรจึงได้มีแนวนโยบายที่จะจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นอย่างชัดเจน โดยให้เป็นหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินในจำนวนที่จำกัดแทนการคุ้มครองเต็มจำนวนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จนในที่สุดได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 จัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้มีหน้าที่คุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ตามแนวทางของธนาคารประเทศที่มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นเพื่อฟื้นฟูและรักษาความเชื่อมั่นหรือศรัทธาของประชาชนต่อสถาบันการเงิน โดยการรับประกันที่จะจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาจนต้องปิดกิจการ หรือช่วยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการรับประกันของสถาบันประกันเงินฝากจะช่วยทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในสถาบันการเงินขนาดเล็กมากขึ้น นอกจากนี้ สถาบันประกันเงินฝากจะช่วยให้ความยุติธรรมแก่ผู้ฝากเงินด้วย หากเปรียบเทียบการฝากเงินกับการปล่อยสินเชื่อ สถาบันการเงินได้รับสิทธิพิเศษโดยไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์เป็นหลักประกันก็สามารถระดมเงินฝากจากประชาชนได้ ในขณะที่เดียวกันกลับเรียกหลักประกันต่อผู้กู้ในการปล่อยสินเชื่อ ดังนั้น การที่สถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่คุ้มครองผู้ฝากเงินถือเป็นการให้ความยุติธรรมแก่ผู้ฝากเงินอย่างเหมาะสม

สถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงมีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่แตกต่างกัน โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้ฝากเงินในจำนวนที่ทางการจำกัดเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่อื่นของสถาบันการเงิน ซึ่งการให้ความคุ้มครองเฉพาะเงินฝากก่อให้เกิดผลดีหลายประการ คือ



- รักษาความศรัทธาของประชาชนผู้ฝากเงินในระบบ
  - ช่วยกระตุ้นความรอบคอบให้ผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่อื่นของสถาบันการเงิน เนื่องจากผู้ฝากเงินได้รับความคุ้มครองเงินฝากเพียงจำนวนที่จำกัด และเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ฝากเงินจะต้องมีความระมัดระวังในการดำเนินธุรกรรมกับสถาบันการเงินมากขึ้น ทำให้เป็นการเสริมสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ทั้งผู้ฝากเงิน เจ้าหน้าที่และสถาบันการเงิน
  - การระวังตัวของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจะช่วยเสริมแรงให้แก่หน่วยงานของทางการในการตรวจสอบและควบคุมประสิทธิภาพของการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้ละเอียดถี่ถ้วนและถูกต้องแม่นยำยิ่งขึ้น เพราะเมื่อผู้ตรวจสอบควบคุมเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจต่อรองเหนือสถาบันการเงิน ผู้นั้นย่อมสามารถเข้าถึงข้อมูลความเป็นจริงได้มากกว่าหน่วยงานของทางการ
  - การระมัดระวังของผู้ฝากเงิน เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน จะช่วยพัฒนาความเป็นมืออาชีพ (professionalism) ของสถาบันการเงินมากขึ้น ทำให้ช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งแก่ระบบสถาบันการเงินโดยรวม
  - ทำให้ไม่เกิดการสูญเสียชีวิตทางการเงินมากเกินไป เพราะการให้ความคุ้มครองเฉพาะเงินฝากของประชาชนในจำนวนจำกัด ไม่รวมถึงเงินกู้ยืมอื่น เช่น สินเชื่อในเครือของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา การประหยัชีวิตทางการเงินจะช่วยสร้างความเป็นธรรมให้แก่สถาบันการเงินที่ไม่ประสบปัญหา แต่ต้องถูกเรียกเก็บเงินนำส่งเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินอื่นในระบบ
  - ทางกรมมีทางเลือกมากขึ้น กล่าวคือ ในกรณีที่สถานการณ์ของสถาบันการเงินยังไม่รุนแรง สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถเข้าควบคุมสถาบันการเงินเพื่อช่วยเหลือให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ส่วนในกรณีที่ถึงที่สุดจนถึงขั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาต สถาบันคุ้มครองเงินฝากก็จะเป็นผู้ชำระบัญชีและชดเชยเงินให้แก่ผู้ฝาก<sup>3</sup>
- ดังนั้น สถาบันคุ้มครองเงินฝากแห่งประเทศไทยจึงถือเป็นกลไกที่ช่วยระงับภัยทางการเงิน โดยระบบประกันเงินฝากจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ทำให้สามารถช่วยแก้ปัญหาการรูดถอนเงินของประชาชน และสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันการเงินอันจะทำให้ระบบการเงินมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ กล่าวคือ

---

<sup>3</sup>ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534), หน้า 75 – 76.



#### 4.1.1 สถาบันคุ้มครองเงินฝากช่วยสร้างบรรษัทภิบาล (Corporate Governance)

##### ในสถาบันการเงิน

การให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในวงเงินที่จำกัดโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยถือเป็นระบบใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งระบบประกันเงินฝากที่นำมาใช้จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพเมื่อสามารถสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสถาบันการเงินและความมีเสถียรภาพของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของทางการที่มีการกำหนดระบบโครงสร้างและขอบเขตการประกันเงินฝากที่เหมาะสม เนื่องจากการกำหนดระดับวงเงินจ่ายคืนมากน้อยมีความสัมพันธ์ต่อวินัยทางการเงิน (financial discipline) กล่าวคือ หากวงเงินที่จ่ายคืนอยู่ในระดับสูง จะทำให้ผู้ฝากเงินขาดความระมัดระวังในการฝากเงิน ส่วนสถาบันการเงินก็มีความรู้สึกว่าตนไม่สามารถที่จะล้มได้ ทำให้เกิดพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (moral hazard) ความมีวินัยทางการเงินจึงน้อยลง ระบบประกันเงินฝากจึงอาจสร้างแรงจูงใจให้เกิดผลที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ได้เช่นเดียวกัน หากระบบการเงินการธนาคารอ่อนแอไม่มีประสิทธิภาพและมีการกำหนดโครงสร้างของระบบประกันเงินฝากที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น การวางรูปแบบอำนาจหน้าที่ของระบบคุ้มครองเงินฝากจำเป็นต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น ผู้ฝากเงินรายย่อย ผู้ฝากเงินรายใหญ่ เจ้าหนี้ ผู้ถือหุ้น คณะกรรมการบริหาร ผู้จัดการของสถาบันการเงิน หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ภาครัฐ และกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีส่วนช่วยส่งเสริมในการสร้างความเข้มแข็งให้ระบบการเงิน

การลดพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง (To minimize moral hazard) สามารถทำได้โดยการกำหนดระบบประกันเงินฝากเกี่ยวกับรายละเอียดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินทราบถึงกฎเกณฑ์การให้ความคุ้มครองตามที่กำหนดในระบบคุ้มครองเงินฝาก ทำให้ผู้ฝากเงินต้องใช้ความระมัดระวังในการฝากเงินมากขึ้น รวมถึงควรให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากควรมีอำนาจในการกำกับตรวจสอบและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเพื่อให้สามารถแก้ไขเยียวยาปัญหาของสถาบันการเงินไม่ให้ลุกลามออกไปได้อย่างทันถ่วงที นอกจากนี้ ขอบเขตของการให้ความคุ้มครองไม่ควรกำหนดไว้ในระดับที่สูง เพื่อให้ผู้ฝากเงินต้องร่วมรับผิดชอบในความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น อันถือเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยลดพฤติกรรมชักนำความเสี่ยงของผู้ฝากเงิน และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ฝากเงินในการให้ความสำคัญต่อการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินมากขึ้น<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Gillian G.H. Garcia, Deposit Insurance Actual and Good Practices, pp. 10 – 11.

การที่พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกลไกในการคุ้มครองเงินฝากโดยกำหนดวงเงินที่จ่ายคืนให้ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยผู้ฝากแต่ละรายจะได้รับเงินคืนตามจำนวนเงินฝากที่มีอยู่ในบัญชีของตนทุกบัญชีรวมกันในแต่ละสถาบันการเงินไม่เกินหนึ่งล้านบาท ซึ่งการจำกัดวงเงินที่ให้ความคุ้มครองถือเป็นกลไกสำคัญในการสร้างวินัยทางการเงิน เพราะผู้ฝากเงินจะต้องใช้ความระมัดระวังในการฝากเงินโดยไม่คำนึงถึงเพียงดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนที่จะได้รับ แต่ต้องพิจารณาถึงสถานะความมั่นคงของสถาบันการเงินมาประกอบการตัดสินใจเลือกสถาบันการเงินผู้รับฝากด้วย เพราะหากสถาบันการเงินที่รับฝากถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะทำให้ต้องเสียเวลาในการขอรับเงินคืน และหากมีเงินฝากเกินกว่าจำนวนที่ได้รับคุ้มครองก็จะต้องขอเคลียร์ทรัพย์สินในกระบวนการชำระบัญชีซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและได้รับคืนเพียงบางส่วนหรืออาจไม่ได้รับคืนเลยก็ได้ จึงทำให้ผู้ฝากเงินต้องพิจารณาสถานะความมั่นคงของสถาบันการเงินมากขึ้น ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ผู้ฝากเงินมีส่วนในการกำกับสถาบันการเงินทำให้สถาบันการเงินต้องมีบรรษัทภิบาล เพื่อสถานะความมั่นคงและความน่าเชื่อถือที่จะทำให้ผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นต่อองค์กร

บรรษัทภิบาล คือ หลักการบริหารจัดการธุรกิจให้เติบโตขึ้นอย่างมั่นคงด้วยการสร้างกลไกควบคุมการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน คู่ค้า ลูกค้า ตลอดจนรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม<sup>5</sup>

ตลาดการเงินเป็นแหล่งระดมเงินทุนที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศชาติ เนื่องจากเป็นสื่อกลางในการระดมทุนของผู้ต้องการใช้เงินทุนและเป็นแหล่งเงินออมของผู้ที่มีเงินทุน เพื่อให้เกิดการขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การที่ผู้ออมเงินและผู้ลงทุนจะตัดสินใจที่จะออมเงินหรือลงทุนในสถาบันการเงินใดก็ตามก็ต่อเมื่อมีความมั่นใจว่าสถาบันการเงินมีสถานะทางการเงินที่ดีและสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปในอนาคต ดังนั้น ผู้ออมเงินและผู้ลงทุนจำเป็นต้องมีความเชื่อมั่นว่ามีการบริหารจัดการธุรกิจที่ดีและสามารถหาผลกำไรได้ต่อไป ซึ่งในการสร้างความมั่นใจผู้ออมเงินหรือผู้ลงทุนจะพิจารณาจากรายงานประจำปี บัญชี และข้อมูลอื่น ๆ ที่มีการเผยแพร่ ซึ่งมีความคาดหวังว่าสถาบันการเงินจะให้ข้อมูลที่เป็นความจริง ทั้งนี้ รายงานประจำปีและบัญชีจะถูกตรวจสอบรับรองโดยผู้สอบบัญชีภายนอกตามมาตรฐานการบัญชี ทำให้เป็นการให้ข้อมูลที่ถูกต้องตามความเป็นจริงและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารายงานประจำปีให้ข้อมูลที่ถูกต้องในการดำเนินธุรกิจและสถานะทางการเงิน แต่ก็มีบางกรณีที่ทำให้ข้อมูลไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง เช่น กรณีบริษัทล้มเหลวทั้งที่ข้อมูลที่ปรากฏในงบประจำปีและบัญชีได้แสดงถึงการดำเนินธุรกิจและ

<sup>5</sup> นวพร เรืองสกุล, บรรษัทภิบาล เรื่องที่นักลงทุนและกรรมการต้องรู้ (กรุงเทพฯ : มาสเตอร์ลี, 2545), หน้า 7.

สถานะทางการเงินที่ดี เมื่อเกิดความล้มเหลวของบริษัทจะก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาต่อบุคคลจำนวนมาก เช่น ผู้ถือหุ้น ลูกจ้าง รวมถึงระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ สาเหตุของความล้มเหลวมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยความล้มเหลวเกิดจากการขาดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ การกำกับดูแลที่ดีสามารถช่วยป้องกันความล้มเหลวและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของผู้ออมเงินและผู้ลงทุน

ในประวัติศาสตร์ทางการเงินได้ปรากฏความล้มเหลวของสถาบันการเงิน ทั้งที่สถาบันการเงินนั้นมีสถานะทางการเงินที่มั่นคง เช่น Barings Bank ประสบภาวะตกต่ำเมื่อปี ค.ศ. 1995 โดย Barings Bank เป็นสถาบันการเงินที่เก่าแก่ของอังกฤษและบริหารโดย Nick Leeson จนเกิดความผิดพลาดก่อให้เกิดความเสียหายจำนวน 850 ล้านดอลลาร์ ในที่สุด Barings Bank ประสบความล้มเหลวและ ING กลุ่มธุรกิจธนาคารและประกันภัยแห่งคัตซ์ได้เข้าซื้อกิจการ สาเหตุที่ทำให้ Barings Bank ประสบความล้มเหลวเกิดขึ้นจากการขาดการควบคุมภายใน (Internal Control) ที่มีประสิทธิภาพ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับ Barings Bank แสดงให้เห็นความสำคัญของการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพและการกำกับดูแลที่เหมาะสม

บรรษัทภิบาลเป็นหลักที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่การล้มของบริษัท Enron ซึ่งได้ล้มละลายทั้งที่เมื่อปี ค.ศ. 2000 ได้มีการรายงานประจำปีที่แสดงถึงผลกำไรจำนวน 979 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สาเหตุความล้มเหลวของ Enron เกิดจากการปกปิดและตกแต่งตัวเลขทางบัญชีเพื่ออำพรางฐานะทางการเงินที่แท้จริง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานระบบบัญชีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ของการควบคุมบทบาทผู้ตรวจสอบอิสระและบทบาทการเป็นที่ปรึกษาทางการเงินการบัญชีขององค์กร โดยบริษัท Enron ได้ว่าจ้าง Arthur Anderson ให้เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอก และในขณะเดียวกันก็เป็นที่ปรึกษาทางการเงินภายใน และการขาดความรับผิดชอบและถือเอาประโยชน์ของผู้บริหารจากการปั่นหุ้น โดยแสดงผลประกอบการที่บิดเบือน ซึ่งกรณีนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการยึดถือหลักคุณธรรมในการดำเนินธุรกิจ โดยผู้บริหารต้องบริหารธุรกิจด้วยยึดหลักคุณธรรมและความซื่อสัตย์ ส่วนผู้ตรวจสอบภายนอกต้องสามารถตรวจสอบผู้บริหารได้โดยปราศจากความเกรงใจลูกค้าและไม่มี ความขัดแย้งกันทางผลประโยชน์ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบ หลังจากความล้มเหลวของ Enron ได้มีปัญหาทางการเงินที่ตามมาแก่บริษัทอื่นในประเทศต่างๆ การกำกับดูแลกิจการจึงมีความเกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและการเปิดเผย การควบคุม และความสามารถตรวจสอบได้

#### 4.1.1.1 ความหมายของ Corporate Governance

Shleifer และ Vishny<sup>6</sup> ได้ให้นิยามความหมายของ Corporate Governance ในทางแคบว่า Corporate Governance เกี่ยวข้องกับวิธีที่ทำให้ผู้ออมเงินหรือผู้ลงทุนมีความมั่นใจว่าจะได้รับเงินออมหรือเงินลงทุนกลับคืน

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co – operation and Development – OECD<sup>\*</sup>) ได้ให้นิยามความหมายแบบกว้างว่า Corporate Governance เป็นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหาร ผู้ถือหุ้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นขององค์กร ซึ่งได้จัดโครงสร้างผ่านวัตถุประสงค์ขององค์กร และกำหนดการควบคุมดูแล เช่น การควบคุมภายใน และกฎเกณฑ์ภายนอก

#### 4.1.1.2 ความสำคัญของ Corporate Governance

Corporate Governance เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้องค์กรสามารถดำเนินธุรกิจได้ตามวัตถุประสงค์ โดย Corporate Governance มีความสำคัญต่อธุรกิจดังนี้.-

- ช่วยเสริมสร้างให้มั่นใจว่าองค์กรมีระบบการควบคุมที่เหมาะสมและเพียงพอ ซึ่งทำให้ทรัพย์สินขององค์กรได้รับความคุ้มครอง
- เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดกรณีอำนาจในการบริหารจัดการมากเกินไป
- เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการองค์กร คณะกรรมการบริหาร ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น
- ช่วยเสริมสร้างให้มั่นใจว่าองค์กรได้มีการบริหารจัดการให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น
- ช่วยเสริมสร้างให้เกิดความโปร่งใสและและความสามารถตรวจสอบได้

<sup>6</sup>Shleifer, A. and Vishny, R., “A Survey of Corporate Governance,” Journal of Finance No.2 (1997)

\* องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co – operation and Development – OECD) คือ องค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่ยอมรับระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจการค้าเสรี ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) เพื่อเป็นองค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจของภูมิภาคยุโรป OECD มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจในหมู่ประเทศสมาชิก ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ส่งเสริมการค้าเสรี และให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา

เมื่อองค์กรมีระบบการควบคุม เช่น การควบคุมภายในที่เหมาะสมและเพียงพอ ก็จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินธุรกรรมได้ดำเนินการอย่างเหมาะสมและทรัพย์สินไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดหรือเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง นอกจากนี้ ในแต่ละปี องค์กรจะต้องมีการตรวจสอบประจำปี และหน้าที่ของผู้ตรวจสอบบัญชีที่สำคัญคือ การประเมินว่าการควบคุมภายในของธุรกิจได้เป็นไปอย่างเหมาะสม ผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการประเมินความเสี่ยงโดยแสดงถึงความเสี่ยงที่ได้รับ รวมถึงการเปิดเผยการเคลื่อนไหวของอัตราแลกเปลี่ยนต่างประเทศ และความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางธุรกิจ เมื่อการสร้างเชื่อมั่นแก่ผู้ลงทุนเป็นรากฐานที่สำคัญ การกำกับดูแลกิจการที่ดีจึงเป็นสิ่งจูงใจต่อการลงทุนใหม่ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาได้มีการนำ Corporate Governance มาเป็นหลักในการดึงดูดการลงทุนทางตรงของต่างประเทศ อันเป็นการช่วยให้เกิดการระดมทุนเข้าสู่ตลาดการเงินมากขึ้น

#### 4.1.1.3 การพัฒนาหลัก Corporate Governance

จากการพัฒนาหลัก Corporate Governance ตั้งแต่ทศวรรษที่ผ่านมา (ค.ศ.2000) ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาได้เสนอแนะให้มีประมวลบรรษัทภิบาล (Corporate Governance Codes) เพื่อให้องค์กรได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในบทบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติได้เน้นความสำคัญของความโปร่งใส ความสามารถตรวจสอบได้ การควบคุมภายใน โครงสร้างและส่วนประกอบของคณะกรรมการ ผู้บริหารอิสระ และสิทธิของผู้ถือหุ้น ประมวลและแนวทางการกำกับดูแลกิจการถูกกำหนดโดยองค์กรที่ได้รับแต่งตั้งจากภาครัฐ ปัจจุบัน Corporate Governance มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วเพื่อปรับเข้าสู่ความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินธุรกิจ หากองค์กรใดไม่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี องค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะประสบความล้มเหลว

ในหลายประเทศได้มีการเสนอและแก้ไข Corporate Governance Codes เพื่อเสริมสร้างให้เกิดความโปร่งใส การสามารถตรวจสอบได้ และความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนมากขึ้น ทั้งนี้ การพัฒนาหลักการกำกับดูแลกิจการได้เป็นไปตามวิกฤตทางการเงิน ความล้มเหลวขององค์กรธุรกิจ หรือวิกฤตการณ์อื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น



## ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้มีตลาดการเงินที่พัฒนาโดยพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น ผู้ลงทุน สถาบันการเงิน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการ เนื่องจากความล้มเหลวขององค์กรธุรกิจและการเกิดวิกฤตทางการเงิน โดยในประเทศอังกฤษได้มีการบัญญัติ The UK' s Combined Code (1998) ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ the Cadbury Report (1992) the Greenbury Report (1995) และ the Hampel Report (1998) ซึ่งได้มีการวิเคราะห์ในหลักการพัฒนาการกำกับดูแลกิจการ จนมีการแก้ไข The UK' s Combined Code และประกาศใช้ในเดือนกรกฎาคม 2003 ซึ่งได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการไม่ให้ความไว้วางใจแก่ผู้ใดผู้หนึ่งมากเกินไป และได้มีการกำหนดบทบาทของประธานกรรมการและประธานกรรมการบริหารอย่างชัดเจน โดยมีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกันอย่างชัดเจน ซึ่งกำหนดให้ประธานกรรมการมีบทบาทในการเป็นผู้นำที่ไม่เกี่ยวกับการบริหาร การประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารประจำปี ส่วนประธานกรรมการบริหารมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ Corporate Governance ยังเป็นหลักที่ปรากฏในกฎหมายอื่น เช่น Company Law โดยได้มีการแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม สมัย และได้มีการประกาศใช้เมื่อเดือนกรกฎาคม 2002 ซึ่งในการแก้ไขได้มีการกำหนดให้มีการรายงานและการตรวจสอบองค์กร การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรายงานประจำปีงบการเงิน และการลงมติทางเว็บไซต์

## องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co – operation and Development – OECD)

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้มีการวาง Corporate Governance ในปี ค.ศ. 1999 เพื่อพัฒนาตามมาตรฐานและแนวทางของการกำกับดูแลกิจการ โดยก่อนที่จะมีการกำหนดหลักการ OECD ได้ร่วมปรึกษากับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงธนาคารโลก ซึ่ง OECD ได้กำหนดหลัก Corporate Governance ไว้ 5 หลักการ ดังนี้

หลักการที่ 1 สิทธิของผู้ถือหุ้น

กรอบการกำกับดูแลกิจการควรให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของผู้ถือหุ้น

หลักการที่ 2 การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน

กรอบการกำกับดูแลกิจการควรให้ความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน

ทั้งผู้ถือหุ้นส่วนน้อยและผู้ถือหุ้นต่างชาติ ผู้ถือหุ้นควรจะมีโอกาสที่ได้รับเยียวยาจากการละเมิดสิทธิ

### หลักการที่ 3 บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กรอบการกำกับดูแลกิจการควรตระหนักถึงสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งอาศัยกฎหมายหรือการส่งเสริมให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ แรงสนับสนุนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะสร้างความสามารถในการแข่งขันและสร้างกำไรให้กับองค์กร

### หลักการที่ 4 การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

กรอบการกำกับดูแลกิจการควรจะมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์กร เช่น สถานะทางการเงิน การดำเนินการ ความเป็นเจ้าของ และการบริหารองค์กร อย่างถูกต้องแท้จริง

### หลักการที่ 5 ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

กรอบการกำกับดูแลกิจการควรจะกำหนดแนวทางการควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการที่มีภาวะผู้นำ คุณธรรมและจริยธรรม มีความสามารถในการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ\*

### **ธนาคารโลก (World Bank)**

Corporate Governance ของธนาคารโลกให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิของผู้ถือหุ้น การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และหน้าที่ของคณะกรรมการ ธนาคารโลกได้ใช้หลัก Corporate Governance ตามแนวทางของ OECD ซึ่งได้มีการกำหนดกรอบของการกำกับดูแลกิจการ ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบาย การดำเนินการ และความช่วยเหลือ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาให้ประเทศมีการกำกับดูแลระบบการเงินที่ดี

### **Global Corporate Governance Forum (GCGF)**

Global Corporate Governance Forum (GCGF) เป็นองค์กรที่สำคัญซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ โดยเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และธนาคารโลก (World Bank) โดยมีจุดประสงค์เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการนำสู่การกำกับดูแลของกลุ่มธนาคาร องค์กร กลุ่มประเทศ และภาคเอกชน GCGF วางแผนในการจัดการให้ความช่วยเหลือพัฒนาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจให้มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี

---

\* OECD Principles of Corporate Governance (1999)

GCGF มีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ การขยายการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการปฏิบัติที่ดี และการร่วมมือในการทำให้มีหลักการที่สมบูรณ์ โดยแผนการดำเนินงานประกอบด้วยการกระจายข้อมูลระดับประเทศและภูมิภาค อภิปรายในประเด็นสำคัญต่างๆ การกำหนดหลักการแก้ไข วางแผนพัฒนาและริเริ่มเพื่อบรรลุถึงการกำกับดูแลกิจการที่ดี

จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในช่วงทศวรรษ 1990 มีปัจจัยจากความเป็นเจ้าของที่เข้มข้นรุนแรง ซึ่งการควบคุมโดยครอบครัวมีอำนาจเหนือการปฏิบัติการทางธุรกิจ ทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาการจัดการที่จำเป็นและกฎระเบียบที่กำกับดูแลสถาบันการเงินไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะควบคุมสถาบันการเงินได้อันเป็นผลนำไปสู่พฤติกรรมชักนำความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ประกอบกับแรงจูงใจทางตลาดที่อ่อนแรง การเปิดเผยข้อมูลที่ไม่เพียงพอจากปัจจัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากลไกของรัฐในการเข้าไปดูแลการบริหารจัดการภาคธุรกิจเอกชนไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้องค์กรธุรกิจมีกติกากการทำงานที่โปร่งใส ซึ่งตรงเป็นธรรมชาติมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น จึงทำให้มีการสนับสนุนให้มีบรรษัทภิบาลที่ดี โดยจัดตั้งคณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ (National Corporate Governance Committee - NCGC) ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการสนับสนุนให้เกิดบรรษัทภิบาลแก่สถาบัน สมาคม บริษัท และหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีองค์กรต่างๆ มีส่วนในการที่มีหน้าที่กำกับดูแลตลาดการเงินในภาพรวม ซึ่งช่วยส่งเสริมให้เกิด Corporate Governance ในสถาบันการเงิน โดยองค์กรต่างๆ จะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ให้บุคคลหรือนิติบุคคลในธุรกิจการเงินสามารถที่จะประกอบธุรกรรมใดก็ได้ ห้ามไม่ให้ประกอบธุรกรรมทางการเงินใด หรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจการเงิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างให้สถาบันการเงินมีการดำเนินกิจการที่ดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และทำให้สถาบันการเงินมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ อันมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพของตลาดการเงิน ให้ความคุ้มครองผู้ลงทุน ให้ความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และบรรลุเป้าหมายตามนโยบายเศรษฐกิจ

การกำกับดูแลตลาดการเงินให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยง (risk management) ที่เกิดขึ้นในการประกอบธุรกิจ โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่เป็นอุปสรรคให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และภารกิจขององค์กร องค์กรที่ช่วยสร้าง Corporate Governance ในระบบการเงินประกอบด้วย

- รัฐบาล\* เป็นผู้กำหนดนโยบาย เช่น สนับสนุนการออกกฎ ข้อบังคับ กำกับดูแล ตลาด ส่งเสริมการพัฒนาตลาด ตลอดจนเข้าแทรกแซงตลาดในกรณีที่เป็นจำเป็นเพื่อป้องกัน เสถียรภาพของตลาด จากวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้น รัฐบาลได้ผ่านกฎหมายที่เกี่ยวกับ บรรษัทภิบาลที่ดี เช่น พระราชบัญญัติการบัญชี พระราชบัญญัติว่าด้วยบริษัทจำกัดมหาชน พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯลฯ รัฐบาลจึงมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมในการพัฒนา ตลาดการเงิน

- กระทรวงการคลัง มีความรับผิดชอบหลักในเรื่องการกำกับดูแลตลาดเงินและตลาดทุน ด้วยการกระจายการดูแลในระดับปฏิบัติการให้หน่วยงานอื่น โดยกระทรวงการคลังมีบทบาท ในการกำหนดนโยบาย

- ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้กำกับดูแลระบบธนาคารพาณิชย์และเป็นผู้ดำเนิน นโยบายทางการเงิน เพื่อการบริหารเงินเพื่อ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นหรือชะลอ กิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยกำหนดปริมาณเงินโดยรวมที่อยู่ในระบบผ่านช่องทางที่เกี่ยวข้องกับ สภาพคล่อง เช่น การใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือหลักและอาจใช้การปรับสภาพคล่อง และการ ดูแลระดับอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น การบริหารนโยบายทางการเงินจึงทำได้หลายวิธี เช่น การเพิ่ม หรือลดอัตราดอกเบี้ย การปรับสภาพคล่องโดยการเพิ่มหรือลดปริมาณเงินในระบบ ระดับการปล่อย สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

เครื่องมือของนโยบายทางการเงิน ประกอบด้วย

1. การดำเนินการผ่านตลาดการเงิน (Open Market Operation หรือ OMO) เช่น การทำธุรกรรมผ่านตลาดซื้อคืนของธนาคารแห่งประเทศไทย การทำธุรกรรม Swap ในตลาด เงินตราต่างประเทศกับสถาบันการเงิน การซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลกับ Primary Dealers
2. การให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองตามกฎหมาย เป็นอัตราส่วนตามยอดเงิน รับฝาก

\* รัฐบาล โดยกระทรวงการคลังดำเนินนโยบายการคลังเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ของรัฐบาลในด้านรายรับ (นโยบายภาษี) และด้านรายจ่าย (แผนการใช้จ่ายของรัฐบาล) จัดทำแผน งบประมาณและแผนการจัดหาเงินทุนของรัฐบาล โดยพิจารณาจากยอดดุลระหว่างรายรับและ รายจ่ายของรัฐบาล และหากรายได้จากภาษีบวกเงินคงคลังไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย รัฐบาลสามารถ ใช้มาตรการระดมทุนจากภายในประเทศ โดยการหาแหล่งเงินทุนจากตลาดเงินในประเทศ เช่น การ ออกตั๋วเงินคลัง และพันธบัตร หรืออาจทำการหาแหล่งเงินทุนต่างประเทศ

3. Standing Facility เป็นหน้าต่างปรับสภาพคล่องสั้นวัน เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ของกู้เงินในกรณีที่ไม่สามารถดำรงเงินสำรองได้เพียงพอ

นอกจากนี้ ในการกำกับดูแลระบบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มทำการควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้มีบรรษัทภิบาลอย่างจริงจัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา โดยส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานเกี่ยวกับเงินกู้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เงินที่ปล่อยกู้ภายใน ซึ่งเป็นหลักการที่สร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในองค์กร และในปี พ.ศ. 2551 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 60/2551 เรื่องธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2551 ต่อมาได้มีการออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 13/2552 เรื่องธรรมาภิบาลของสถาบันการเงิน เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2552 เพื่อยกเลิกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 60/2551 ทั้งนี้ เหตุผลและหลักการในการออกประกาศ คือ การมีผู้นำที่มีคุณธรรม จริยธรรม ความรอบคอบในการบริหารงานและความสามารถในการดูแลและบริหารกิจการ อันเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญในการส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และน่าเชื่อถือ อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การเพิ่มมูลค่าในกิจการ และความมั่นคงในระยะยาว ตลอดจนการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจโดยรวม เพื่อให้สถาบันการเงินมีระบบบริหารจัดการและธรรมาภิบาลที่ดี พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 จึงกำหนดให้การแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการหรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน โดยกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงินต้องมีคุณสมบัติและความสามารถที่เหมาะสม (Fit and Proper) โดยต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 24 (1) ถึงมาตรา 24 (9) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมตามที่กำหนดในประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น ต้องไม่มีปัญหาในการชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยกับสถาบันการเงิน ไม่เคยถูกธนาคารแห่งประเทศไทยหรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สั่งถอดถอนจากการเป็นผู้บริหารสถาบันการเงินหรือบริษัทหลักทรัพย์มาก่อน ไม่เคยถูกธนาคารแห่งประเทศไทยหรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือหน่วยงานของรัฐทั้งในและต่างประเทศที่มีหน้าที่กำกับและควบคุมสถาบันการเงินกล่าวโทษ ร้องทุกข์ หรือถูกดำเนินคดีในความผิดฐานฉ้อโกง หรือทุจริตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของสถาบันการเงินเว้นแต่คดีถึงที่สุด โดยไม่มีความผิด ไม่มีหรือเคยมีส่วนร่วมในการประกอบธุรกิจหรือการดำเนินกิจการใดที่ผิดกฎหมายหรือที่มีลักษณะเป็นการหลอกลวงผู้อื่นหรือ



ประชาชน ไม่มีหรือเคยมีประวัติส่วนตัวหรือพฤติกรรมที่เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมหรือเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค หรือมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนให้เกิดการกระทำดังกล่าว ไม่มีหรือเคยมีพฤติกรรมที่แสดงถึงการทำงานอันส่อไปในทางไม่สุจริตหรือฉ้อฉล หรือมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนให้เกิดการกระทำดังกล่าว รวมถึงการเลือกปฏิบัติ หรือแสวงประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีหรือเคยมีพฤติกรรมที่แสดงถึงการละเลยการตรวจสอบดูแลหรือการปฏิบัติงานที่พึงกระทำตามสมควรเยี่ยงกรรมการผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ รวมทั้งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินจัดตั้ง โครงสร้างของคณะกรรมการคณะกรรมการชุดต่างๆ ตลอดจนมีอำนาจกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น กำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ คณะกรรมการชุดย่อย (เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง คณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน) นอกจากนี้ มีการกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้น โดยสถาบันการเงินต้องแจ้งหรือแสดงข้อมูลที่ที่ประชุมผู้ถือหุ้นทราบในเรื่องผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือผู้บริหารอื่นที่ไม่เป็นกรรมการ ได้รับจากสถาบันการเงิน และข้อมูลการเป็นกรรมการในบริษัทอื่นให้ผู้ถือหุ้นทราบข้อเท็จจริง

- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมการมีบริษัทภิบาลโดยสมัครใจ โดยให้อำนาจในการตรวจสอบบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ และกฎระเบียบที่กำหนดโดยคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ฯ และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หากตรวจสอบแล้วเห็นว่าบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์กระทำฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนด คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์สามารถทำการเพิกถอนใบอนุญาตได้

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยใช้คำว่า “การกำกับดูแลกิจการ” แทนคำว่า Corporate Governance และได้กำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการที่ดีตามแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาสาระ 5 หมวดคือ

### หมวดที่ 1 สิทธิของผู้ถือหุ้น

บริษัทควรให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้ถือหุ้นและถือปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกรายด้วยความเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นเสนอวาระการประชุมผู้ถือหุ้นและเสนอชื่อบุคคลเข้ารับเลือกตั้งเป็นกรรมการล่วงหน้าและเผยแพร่ข้อมูลประกอบการประชุมทางเว็บไซต์ของบริษัทก่อนการประชุม

## หมวดที่ 2 การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน

ผู้ถือหุ้นทุกราย ทั้งผู้ถือหุ้นที่เป็นผู้บริหาร ผู้ถือหุ้นที่ไม่เป็นผู้บริหาร ผู้ถือหุ้นต่างชาติและผู้ถือหุ้นส่วนน้อย ต้องได้รับการปฏิบัติจากบริษัทในลักษณะที่เท่าเทียมกัน มีนโยบายในเรื่องการให้ข้อมูลภายในของบริษัทอย่างชัดเจน มีการดำเนินการป้องกันและจัดการในเรื่องที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ด้วยความเป็นธรรม โดยวิธีการเปิดเผยข้อมูลหรือการเก็บรักษาความลับ หรือการปฏิเสธการดำเนินการ หรือวิธีการอื่นใดที่เหมาะสมตามควรแก่กรณี กำหนดนโยบายและระเบียบไม่ให้ผู้บริหารนำข้อมูลภายในไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว และกำหนดให้กรรมการและผู้บริหารรายงานการเปลี่ยนแปลงการถือครองหลักทรัพย์ต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

บริษัทควรมีนโยบายเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นสามารถเสนอเพิ่มวาระสำหรับการประชุมได้ภายใต้เงื่อนไข ระยะเวลาที่เหมาะสม รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บริษัทเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นที่ไม่สามารถเข้าประชุมด้วยตนเองสามารถมอบฉันทะให้ผู้อื่นมาประชุมและออกเสียงลงมติแทน

## หมวดที่ 3 บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

บริษัทให้ความสำคัญต่อสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน เช่น พนักงาน ผู้บริหารของบริษัท หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก เช่น ลูกค้า เจ้าหนี้ คู่แข่ง รวมถึงสังคม เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกประเภทมีส่วนสำคัญต่อการประกอบกิจการของบริษัทในรูปแบบที่แตกต่างกัน บริษัทจึงต้องคำนึงถึงสิทธิและผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับอย่างเหมาะสม เช่น สิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่สะดวก ถูกต้อง ครบถ้วน รวมถึงมาตรการป้องกันระบบควบคุมภายในที่บกพร่อง บริษัทจึงควรคำนึงถึงแรงสนับสนุนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะช่วยสร้างความสามารถในการแข่งขันและสร้างกำไรให้กับบริษัท

## หมวดที่ 4 การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

บริษัทต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลคำอธิบายและการวิเคราะห์ที่ถูกต้องครบถ้วน และกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการเงินและข้อมูลทางการเงิน โดยคณะกรรมการบริษัทเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการเงินและข้อมูลทางการเงินที่ปรากฏในรายงานประจำปีตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไปในประเทศ รวมทั้งมีการเปิดเผยข้อมูลสำคัญอย่างเพียงพอในหมายเหตุประกอบงบการเงิน ทั้งนี้ คณะกรรมการบริษัทต้องให้ความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการเงิน ข้อมูลทางการเงิน รวมถึงผลการดำเนินงานของบริษัทอย่างครบถ้วน

ถูกต้อง โปร่งใสและทันเวลา ตามที่ปรากฏในรายงานประจำปีและเว็บไซต์ของบริษัท เพื่อให้ผู้ถือหุ้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลอย่างเท่าเทียมกัน

คณะกรรมการบริษัทแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับคุณภาพของรายงานทางการเงิน และระบบควบคุมภายใน

### หมวดที่ 5 ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

บริษัทพิจารณาคัดเลือกกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีพื้นฐานและความเชี่ยวชาญจากหลายอาชีพ มีภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม มีประวัติการทำงานที่โปร่งใส และสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ

ประธานกรรมการบริษัทไม่เป็นบุคคลเดียวกับประธานกรรมการบริหาร ทั้งนี้มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกันอย่างชัดเจน โดยบริษัทกำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริษัทเป็นผู้นำฝ่ายนโยบาย และบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำให้มีการถ่วงดุลอำนาจในการดำเนินงานของบริษัทอย่างเหมาะสม

- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกฎหมายและการควบคุม รวมถึงการควบคุมบทบาทการตรวจสอบบัญชีของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ส่วนกรมเจรจาการค้ามีหน้าที่ในการตรวจสอบระบบบัญชีของบริษัททั้งหมด นอกจากนี้ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการลงทุนได้ในกรณีที่คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ต้องการ

- สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบธุรกิจประกันภัยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ทั้งนี้ กระบวนการส่งเสริมให้เกิด Corporate Governance ในระบบทางการเงิน ต้องอาศัยการดำเนินการในหลายองค์ประกอบ เช่น

1. นโยบายผู้บริหาร เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้องค์กรมีระบบงานและระบบการกำกับดูแลที่ดี คือ เนื่องจากหากผู้บริหารให้ความสำคัญ ก็จะมีผลให้องค์กรมีระบบการบริหารจัดการที่ดีและทำให้เกิดวัฒนธรรมของการกำกับดูแลกิจการที่ดีภายในองค์กร (compliance culture) ซึ่งมาตรการที่ช่วยเสริมสร้างให้ผู้บริหารให้ความสำคัญ คือ การกำหนดให้

ผู้บริหารมีความรับผิดชอบส่วนตัว (personal accountability) ในการดูแลให้องค์กรมีระบบในการบริหารจัดการที่ดี และสร้างวัฒนธรรมของการกำกับดูแลกิจการที่ดีภายในองค์กร

2. ผู้ลงทุน โดยการสนับสนุนให้ผู้ลงทุนใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นมากขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยง และปกป้องสิทธิของผู้ลงทุนรายย่อยที่ร่วมลงทุน

3. สมาคมวิชาชีพ มีส่วนช่วยในการสนับสนุนให้องค์กรมีบรรษัทภิบาล เช่น การควบคุมภายใน ผู้ตรวจสอบบัญชีจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำบัญชีของบริษัทให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีแห่งประเทศไทย (Thailand Financial Accounting Standard Board - TFASB) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทางบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยสมาคมวิชาชีพจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการและไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์

4. รัฐบาล โดยการสนับสนุนออกกฎ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับบรรษัทภิบาล กำกับดูแลตลาด ส่งเสริมการพัฒนาตลาด ตลอดจนเข้าแทรกแซงตลาดในกรณีจำเป็นเพื่อปกป้องเสถียรภาพของตลาด

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ระบบประกันเงินฝากมีความสัมพันธ์กับบรรษัทภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยในอดีตที่ผ่านมา ทางกรมไม่ได้มีการกำหนดการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน จนเมื่อครั้งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ทางกรมจำเป็นต้องมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินทำหน้าที่ประกันผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ที่ยังมีประสิทธิภาพและตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด เพื่อประกันความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริต ซึ่งการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเต็มจำนวนได้สร้างพฤติกรรมชกนาคความเสี่ยงให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้โดยผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ไม่เกิดแรงจูงใจที่จะควบคุมดูแลสถาบันการเงินเนื่องจากเห็นว่าตนได้รับความคุ้มครอง ไม่มีความเสี่ยงที่จะได้รับ จึงทำให้ผู้ฝากเงินมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่จะได้รับเท่านั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อความมีเสถียรภาพและความมั่นคงของสถาบันการเงินแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน ผู้ฝากเงินจะต้องมีความระมัดระวังและรอบคอบในการดำเนินธุรกรรมกับสถาบันการเงินมากขึ้น ทำให้ผู้ฝากเงินต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการฝากเงินจากเดิมที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อสถานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินมากนักก็จะต้องเปลี่ยนมาให้ความสำคัญต่อเรื่องดังกล่าวเพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียแก่เงินฝากของตน นอกจากนี้ เจ้าหนี้อื่นของสถาบันการเงินที่ไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับเจ้าหนี้เงินฝากก็ต้องมีความระมัดระวังมากขึ้นซึ่งจะเป็นส่วนช่วยเสริมแรงในการตรวจสอบและควบคุมประสิทธิภาพของการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้แก่หน่วยงานของทางการให้มีความละเอียดถี่ถ้วนและถูกต้องแม่นยำมากขึ้นเนื่องจากเมื่อผู้ตรวจสอบควบคุมเป็นเจ้าหนี้ซึ่งมีอำนาจต่อรองเหนือสถาบันการเงิน ผู้นั้นย่อม



สามารถเข้าถึงข้อมูลความเป็นจริงของสถาบันการเงินได้ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน ย่อมส่งผลให้สถาบันการเงินต้องนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีซึ่งถือเป็นข้อพึงปฏิบัติที่ดี เพื่อเสริมสร้างให้องค์กรมีระบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการที่ดี มีความน่าเชื่อถือและ โปร่งใส ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนที่มีต่อองค์กร อันทำให้องค์กรสามารถแข่งขันทางธุรกิจและพัฒนาเติบโตอย่างยั่งยืน ดังนั้น ระบบประกันเงินฝากจึงเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี ทำให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ และเมื่อสถาบันการเงินมีการกำกับกิจการที่ดี มียุทธศาสตร์ในการดำเนินธุรกิจที่ดีและปลอดภัย มีการบริหารจัดการความเสี่ยง การควบคุมดูแลผู้บริหารและผู้จัดการ การควบคุมและตรวจสอบภายในที่เหมาะสม การประเมินการดำเนินงานของสถาบันการเงิน การจัดการให้ค่าตอบแทนตามวัตถุประสงค์ของกิจการ และการจัดการเงินทุนและสภาพคล่องที่เหมาะสม ย่อมส่งผลต่อการสร้างวินัยทางตลาดการเงินมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน พฤติกรรมชักนำความเสี่ยง หรือวัฒนธรรมที่ไม่ดี (Moral Hazard) ก็จะถูกผ่อนคลายลง<sup>7</sup>

#### 4.1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนของสถาบันการเงินที่มีส่วนช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

สถาบันคุ้มครองเงินฝากจำเป็นต้องมีกองทุนเพื่อใช้เป็นค่าบริหารจัดการ หรือจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตและไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน เงินกองทุนเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อระบบประกันเงินฝากและความเชื่อมั่น หากเงินกองทุนไม่เพียงพออาจทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ทำให้เกิดความสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบประกันเงินฝาก

แหล่งที่มาของเงินกองทุนอาจมาจากเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล เงินที่สถาบันสมาชิกนำส่ง ดอกผลของกองทุน รวมถึงเงินที่กู้ยืมมาเพื่อใช้ในการประกันเงินฝาก<sup>8</sup> ซึ่งกองทุนคุ้มครองเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากประกอบด้วยเงินที่สถาบันการเงินนำส่ง ดอกผลของกองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการชำระบัญชี เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ เงินที่สถาบันกู้ยืมมาเพื่อการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

<sup>7</sup>Financial Stability Forum, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance System (Switzerland : Financial Stability Forum, 2001), pp. 29.

<sup>8</sup>Jang – Bong Choi, Structuring a Deposit Insurance System from the Asian Perspective, pp. 81.



ระบบประกันเงินฝากจำเป็นต้องมีเงินกองทุนที่เหมาะสมเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการประกันเงินฝาก ซึ่งการจัดตั้งกองทุนของซึ่งสามารถจัดตั้งได้สองรูปแบบ คือ

- รูปแบบการจัดตั้งกองทุนสะสม (Ex ante) เป็นการจัดตั้งกองทุนโดยเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินสมาชิกทั้งหมด ซึ่งทำให้มีเงินกองทุนสะสมไว้เพื่อใช้ในการบริหารจัดการได้ในทันที ระบบนี้เป็นระบบที่มีศักยภาพในการนำเงินทุนจากระบบการธนาคารเข้าสู่ระบบประกันเงินฝาก ประเทศส่วนใหญ่นิยมใช้รูปแบบนี้ในการประกันเงินฝาก นอกจากนี้ในบางประเทศจะกำหนดขนาดของเงินกองทุนให้เพียงพอต่อการคุ้มครองเงินฝากที่เอาประกัน โดยอาจกำหนดขนาดของกองทุนเป็นอัตราส่วนของเงินฝากทั้งหมด เงินฝากที่เอาประกัน หรือทรัพย์สินทั้งหมด

- รูปแบบที่ไม่มีการจัดตั้งกองทุนแต่จะทำการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินสมาชิกเมื่อมีสถาบันการเงินล้ม (Ex post) กองทุนรูปแบบนี้จะทำการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินสมาชิกภายหลังที่มีสถาบันการเงินล้ม แต่ทั้งนี้ เนื่องจากมีการจัดเก็บเงินทุนเมื่อสถาบันการเงินล้ม กรณีจึงอาจเกิดปัญหาในการจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน และวิธีนี้มีข้อเสีย คือ สถาบันการเงินที่ล้มไม่ได้มีส่วนในการจ่ายเงินสมทบแต่กลับได้รับความช่วยเหลือ จึงทำให้เกิดความเสียเปรียบแก่สถาบันการเงินสมาชิกที่ยังคงดำเนินการอยู่แต่ต้องจ่ายเงินช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ล้ม<sup>9</sup>

ในการจัดตั้งกองทุนจำเป็นต้องคำนึงถึงภาระของสถาบันการเงินและขนาดของเงินในกองทุนให้เพียงพอต่อการจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินล้ม และค่าใช้จ่ายอื่นในการประกันเงินฝาก ซึ่งในการเรียกเก็บเบี้ยประกันต้องมีการกำหนดวิธีการเรียกเก็บและระบบคำนวณอัตราค่าเบี้ยประกัน (Premium Assessment System)

การคำนวณอัตราค่าเบี้ยประกันของระบบประกันเงินฝาก มีวิธีการเรียกเก็บ 2 วิธี คือ

- อัตราค่าเบี้ยประกันคงที่ (Flat rate system) เป็นการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินสมาชิกในอัตราคงที่เท่าเทียมกันในทุกสถาบันการเงิน โดยไม่คำนึงถึงขนาดและความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ซึ่งการเรียกเก็บในอัตราคงที่มีข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี

- (1) สะดวกและง่ายในการคำนวณ
- (2) เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อย

---

<sup>9</sup>Christine E. Blair, Frederick Carns and Rose M. Kushmeider, “Instituting a Deposit Insurance System,” *Journal of Banking Regulation* (2006) : 4–19.

### ข้อเสีย

- (1) เกิดความเสียเปรียบแก่สถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงน้อย
- (2) ทำให้สถาบันการเงินสามารถเพิ่มความเสี่ยงโดยไม่ต้องเพิ่มค่าเบี้ยประกัน จึงเป็นวิธีการที่ไม่สามารถควบคุม moral hazard

สถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศที่ใช้วิธีเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราคงที่ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ไอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ เบลเยียม เดนมาร์ก นอร์เวย์ สเปน ฮังการี โคลัมเบีย เม็กซิโก เวเนซุเอลา เกาหลี ในจีเรีย เลบานอน ตรินิแดด แอนต์ โทเบโก อินเดีย ญี่ปุ่น ใต้หวัน ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ<sup>10</sup>

- อัตราที่แตกต่างตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (Risk – based premium system) เป็นการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันจากสถาบันการเงินสมาชิกในอัตราที่แตกต่างตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน ซึ่งปัจจัยที่นำมาใช้กำหนดความเสี่ยง ได้แก่ ฐานะและผลการดำเนินงาน คุณภาพของทรัพย์สินหนี้สิน เป็นต้น ระบบการเรียกเก็บวิธีนี้มีข้อดีและข้อเสียคือ

### ข้อดี

ช่วยสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจด้วยความมั่นคงและให้เกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด เพื่อการจ่ายเบี้ยประกันในอัตราต่ำ วิธีนี้จึงมีผลต่อการควบคุม moral hazard ในระบบสถาบันการเงิน

### ข้อเสีย

เป็นวิธีการที่ยากและซับซ้อนในทางปฏิบัติที่จะสามารถวัดความเสี่ยงออกมาเป็นรูปธรรมและเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินสมาชิก

สถาบันประกันเงินฝากที่ใช้ระบบอัตราที่แตกต่างตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ไมโครนีเซีย หมู่เกาะมาร์แชลล์ แคนาดา อิตาลี สวีเดน

---

<sup>10</sup>จิวรรณ แวเพ็ชร, “มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองเงินฝาก : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2545), หน้า 118.

สำหรับสถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยได้มีการกำหนดให้จัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากซึ่งประกอบด้วยเงินที่สถาบันการเงินนำส่ง เงินเพิ่มในกรณีที่สถาบันการเงินไม่นำส่งเข้ากองทุนหรือนำส่งไม่ครบ ดอกผลของกองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการชำระบัญชี เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้มอบให้ เงินที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากกู้ยืมมาเพื่อการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551\* เพื่อนำออกใช้ในการจัดสรรให้แก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากตามความจำเป็น จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินที่ยื่นคำขอรับเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการกองทุน และจ่ายคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้กู้ยืมมาทำนองนั้น ตามมาตรา 47 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551\*\*

ส่วนอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนที่สถาบันการเงินต้องนำส่งให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาแต่ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนครั้งแรกให้กำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนเป็นอัตราเดียว สำหรับครั้งต่อไปจะกำหนดอัตราดังกล่าวให้แตกต่างกันตามประเภทหรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินก็ได้ ตามมาตรา 49 แห่ง

---

\* มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในสถาบันกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนคุ้มครองเงินฝาก” กองทุนประกอบด้วย

- (1) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งตามมาตรา 49 และเงินเพิ่มตามมาตรา 50
- (2) ดอกผลของกองทุน
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการชำระบัญชีตามหมวด 4
- (4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้มอบให้
- (5) เงินที่สถาบันกู้ยืมมาเพื่อการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน

\*\* มาตรา 47 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า เงินกองทุนจะนำออกใช้ได้เพียงเพื่อ

- (1) การจัดสรรให้แก่สถาบันตามมาตรา 48
- (2) การจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินตามมาตรา 53
- (3) การจ่ายเป็นค่าบริหารจัดการกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) การจ่ายคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ย”

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551\* ปัจจุบันได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2552 เพื่อกำหนดอัตราเงินที่สถาบันการเงินจะต้องนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากครั้งแรก ซึ่งตามมาตรา 3 ได้กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากในอัตราร้อยละศูนย์จุดสี่ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง\*\* อัตราเงินนำส่งดังกล่าวเป็นอัตราค่าเบี้ยประกันคงที่ (Flat rate system) ที่ใช้เรียกเก็บจากทุกสถาบันการเงินในอัตราที่เท่าเทียมกัน ซึ่งการเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราคงที่นี้มีข้อดีคือ ง่ายและสะดวกในการจัดเก็บเงินเข้าสู่กองทุนคุ้มครองเงินฝากครั้งแรก แต่ทั้งนี้ การเรียกเก็บในอัตราคงที่ทำให้สถาบันการเงินมีต้นทุนที่แน่นอนตายตัว สถาบันการเงินจึงสามารถดำเนินกิจการได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความเสี่ยง แต่หากมีการเปลี่ยนระบบการเก็บอัตราค่าเบี้ยประกันจากการเรียกเก็บในอัตราคงที่เป็นการเรียกเก็บในอัตราที่แตกต่างกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (Risk – based premium system) มาใช้จะช่วยทำให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันการเงินและความเป็นธรรม โดยการเรียกเก็บในอัตราที่แตกต่างกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงินจะเป็นกลไกจูงใจให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจอย่างรอบคอบและให้เกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด เพื่อผลตอบแทนในการจ่ายเบี้ยประกันในอัตราที่ต่ำ อัตราที่เรียกเก็บตามความเสี่ยงจึงสามารถควบคุมพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง หรือ moral hazard และสร้างประสิทธิภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงินได้ นอกจากนี้ การเก็บค่าเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน

---

\* มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง

หลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนครั้งแรกให้กำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนเป็นอัตราเดียว สำหรับครั้งต่อไปจะกำหนดอัตราดังกล่าวให้แตกต่างกันตามประเภทหรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินก็ได้

มิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย มาใช้บังคับแก่สถาบันการเงินที่ได้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตราแล้ว

\*\* มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2552 บัญญัติว่า ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากในอัตราร้อยละศูนย์จุดสี่ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551

ยังเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่สถาบันการเงินที่ดี กล่าวคือ หากให้ทุกสถาบันการเงินต้องนำส่งเงินกองทุนในอัตราเดียวกันจะทำให้สถาบันการเงินที่อยู่ในลำดับความน่าเชื่อถือที่ดีและมีการบริหารจัดการที่ดีจะเสียเปรียบสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูง ดังนั้น ในระยะแรกของการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจใช้การเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราคงที่ เพื่อความสะดวกและไม่ก่อให้เกิดภาระในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน และเมื่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีความพร้อม ทางการควรรณาระบบการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราที่แตกต่างกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (Risk – based premium system) มาปรับใช้ ซึ่งในการกำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันที่จะเรียกเก็บต้องพิจารณาจากฐานะ การดำเนินงาน ความเสี่ยง และสภาพแวดล้อมของการประกอบกิจการ วิธีการนี้เป็นวิธีการที่เป็นธรรมต่อทุกสถาบันการเงินและช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน โดยการเก็บค่าเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงินจะเกิดความเป็นธรรมต่อสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงต่ำ และสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจโดยคำนึงถึงผลกำไรที่จะได้รับและความปลอดภัยมั่นคงของสถาบันการเงินควบคู่กันอย่างเหมาะสม ไม่มุ่งเน้นเพียงผลกำไรเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงความเสี่ยงของสถาบันการเงินซึ่งมีผลต่ออัตราการจ่ายเบี้ยประกันด้วยการเรียกเก็บเบี้ยประกันแบบนี้จึงช่วยทำให้สถาบันการเงินลดพฤติกรรมที่สุ่มเสี่ยงลงได้และส่งผลให้เกิดเสถียรภาพแก่สถาบันการเงินและระบบการเงิน แต่ทั้งนี้ก็มีข้อควรคำนึงเกี่ยวกับการจัดลำดับความเสี่ยงของสถาบันการเงินอย่างเป็นรูปธรรมและให้เป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินสมาชิกทั่วไป นั้นเป็นขั้นตอนที่ยากและซับซ้อน จึงต้องอาศัยเครื่องมือในการจัดอันดับสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เช่น บริษัทจัดอันดับเครดิตที่มีมาตรฐานตามหลักสากลมาดำเนินการจัดลำดับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ การเรียกเก็บเบี้ยประกันในอัตราที่แตกต่างกันตามความเสี่ยงของสถาบันการเงินอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์บางประการ กล่าวคือ เมื่อสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีสถานะไม่มั่นคงต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราที่สูงก็ย่อมสร้างภาระต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย ทำให้อาจชักจูงให้สถาบันการเงินต้องดำเนินการในทางที่มีความเสี่ยงสูงเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้น<sup>11</sup> และอาจเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสถานภาพของแต่ละสถาบันการเงิน ทำให้มีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและสร้างภาระที่เพิ่มขึ้นแก่สถาบันการเงินที่อ่อนแอ<sup>12</sup>

<sup>11</sup>Richard Herring and Prashant Vankudre, The moral hazard constraint on the pricing of deposit insurance (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1985), pp. 1 – 2.

<sup>12</sup>ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทของสถาบันประกันเงินฝาก (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534), หน้า 91.



ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยมีความพร้อมที่สามารถนำการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราตามความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ก็ควรมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากฉบับต่อไป เพื่อกำหนดแก้ไขให้มีการกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากแตกต่างกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินที่ถูกประเมินจัดอันดับเป็นสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูงในการบริหารจัดการ สถาบันการเงินนั้นมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากในอัตราที่สูง แต่หากสถาบันการเงินใดถูกจัดอันดับเป็นสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงต่ำในการบริหารจัดการ สถาบันการเงินนั้นจะได้รับสิทธิในการนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากในอัตราที่ต่ำกว่าสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูง อีกทั้ง ระบบการกำหนดอัตราตามความเสี่ยงนี้จะเป็แรงจูงใจให้สถาบันการเงินมุ่งที่จะพยายามมีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดี เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนในการนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากในอัตราที่ต่ำ ซึ่งเป็นการช่วยลดต้นทุนให้กับสถาบันการเงิน การกำหนดการนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินตามความเสี่ยงจึงเป็นมาตรการที่ช่วยสร้างวินัยของตลาดการเงิน ลดการเกิดพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงอาจส่งผลให้เกิดการควบรวมกิจการของสถาบันการเงินเพื่อความมั่นคงในอนาคตมากขึ้น เช่น จากการสัมภาษณ์ผู้จัดการธนาคารนครหลวงไทย จำกัด มหาชน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนว่า หากมีการเรียกเก็บเงินที่นำส่งเข้ากองทุนในอัตราตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน สถาบันการเงินขนาดกลางและขนาดเล็กอาจได้รับผลกระทบ เนื่องจากมีภาระต้นทุนที่สูงขึ้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า ซึ่งนำไปสู่แนวโน้มที่ต้องควบรวมกิจการเพื่อสร้างความมั่นคงและมีเสถียรภาพขององค์กรให้มีจุดแข็งที่สามารถแข่งขันในการดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และการควบรวมกิจการของสถาบันการเงินก็จะช่วยสร้างความเข้มแข็งและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ปัจจุบันธนาคารนครหลวงก็ได้มีแผนที่จะทำการควบรวมกิจการกับธนาคารธนาชาติ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งเช่นเดียวกัน

#### 4.1.3 อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับสถาบันการเงิน

ในระบบประกันเงินฝากของแต่ละประเทศ ทางการจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากให้เหมาะสมกับบริบทของระบบการเงิน โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประกันเงินฝากมีทั้งอำนาจอย่างแคบ หรือที่เรียกว่า paybox จนถึงอำนาจและความรับผิดชอบอย่างกว้าง

ระบบ paybox ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในขอบเขตที่จำกัด โดยสถาบันประกันเงินฝากจะทำหน้าที่จ่ายคืนตามสิทธิเรียกร้องของผู้ฝากเงินภายหลังที่สถาบันการเงินได้ถูกปิดกิจการลง ดังนั้นระบบนี้จะไม่ให้อำนาจผู้รับประกันเงินฝากมีอำนาจตรวจสอบ กำกับดูแล หรืออำนาจในการแทรกแซง อย่างไรก็ตาม ระบบ paybox ต้องมีการเข้าถึงข้อมูลเงินฝากและมีเงินทุนที่เพียงพอเพื่อการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพต่อผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินล้ม

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากอย่างกว้าง ผู้รับประกันเงินฝากมีอำนาจจัดการความเสี่ยงให้น้อยลง (A risk – minimizer deposit insurer) ซึ่งเป็นการให้อำนาจเข้าแทรกแซงการดำเนินการของสถาบันการเงินได้ อำนาจเหล่านี้หมายถึงรวมถึงความสามารถในการควบคุมการเข้าและการพ้นจากการเป็นสถาบันการเงินสมาชิกของระบบประกันเงินฝาก ความสามารถที่จะเข้าถึงและจัดการความเสี่ยง ความสามารถในการตรวจสอบสถาบันการเงิน และความสามารถในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน แก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน เพื่อไม่ให้อำนาจหน้าที่ของสถาบันการเงินล้มจนต้องปิดกิจการ ซึ่งอำนาจอย่างกว้างนี้จะเป็นการช่วยลดความเสียหายและค่าใช้จ่ายให้แก่สถาบันประกันเงินฝากได้

#### 4.1.3.1 อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551

ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ คุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจหน้าที่ เช่น บริหารจัดการกองทุนและทรัพย์สินของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก อำนาจกระทำการนิติกรรมใดๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ออกตั๋วเงินหรือตราสารทางการเงินตลอดจนลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลและตราสารหนี้ อำนาจเข้าร่วมตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน อำนาจหน้าที่ในการเรียกเก็บเงินที่สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีสิทธิเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงินเท่ากับจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปแล้ว และมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หรือผู้ชำระบัญชี โดยมีบุริมสิทธิเหนือเจ้าหนี้สามัญของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจปรับลดอัตราดอกเบี้ยได้ถ้าหากเห็นว่าสถาบันการเงินที่มีการชำระบัญชีมีภาระ

ดอกเบี้ยสูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรม มีสิทธิทำความตกลงกับคู่สัญญาตามสัญญาของสถาบันการเงินที่มีการชำระบัญชี เมื่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากเห็นว่ามีการเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้ มีอำนาจเลิกจ้าง ระวังหรือลดการจ่ายค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้บริหาร หากเห็นว่าสัญญาจ้างดังกล่าวมีเงื่อนไขที่ไม่เหมาะสม กำหนดค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์สูงเกินสมควร หรือสถาบันการเงินได้รับความเสียหายจากการบริหาร การทะเลาะ หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้บริหาร มีอำนาจในการขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันของสถาบันการเงินแก่บุคคลอื่น

#### 4.1.3.2 อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้ขึ้น เนื่องจากการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตามลำดับ จึงทำให้การกำกับดูแลแตกต่างกัน และโดยที่การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินควรมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับ ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันมีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงิน โดยรวม จึงมีการปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมทั้งปรับปรุงและรวบรวมกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เข้าเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นมาตรฐานเดียวกัน

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝาก มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าควบคุมสถาบันการเงิน ในหมวด 6 ว่าด้วยการเข้าควบคุมสถาบันการเงิน โดยเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำการแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากและสถาบันการเงินทราบ ตามมาตรา 101 แห่ง

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551\* ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคน โดยมีประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นผู้ที่มาจากการเสนอชื่อของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และธนาคารแห่งประเทศไทยได้แจ้งคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากทราบ

คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรรมการของสถาบันการเงิน นอกจากนี้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานควบคุมสถาบันการเงิน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสถาบันการเงินที่ถูกคำสั่งควบคุม มีอำนาจปรับลดอัตราดอกเบี้ยโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากในกรณี que เห็นว่าเงินฝากของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมมีภาระดอกเบี้ยสูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรม มีสิทธิทำความตกลงกับคู่สัญญาตามสัญญาของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมในกรณี que เห็นว่าความผูกพันตามสัญญามีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้ มีอำนาจเลิกจ้าง ระวังหรือลดการจ่ายค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้บริหารของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุม หากเห็นว่าสัญญาจ้างดังกล่าวมีเงื่อนไขที่ไม่เหมาะสม กำหนดค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์สูงเกินสมควร หรือสถาบันการเงินได้รับความเสียหายจากการบริหาร การละเลย หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้บริหารสถาบันการเงิน มีอำนาจในการคว่ำหรือโอนกิจการของสถาบันการเงินในกรณี que เห็นสมควร มีอำนาจในการรายงานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยว่าสถาบันการเงินที่ถูกคำสั่งควบคุมสมควรดำเนินกิจการต่อไปหรือไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยในกรณี que คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินมี

\* มาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินใดแล้ว ให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากและสถาบันการเงินนั้นทราบ และปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของสถาบันการเงินนั้น รวมทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในสื่อใดๆ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

ในกรณี que สถาบันการเงินตามวรรคหนึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือแก่ตลาดหลักทรัพย์ด้วย

ความเห็นให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการต่อไป คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินต้องเสนอโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบ ก็ให้ดำเนินการตามโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงิน แต่หากกรณีมีคำสั่งไม่เห็นชอบ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีคำสั่งปิดกิจการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้น รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ แสดง ส่งข้อมูล บัญชี เอกสาร ควงตรา หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุม

อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการเงิน มีทั้งก่อนและหลังที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกับสถาบันการเงินก่อนที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต คือ อำนาจในการควบคุมสถาบันการเงิน โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำการเสนอรายชื่อกรรมการควบคุมสถาบันการเงินอย่างน้อยหนึ่งคน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินตามประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินสามารถประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญหลากหลายสาขาวิชา ซึ่งอำนาจหน้าที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินมีอำนาจทางกว้างในการดำเนินการกับสถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ เช่น อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสถาบันการเงินที่ถูกคำสั่งควบคุม อำนาจหน้าที่ในการปรับแก้สัญญาที่สร้างภาระให้แก่สถาบันการเงินเกินสมควร อำนาจหน้าที่ในการควบคุมหรือ โอนกิจการของสถาบันการเงิน อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับความสามารถในการดำเนินกิจการต่อไปของสถาบันการเงิน ซึ่งล้วนเป็นมาตรการที่สำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพของสถาบันการเงิน ส่วนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกับสถาบันการเงินภายหลังที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินแล้ว คือ การจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน และการชำระบัญชีสถาบันการเงิน ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 3 การคุ้มครองเงินฝาก และหมวด 4 การชำระบัญชีสถาบันการเงิน แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และเป็นผู้ชำระบัญชีในกระบวนการชำระบัญชี ภายหลังที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยมีอำนาจในการปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของสถาบันการเงินซึ่งมีภาระดอกเบี้ยสูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรม อำนาจในการทำความเข้าใจกับคู่สัญญา หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องตามสัญญาของสถาบันการเงินเพื่อลดภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้ อำนาจในการขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันให้บุคคลที่รับซื้อหรือรับโอน อำนาจในการจัดการทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ และภายหลังที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วให้สถาบันคุ้มครองเงินฝาก



ยื่นคำร้องขอเพื่อเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากพ้นจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ชำระบัญชีและให้เป็นที่ไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไป

หากเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการกับสถาบันการเงินระหว่างสถาบันคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยและ Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC ของประเทศสหรัฐอเมริกา สถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีบทบาทหน้าที่คล้ายคลึงกับ FDIC กล่าวคือ

(1) อำนาจติดตามฐานะการดำเนินงานและตรวจสอบสถาบันการเงิน FDIC มีอำนาจในการติดตามฐานะการดำเนินงานและตรวจสอบสถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝากก็มีอำนาจหน้าที่นี้เช่นเดียวกัน ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 41 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งกำหนดเพิ่มเติมให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจเข้าร่วมในการตรวจสอบสถาบันการเงินได้\* จึงเป็นการให้อำนาจตรวจสอบสถาบันการเงินแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งหากพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2542 สถาบันประกันเงินฝากมีเพียงอำนาจติดตามฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน แต่ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบ เนื่องจากอำนาจตรวจสอบเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสถาบันประกันเงินฝากมีเพียงอำนาจที่จะร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทำการตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินเท่านั้น\*\*

\* มาตรา 41 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินดำเนินการตามที่สถาบันร้องขอ และในการนี้สถาบันอาจเข้าร่วมทำการตรวจสอบด้วยก็ได้

\*\* มาตรา 40 ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า สถาบันจะร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นของทางการที่กำกับดูแลสถาบันสมาชิกทำการตรวจสอบเพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันสมาชิกเป็นการทั่วไป หรือเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้

มาตรการในการตรวจสอบ (examination measures) ของสถาบันประกันเงินฝากเป็น มาตรการป้องกันปัญหาล่วงหน้า (precautionary measures) ที่สำคัญ การที่กฎหมายให้สถาบันคุ้มครอง เงินฝากมีอำนาจร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ทำการตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจ เข้าร่วมในการตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินได้นั้น เป็นการช่วยเสริมประสิทธิภาพในการ กำกับดูแลสถาบันการเงินให้ดียิ่งขึ้น โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีบทบาททั้งในลักษณะของส่วน ช่วยเสริมการกำกับดูแล หรือที่เรียกว่า supplement supervisory โดยผ่านรูปแบบการส่งสัญญาณเตือน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเข้าตรวจสอบสถาบันการเงิน ในกรณี ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งถือเป็นการช่วยเสริมให้การกำกับดูแลของธนาคารแห่ง ประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ตามมาตรา มาตรา 41 วรรคสอง ตอนที่ ๒ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้สถาบัน คุ้มครองเงินฝากสามารถเข้าร่วมตรวจสอบได้ด้วย ซึ่งการเข้าร่วมตรวจสอบของหน่วยงานหลายฝ่าย ร่วมกันจะทำให้มีการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับฐานะและการดำเนินงานของสถาบัน การเงินระหว่างหน่วยงาน หน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินจึงได้รับข้อมูลอย่างถูกต้อง ครบถ้วนและเกิดความคล่องตัวในการดำเนินการกับสถาบันการเงิน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหา ของสถาบันการเงินได้อย่างถูกต้องและทันที่ขยับยังไม่ให้ปัญหาลุกลามจนสถาบันการเงินต้อง ประสบความล้มเหลว นอกจากนี้ การกำหนดให้หลายหน่วยงานร่วมกันกำกับตรวจสอบนี้จะช่วย ทำให้เกิดการประสานงานร่วมกันในการตรวจสอบสถาบันการเงิน มีการดำเนินการในแนวทางที่ สอดคล้องกัน อันจะช่วยทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น และจากการศึกษาของ Kahn และ Santos ได้ให้ข้อสนับสนุนว่า การกำหนดให้หน่วยงานเดียวมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลอาจทำให้เกิดการ ตรวจสอบที่ไม่เพียงพอ และการมีหลายหน่วยงานทำให้เกิดการตรวจสอบที่รอบคอบและเพิ่มขึ้น<sup>13</sup>

(2) อำนาจในการเข้าแทรกแซงการดำเนินการของสถาบันการเงิน FDIC มีอำนาจ ในการเข้าควบคุมสถาบันการเงินที่มีปัญหาและสามารถใช้มาตรการป้องกันและดำเนินการ แก้ไขตามสภาพของปัญหาที่สถาบันการเงินประสบ เพื่อป้องกันสถาบันการเงินล้มละลาย ส่วนสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจเข้าควบคุมสถาบันการเงิน เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมี คำสั่งควบคุมสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

<sup>13</sup>Kahn and Santos, “Allocating bank regulatory powers : Lender of last resort, deposit insurance and supervision,” in *BIS Working Paper No. 102* (Switzerland : BIS,2001), pp. 106.

ได้รับคำสั่งควบคุมแล้ว สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำการเสนอรายชื่อต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ดังนั้น สถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงมีรูปแบบในการเข้าควบคุมสถาบันการเงินที่แตกต่างกับ FDIC ซึ่งมีอำนาจในการเข้าควบคุมและดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยตรง แต่สถาบันคุ้มครองเงินฝากใช้อำนาจเข้าควบคุมสถาบันการเงินโดยการส่งบุคคลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน ซึ่งทำให้การควบคุมสถาบันการเงินต้องอาศัยการประสานร่วมมือของหน่วยงานหลายฝ่าย อันส่งผลให้เกิดมาตรฐานและความรอบคอบในการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุม

นอกจากนี้ FDIC และสถาบันคุ้มครองเงินฝากก็มีข้อแตกต่างกันในบางประการ กล่าวคือ FDIC มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างกว่าสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดย FDIC มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินตั้งแต่สถาบันการเงินเริ่มประสบปัญหาจนถึงขั้นประสบปัญหาอย่างร้ายแรง ซึ่ง FDIC มีอำนาจเลือกใช้มาตรการแก้ไขปัญหา (Resolution Measures) ที่เหมาะสมในการช่วยป้องกันความล้มเหลวของสถาบันการเงิน โดย FDIC จะทำการแจ้งให้สถาบันการเงินทราบถึงการดำเนินการและจัดการ พร้อมทั้งขอข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินการและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเพื่อทำการประเมินแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งมาตรการแก้ไขปัญหามีทั้งมาตรการแก้ไขปัญหามือเบื้องต้น เช่น มาตรการปฏิเสธค่าชดเชยเป็นผู้อุปถัมภ์ (The denial of insurance), ยกเลิกการประกัน (The termination of insured status), สั่งให้หยุดกระทำการ (The cease and desist order), สั่งพักงานหรือถอดถอนผู้บริหารและพนักงานออกจากตำแหน่ง (The suspension and removal of directors and officers) และมาตรการแก้ไขปัญหาร้ายแรง ซึ่ง FDIC จะใช้มาตรการนี้ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบวิกฤติอย่างรุนแรง เช่น มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Open – bank financial assistance) มาตรการโอนสินทรัพย์และหนี้สิน (Purchase and Assumption – P&A) จนหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็ให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ FDIC จะทำการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน (Payoff) และทำหน้าที่รวบรวมทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของสถาบันการเงินเพื่อทำการชำระบัญชีแก่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินในบทบาทของผู้ชำระบัญชีในกระบวนการชำระบัญชี (Liquidation Process) ต่อไป แต่สถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยจะไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในเบื้องต้น เนื่องจากอำนาจในการสั่งแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันตรายอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจออกคำสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน สั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน สั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว สั่งให้สถาบัน

การเงินลดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ สั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือสั่งปิดกิจการได้\* ส่วนสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นเพียงส่วนช่วยเสริมการกำกับดูแล หรือที่เรียกว่า supplement supervisory โดยในกรณีที่ปรากฏหลักฐานต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากว่าสถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินงานที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นทราบเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และสถาบันคุ้มครองสามารถจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ และรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ดำเนินการ

\* มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน
  - (2) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่สถาบันการเงินได้รับแจ้งคำสั่ง ถ้าสถาบันการเงินไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ได้ตามกำหนด ให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นนับแต่วันที่ครบกำหนดในคำสั่ง เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อพวงฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนทันทีได้ โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น ทั้งนี้ มิให้นำมาตรา 1170 มาตรา 1220 มาตรา 1222 มาตรา 1224 มาตรา 1225 มาตรา 1226 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 136 วรรคสอง (2) มาตรา 137 มาตรา 139 และมาตรา 141 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับการลดทุนหรือเพิ่มทุน หรือการเสนอขายหุ้นเพิ่มทุน
  - (3) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด
  - (4) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ คนใดคนหนึ่งหรือทุกคน และแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนในทันทีตามที่เห็นสมควร โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น
  - (5) มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น
- ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานการดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และหากธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งปิดกิจการตามวรรคหนึ่ง (5) ให้เสนอรัฐมนตรีเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้นด้วย



ไปแล้วหรือจะดำเนินการกับสถาบันการเงินต่อไป ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 สถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงไม่มีอำนาจในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยตรงเหมือน FDIC นอกจากนี้ ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการดำเนินการโดยการทำหน้าที่เป็นผู้สั่งให้สถาบันการเงินทำการแก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งเท่านั้น แต่ไม่สามารถทำหน้าที่แก้ไขได้โดยตรงอย่างเช่น FDIC ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อสถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานที่อยู่ในลักษณะเป็นอันตราย สถาบันการเงินนั้นย่อมมีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ FDIC มีอำนาจเข้าไปจัดการหรือแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่มีปัญหาโดยใช้มาตรการในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution measures) ซึ่ง FDIC จะเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน แต่ในประเทศไทย เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจในการดำเนินการโดยการสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น จึงไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้โดยตรง ดังนั้น หากสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีความพร้อมในด้านการดำเนินการ เงินทุน และบุคลากร สถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจเป็นหน่วยงานที่ทางการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา (resolution process) เพื่อให้สามารถช่วยแก้ไขและยับยั้งปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน ไม่ให้ขยายผลเป็นปัญหาที่ร้ายแรงจนสถาบันการเงินต้องประสบความล้มเหลวได้ และเป็นการช่วยลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินให้น้อยลง ดังนั้น อำนาจในการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินในสถาบันการเงินที่มีปัญหาของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงแก่สถาบันการเงินได้ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้

#### **4.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการทำให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน**

วัตถุประสงค์หนึ่งของการคุ้มครองเงินฝาก คือ เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนที่กำหนด หากสถาบันการเงินสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาต การที่สถาบันประกันเงินฝากประกาศที่จะจ่ายเงินชดเชยในจำนวนที่แน่นอนในทันทีที่สถาบันการเงินล้ม ทำให้ผู้ฝากเงินเกิดความมั่นใจว่าเงินฝากที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินจะไม่สูญหายและได้รับการจ่ายชดเชยอย่างแน่นอน และสถาบันการเงินจะถูกกำกับตรวจสอบโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อรักษาความมีเสถียรภาพของสถาบันการเงินนั้น และเมื่อผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นในสถาบันการเงิน ย่อมส่งผลดีต่อการระดมแหล่งเงินออมจากผู้มีเงินออมเข้าสู่ระบบทางการเงิน



นอกจากนี้ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน หลายประเทศได้นำระบบประกันเงินฝากมาใช้เป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาการล้มละลาย โดยการกำหนดให้ความคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ขึ้นอยู่นโยบายของทางการซึ่งจะพิจารณาตามสภาพความรุนแรงของวิกฤตการณ์ เพื่อเรียกความเชื่อมั่นของประชาชน เช่น Bank for International Settlements ได้ทำการเปรียบเทียบการรับประกันและการให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นของทางการในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดการรับประกัน ดังนี้-

- ประเทศอังกฤษ ให้การรับประกันการจ่ายเงินแก่หนี้ตามตราสารที่ออกโดยสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง โดยหนี้ตามตราสารที่ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน และต้องเป็นตราสารประเภทบัตรเงินฝาก ตราสารทางการเงินพาณิชย์ พันธบัตรหรือตราสารหนี้เท่านั้น ซึ่งหนี้ดังกล่าวต้องเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นใหม่ การให้ความคุ้มครองนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2551 จนถึงวันที่ 13 เมษายน 2555

- ประเทศสหรัฐอเมริกา ทางการประกาศเพิ่มขอบเขตการรับประกันเงินฝากชั่วคราวจาก 100,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย เป็น 250,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อราย และรับประกันหนี้ที่ไม่มีหลักประกันที่เกิดขึ้น เช่น ตัวสัญญาใช้เงิน บัตรเงินฝาก เงินฝากระหว่างธนาคาร ซึ่งล้วนแต่เป็นหนี้ของสถาบันการเงิน มาตรการรับประกันหนี้ที่ไม่มีหลักประกันมีผลบังคับใช้ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 สำหรับหนี้ที่เกิดขึ้นหลังวันที่ 1 เมษายน 2552 ส่วนหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 1 เมษายน 2552 การรับประกันมีผลบังคับใช้ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2555 เว้นแต่มีการขยายเวลาให้ความคุ้มครองออกไป

- ประเทศออสเตรเลีย ทางการประกาศรับประกันเงินฝากเพิ่มขึ้นเป็นหนึ่งล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย โดยต้องเป็นเงินฝากที่เป็นเงินดอลลาร์ออสเตรเลียที่มีในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง มาตรการนี้มีผลบังคับใช้ถึงวันที่ 12 ตุลาคม 2554 เงื่อนไขการให้ความคุ้มครองได้ถูกกำหนดใน Rules for the Australian Guarantee Scheme for Large Deposits and Wholesale Funding

- ประเทศไอร์แลนด์ ทางการประกาศรับประกันหนี้ที่ลำดับต้น (senior debt) และหนี้ด้อยสิทธิของสถาบันการเงินที่ได้รับการประกัน แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงหนี้ที่กู้ยืมกันระหว่างบริษัทในเครือ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน 2551 ถึงวันที่ 29 กันยายน 2553

- ประเทศอิตาลี ได้ประกาศรับประกันเงินฝากเพิ่มขึ้นเป็น 103.291 ยูโร และรับประกันหนี้ของสถาบันการเงินที่ได้ก่อขึ้นหลังวันที่ 13 ตุลาคม 2551 เช่น หนี้กู้ ตราสารทางการเงินพาณิชย์ รวมถึงใช้มาตรการแลกหุ้นเพื่อปรับให้สินทรัพย์ของสถาบันการเงินมีสถานะที่ดีขึ้น มาตรการรับประกันดังกล่าวมีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2557

- ประเทศเบลเยียม มีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ที่ทำให้อำนาจรัฐกำหนดการรับประกันแก่สถาบันการเงินที่ถูกกำกับดูแล ในกรณีที่เกิดสถานการณ์วิกฤตการณ์ทางการเงิน มาตรการให้ความคุ้มครองจึงสามารถกำหนดได้อย่างยืดหยุ่นตามสถานการณ์ของแต่ละสถาบันการเงิน ซึ่งจะกำหนดเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและสถาบันการเงินที่ได้ยื่นขอการรับประกัน

- ประเทศสวีเดน ทางกรได้กำหนดการรับประกันสิ่งที่ได้รับประกันเพิ่มเติม โดยทางการประกาศให้ความคุ้มครองตราสารหนี้ระยะสั้นและระยะกลางในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน นอกจากนี้กองทุนเพื่อความมั่นคง (Stability fund) อาจแก้ไขปัญหาการไม่สามารถชำระหนี้ของสถาบันการเงินโดยการฉีดเงินทุน โดยการซื้อหุ้นบุริมสิทธิของสถาบันการเงิน ซึ่งจะทำให้สถาบันการเงินนั้นกลายเป็นของรัฐได้

- ประเทศเดนมาร์ก รัฐบาลได้ประกาศให้การรับประกันเงินฝากโดยไม่จำกัดวงเงินคุ้มครองแก่สถาบันการเงิน 133 แห่ง ที่เข้าร่วมแผนการรับประกัน และให้การรับประกันแก่สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกัน ผู้ฝากเงิน และเจ้าหนี้อื่นของสถาบันการเงิน ทั้งนี้เดิมของสถาบันการเงินและหนี้ที่เกิดขึ้นใหม่ นอกจากนี้สถาบันการเงินอาจถูกบังคับให้โอนขายสินทรัพย์ให้แก่บุคคลที่สาม มาตรการรับประกันดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม 2551 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2553

- ประเทศเนเธอร์แลนด์ รัฐบาลดัตช์อาจประกาศรับประกันตราสารหนี้ไม่มีหลักประกัน เช่น บัตรเงินฝาก ตราสารเงินกู้ รวมถึงหุ้นกู้มีหลักประกันที่ออกโดยธนาคารดัตช์ ซึ่ง Dutch Treasury Agency เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการรับประกัน การรับประกันมีผลตั้งแต่วันที่ 23 ตุลาคม 2551 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2553<sup>14</sup>

ความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินจึงมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และระบบประกันเงินฝากเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถเรียกความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสถาบันการเงินทั้งในสถานการณ์ที่ปกติและเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน และการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์และขั้นตอนวิธีการในการคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินในรูปแบบที่ชัดเจน และถือเป็นระบบใหม่ที่นำมาใช้ในระบบการเงินของประเทศไทย ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้

---

<sup>14</sup>BIS Legal Service of Bank for International Settlements, International Financial Crisis Government Guarantee and Lending Schemes in Favour of Commercial Banks and other Financial Institutions Comparative Table (Switzerland : BIS, 2009), pp. 1 - 9.

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฉบับนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญต่อการรับรู้ของประชาชน โดยประชาชนจะต้องทราบถึงผลประโยชน์และข้อจำกัดที่จะเกิดขึ้นจากระบบประกันเงินฝาก เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ฝากเงินและสร้างความเชื่อมั่นในสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเงินฝาก<sup>15</sup> และจากการศึกษาเปรียบเทียบในระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อการกำหนดให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินโดยมีการกำหนดรายละเอียดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครอง เช่น คำจำกัดความที่จำเป็นของการให้ความคุ้มครองเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้ The Federal Deposit Insurance Act ขอบเขตการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของเงินฝากในแต่ละกรณี ไว้ใน Part 330 Deposit Insurance Coverage ของ Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations

ดังนั้น เพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินได้ตามวัตถุประสงค์ ควรพิจารณาให้ความสำคัญในข้อพิจารณาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในประเด็นต่อไปนี้

#### 4.2.1 แนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในสถานการณ์และบัญชีประเภทต่างๆ

มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กำหนดให้ความคุ้มครองเงินฝากทุกประเภทที่สถาบันการเงินนำมารวมคำนวณเป็นยอดเงินถัวเฉลี่ย หากเงินฝากที่ไม่ได้ถูกนำมารวมคำนวณเพื่อนำส่งเข้ากองทุน เงินฝากนั้นย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง รวมถึงดอกเบี้ยค้างจ่ายที่เกิดจากเงินฝากนั้นจนถึงวันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ประกอบกับเงินฝากและดอกเบี้ยนั้นต้องเป็นเงินบาท อีกทั้งต้องเป็นเงินฝากในบัญชีเงินฝากภายในประเทศ และไม่ใช้เงินฝากในบัญชีประเภทบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามที่กำหนดในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า “เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากทุกประเภทของสถาบันการเงินที่นำมาคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ย และดอกเบี้ยค้างจ่ายที่เกิดจากเงินฝากนั้นจนถึงวันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินบาท และ
- (2) ต้องเป็นเงินฝากในบัญชีเงินฝากภายในประเทศ และไม่ใช้เงินฝากในบัญชีประเภทบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

<sup>15</sup>Financial Stability Forum, Guidance For Developing Effective Deposit Insurance Systems, pp. 29.

ให้คณะกรรมการประกาศรายละเอียดประเภทเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองตามวรรคหนึ่ง ในราชกิจจานุเบกษา”

สำหรับวงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง กฎหมายได้กำหนดหลักการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินที่เป็นเจ้าของบัญชีเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินในจำนวนไม่เกินหนึ่งล้านบาท ส่วนเงินฝากที่เกินกว่าการคุ้มครองต้องไปขอรับชำระหนี้ในชั้นชำระบัญชี ตามที่บัญญัติในมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินที่ยื่นคำขอแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินตามจำนวนเงินฝากที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝากทุกบัญชีรวมกัน หากเงินฝากทุกบัญชีรวมกันมีจำนวนเกินกว่าหนึ่งล้านบาท ให้จ่ายเงินเป็นจำนวนหนึ่งล้านบาท” ทั้งนี้ ในระบบการเงินมีรูปแบบและลักษณะการถือครองบัญชีเงินฝากหลายรูปแบบ เช่น บัญชีเงินฝากที่มีเจ้าของบัญชีเป็นบุคคลธรรมดา บัญชีที่มีเจ้าของร่วม บัญชีของหุ้นส่วนบริษัท บัญชีที่ถือโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น ซึ่งบัญชีแต่ละบัญชีล้วนแต่มีลักษณะและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การให้ความคุ้มครองในจำนวนหนึ่งล้านบาทสำหรับทุกบัญชีจึงอาจเกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของบัญชีประเภทนั้นได้ และหากผู้ฝากเหล่านั้นรู้สึกเกิดความไม่ปลอดภัยกับเงินฝากส่วนที่เกินจำนวนที่คุ้มครอง อาจเกิดสถานการณ์ที่ผู้ฝากเงินจะถอนเงินจากสถาบันการเงิน ส่งผลให้การระดมเงินออมของสถาบันการเงินลดน้อยลงจนเกิดผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวมในที่สุด ผู้เขียนจึงเห็นควรศึกษารูปแบบการกำหนดลักษณะและขอบเขตการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในสถานการณ์และบัญชีประเภทต่างๆ ของต่างประเทศซึ่งได้กำหนดรายละเอียดของสิ่งได้รับความคุ้มครองและขอบเขตของการคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบและปรับใช้ให้เหมาะสมกับระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทย และการกำหนดรายละเอียดขอบเขตการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินที่ชัดเจนนี้ถือเป็นมาตรการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินเจ้าของบัญชีไม่ให้เกิดความตื่นตระหนกต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอศึกษาเปรียบเทียบกับกฎเกณฑ์รายละเอียดการให้ความคุ้มครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดไว้ใน Part 330 Deposit Insurance Coverage ของ Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้มีความชัดเจนในกฎเกณฑ์ และคำจำกัดความที่จำเป็นของการให้ความคุ้มครองเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้ The Federal Deposit Insurance Act รวมถึงขอบเขตการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของเงินฝากในแต่ละกรณี



Part 330 Deposit Insurance Coverage มีรายละเอียดแบ่งออกเป็น 15 หมวด โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

- การกำหนดหลักทั่วไปในสิทธิความเป็นเจ้าของซึ่งบัญชีเงินฝากที่มีอยู่ในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง โดยผู้มีเงินฝากในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครองจะได้รับความคุ้มครองตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันเงินฝาก Federal Deposit Insurance Act - FDIA เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นเงินฝากทั้งหมดที่เป็นสิทธิประเภทเดียวกันของเจ้าของบัญชีแต่ละรายที่มีในแต่ละสถาบันการเงิน โดยนำมารวมกันและได้รับการประกันไม่เกินจำนวนที่กำหนด (ปัจจุบัน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ดังนั้น เงินฝากตามสิทธิที่ต่างกันตามที่กำหนดภายใต้บทบัญญัติส่วนนี้จะได้รับความคุ้มครองแยกออกจากกันตามสิทธิแต่ละประเภท เช่น บัญชีเจ้าของคนเดียวและบัญชีเจ้าของร่วมได้รับความคุ้มครองแยกออกจากกัน และเงินฝากของผู้ฝากรายหนึ่งที่มีในสถาบันการเงินแห่งหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองแยกต่างหากจากบัญชีเงินฝากของผู้ฝากรายเดียวกันที่มีกับสถาบันการเงินอีกสถาบันหนึ่ง แม้ว่าสถาบันการเงินทั้งสองหรือมากกว่านั้นจะเกี่ยวข้องกัน โดยมีเจ้าของคนเดียวกันก็ตาม ส่วนบัญชีเงินฝากของผู้ฝากที่มีในสาขาที่ต่างกันของสถาบันการเงินเดียวกันจะไม่ได้รับความคุ้มครองแยกจากกัน

- การกำหนดรายละเอียดของความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครอง เช่น กรณีผู้ฝากเงินถึงแก่ความตาย ความตายของผู้ฝากเงินไม่กระทบต่อการประกันเงินฝากเป็นระยะเวลา 6 เดือน นับจากวันตายของผู้ฝาก และเมื่อครบระยะเวลาดังกล่าว สถาบันประกันเงินฝากจะประกันแก่เจ้าของที่แท้จริง หรือกรณีที่มีการควบกิจการของสถาบันการเงิน การประกันเงินฝากของเงินฝากส่วนที่โอนไปยังสถาบันการเงินที่รับโอนยังคงได้รับความคุ้มครองอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 6 เดือน นับจากวันที่มีการควบกิจการ

- รายละเอียดและขอบเขตการให้ความคุ้มครองบัญชีแต่ละประเภท โดยกำหนดรายละเอียดและจำนวนที่ให้ความคุ้มครองสำหรับบัญชีแต่ละประเภทซึ่งมีลักษณะและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น

#### 1. บัญชีประเภทเจ้าของคนเดียว (Single ownership accounts) ประกอบด้วย

- บัญชีบุคคลธรรมดา ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครอง คือ บัญชีบุคคลธรรมดาในบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีในชื่อของบุคคลนั้นจะถูกนำมาคำนวณรวมกันและได้รับความคุ้มครองตามจำนวนที่กำหนด

- บัญชีผู้ประกอบการรายเดียว คือ บัญชีเงินฝากของกิจการซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายเดียว ไม่ว่าฝากในบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีในชื่อของกิจการก็จะต้องให้ความคุ้มครองเพียงบัญชีบุคคลธรรมดา



- บัญชีระบุชื่อเดียว (Single-name Accounts) สำหรับเงินฝากที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วม เช่น สินสมรส ไม่ว่าจะฝากในบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีแล้วระบุชื่อบัญชีในนามของเจ้าของรายเดียว จะได้รับความคุ้มครองเหมือนบัญชีบุคคลธรรมดาของบุคคลที่มีชื่อในบัญชี

- บัญชีของผู้ตายและบัญชีที่ถือโดยผู้จัดการมรดกของผู้ตาย เงินที่อยู่ในชื่อของผู้ตาย หรือผู้จัดการมรดก หรือตัวแทนของผู้ตายในบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีจะถูกนำมาคำนวณรวมกัน และได้รับการประกันตามจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด

2. บัญชีประเภทที่ถือโดยตัวแทน ผู้แทน ผู้ดูแล ผู้มีอำนาจปกครอง หรือผู้พิทักษ์ทรัพย์ (Accounts held by an agent, nominee, guardian, custodian or conservator) คือ บัญชีที่เป็นเงินของตัวการคนหนึ่งหรือหลายคนที่ถูกฝากในบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีในชื่อของตัวแทน ผู้ดูแล หรือผู้ถือครองแทน จะได้รับการประกันเสมือนว่าเป็นบัญชีเงินฝากในนามของตัวการ ตามมาตรา 330.7 Part 330 Deposit Insurance Coverage

3. บัญชีประเภทสัญญาเงินรายปี (Annuity contract accounts) คือ เงินฝากที่ถือครองโดยบริษัทประกันภัย หรือบริษัทอื่น และเงินฝากในบัญชีดังกล่าวเป็นเงินกองทุนประกันชีวิต หรือสัญญารับเงินรายปี และประโยชน์อื่นใดที่เกี่ยวข้องตามสัญญาเท่านั้น ซึ่งมาตรา 330.8 Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองโดยให้ความคุ้มครองต่อผู้ได้รับเงินรายได้ตามสัญญาแต่ละรายแยกออกจากกัน

4. บัญชีประเภทเจ้าของร่วม (Joint ownership accounts) มาตรา 330.9 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดให้บัญชีประเภทเจ้าของร่วม คือ บัญชีที่เจ้าของร่วมในบัญชีทุกคนเป็นบุคคลธรรมดา เจ้าของร่วมแต่ละรายได้ลงลายมือชื่อในบัตรลายมือชื่อของบัญชีเงินฝาก และเจ้าของร่วมแต่ละรายมีสิทธิถอนได้ ซึ่งเจ้าของร่วมแต่ละรายจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธิของตน โดยต้องนำเงินฝากที่เป็นส่วนของเจ้าของร่วมแต่ละรายในบัญชีรวมทั้งหมดทุกบัญชีในสถาบันการเงินนั้นมาคำนวณรวมเข้าด้วยกันและจำนวนรวมจะได้รับความคุ้มครองตามวงเงินที่กำหนด นอกจากนี้ เจ้าของร่วมแต่ละรายจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธิในบัญชีประเภทเจ้าของร่วมแยกออกจากบัญชีที่ตนเป็นเจ้าของผู้เดียว

5. บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนได้ (Revocable trust accounts) มาตรา 330.10 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดขอบเขตให้ความคุ้มครองไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยให้ความคุ้มครองผู้รับผลประโยชน์แต่ละรายไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ และรวมแล้วให้ความคุ้มครองสูงสุดไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ

6. บัญชีของบริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคล (Accounts of a corporation, partnership or unincorporated association) มาตรา 330.11 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองบัญชีของบริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคล ดังนี้

- บัญชีของบริษัท ได้รับความคุ้มครองตามจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด และหากบริษัทได้มีส่วนหรือแผนกต่างๆ ที่ไม่ได้แยกออกจากกัน บัญชีเงินฝากของส่วนหรือแผนกต่างๆ จะถูกรวมเข้าด้วยกันและได้รับการประกันโดยรวม แต่หากบริษัทมีบัญชีเงินฝากที่ถือโดยตัวแทนหรืออาศัยความไว้วางใจ บัญชีนั้นจะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับบัญชีที่ถือโดยตัวแทนหรืออาศัยความไว้วางใจ ซึ่งจะให้ความคุ้มครองเสมือนว่าเป็นบัญชีเงินฝากในนามของตัวการ

- บัญชีของห้างหุ้นส่วน หรือบัญชีของกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคล ได้รับการประกันโดยรวมตามจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด แต่ทั้งนี้ FDIC จะให้ความคุ้มครองบัญชีของห้างหุ้นส่วนหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลแยกออกจากบัญชีส่วนตัวของหุ้นส่วนหรือบุคคลที่เข้าร่วมกลุ่มแต่ละราย

7. บัญชีซึ่งถือโดยสถาบันการเงินในฐานะทรัสต์ของทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ (Accounts held by a depository institution as the trustee of an irrevocable trust) มาตรา 330.12 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดขอบเขตให้ความคุ้มครองบัญชีที่เป็นเงินกองทุนทรัสต์ซึ่งถือโดยสถาบันการเงินในฐานะทรัสต์ของทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ โดยให้ความคุ้มครองผู้รับผลประโยชน์แต่ละรายแยกออกจากกัน และการประกันจำนวนเงินในบัญชีนี้จะไม่ถูกนำไปรวมเข้ากับบัญชีส่วนตัวของผู้รับผลประโยชน์แต่ละราย

8. บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ (Irrevocable trust Accounts) มาตรา 330.13 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดขอบเขตให้ความคุ้มครองเงินฝากในบัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ โดยในการให้ความคุ้มครองจะต้องนำจำนวนเงินส่วนแบ่งทั้งหมดที่ผู้รับผลประโยชน์แต่ละรายมีในบัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้หนึ่งบัญชีหรือมากกว่านั้นซึ่งมี Settlor หรือผู้ให้รายเดียวกัน รวมเข้าด้วยกันและให้ความคุ้มครองไม่เกินจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด แต่ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ความคุ้มครองบัญชีประเภทนี้แยกออกจากบัญชีอื่นของ Settlor ผู้ให้ หรือผู้รับผลประโยชน์ที่มีในสถาบันการเงินเดียวกัน

9. บัญชีเพื่อการเกษียณอายุ และบัญชีการวางแผนทางการเงินของลูกจ้าง (Retirement and other employee benefit plan accounts) มาตรา 330.14 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดขอบเขตให้ความคุ้มครองเงินฝากในบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ บัญชีการวางแผนทางการเงินของลูกจ้างที่มีในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง โดยผู้ฝากแต่ละราย จะได้รับความคุ้มครองจำนวน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐ

10. บัญชีที่ถือโดยหน่วยงานของรัฐ (Public unit account) มาตรา 330.15 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดขอบเขตให้ความคุ้มครองบัญชีที่ถือโดยหน่วยงานของรัฐ โดยแยกการให้ความคุ้มครองระหว่างเงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากที่ถอนคืนได้ทันที โดยกำหนดให้

- เงินฝากในบัญชีฝากประจำและบัญชีออมทรัพย์ได้รับความคุ้มครองในจำนวนเงินไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ

- เงินฝากที่ถอนคืนได้ทันทีได้รับความคุ้มครองในจำนวนเงินไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ตามมาตรา 3 Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005 - FDIRA (the Reform Act)

ผู้เขียนเห็นว่า ระบบการให้ความคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และขอบเขตของการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในสถานการณ์และบัญชีประเภทต่างๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเป็นธรรมในการให้ความคุ้มครอง ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน โดยในการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในสถานการณ์ต่างๆ สามารถทำได้โดยคณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน ตามมาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า “การจ่ายเงินตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด” ส่วนการกำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในบัญชีบางประเภทให้ได้รับความคุ้มครองในจำนวนเงินที่สูงกว่าหนึ่งล้านบาทสามารถทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า “การกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินให้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 วรรคหนึ่ง เป็นการทั่วไป หรือให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นการเปิดช่องให้สามารถกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน และขอบเขตของการให้ความคุ้มครองต่อผู้ฝากเงินแต่ละประเภทเพื่อความชัดเจนและความเป็นธรรม และเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบรายละเอียดจาก Part 330 Deposit Insurance Coverage ใน Federal Deposit Insurance Act แล้ว ผู้เขียนขอ

เสนอแนะแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินในสถานการณ์ต่างๆ และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินในอัตราที่สูงกว่าหนึ่งล้านบาทเป็นการทั่วไป หรือสำหรับผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม โดยควรกำหนดเนื้อหาสาระในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. ความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครอง ควรกำหนดรายละเอียดการให้ความคุ้มครองที่ต่อเนื่องในกรณีต่อไปนี้

#### 1.1 กรณีเจ้าของบัญชีถึงแก่ความตาย

เมื่อบุคคลใดตาย กองทรัพย์สินของบุคคลนั้นจะกลายเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทต่อไป กองทรัพย์สินและกองมรดกจึงมีความต่อเนื่องกันจนไม่อาจแยกออกจากกันได้ ทั้งนี้ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่เป็นมรดกนั้นจะต้องไม่เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ หากทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ ย่อมไม่ตกทอดเป็นมรดก

สำหรับบัญชีเงินฝากเป็นสิทธิของผู้ฝากเงินที่จะเรียกคืนจากสถาบันการเงินที่รับฝาก ซึ่งมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืน จึงเป็นสิทธิในกองทรัพย์สินที่มีในขณะเจ้าของบัญชียังมีชีวิตอยู่ ดังนั้น เมื่อเจ้าของบัญชีถึงแก่ความตาย บัญชีเงินฝากซึ่งเป็นสิทธิที่ผู้ตายมีอยู่ก็จะกลายเป็นกองมรดกของผู้ตาย ตามมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์\* และเมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นจะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมโดยทันที ตามมาตรา 1599 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยทายาทโดยธรรมจะได้รับปันทรัพย์มรดกตามกฎหมายและผู้รับพินัยกรรมจะได้รับมรดกในส่วนที่ผู้ตายได้ทำพินัยกรรมแสดงเจตนาไว้

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินว่า สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบัญชีหรือทายาทเท่านั้น ตามมาตรา 53 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นเพียงการกำหนดบุคคลที่มีสิทธิได้รับการจ่ายเงินคืนจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก แต่ทั้งนี้ ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดการให้ความคุ้มครองอย่างต่อเนื่องในกรณีเจ้าของบัญชี

---

\* มาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

ถึงแก่ความตาย รวมถึงหลักเกณฑ์รายละเอียดการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของบัญชีที่ตายและทายาท ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดสำหรับกรณีดังกล่าวใน Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดรายละเอียดของการให้ความคุ้มครองต่อเนื่องในกรณีผู้ฝากเงินถึงแก่ความตาย โดยจะให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินเจ้าของบัญชีต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 6 เดือน นับจากวันตายของผู้ฝากเงิน และเมื่อครบระยะเวลาดังกล่าวสถาบันประกันเงินฝากจะประกันให้แก่เจ้าของที่แท้จริง ส่วนรายละเอียดการให้ความคุ้มครองนั้น บัญชีของผู้ตายและบัญชีที่ถือโดยผู้จัดการมรดกของผู้ตายให้ถือว่าบัญชีดังกล่าวเป็นบัญชีประเภทเจ้าของคนเดียว (Single ownership accounts) เงินฝากที่อยู่ในบัญชีของผู้ตายหรือที่ถือในนามของผู้จัดการมรดกจะถูกนำมาคำนวณรวมกับบัญชีของผู้ตายหรือตัวแทนของผู้ตายและได้รับการประกันตามจำนวนที่ได้รับคุ้มครองสูงสุด ตามที่กำหนดในมาตรา 330.6 Part 330 Deposit Insurance Coverage

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของบัญชีหรือทายาท กรณีเจ้าของบัญชีถึงแก่ความตายให้ชัดเจนในประเด็นความต่อเนื่องและรายละเอียดการให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากของผู้ตาย ซึ่งควรกำหนดถึงจุดแบ่งการให้ความคุ้มครองตามสิทธิของเจ้าของบัญชีผู้ตายและสิทธิของทายาท เนื่องจากในการจัดการมรดกมีเหตุจำเป็นหลายประการที่ต้องมีการตั้งผู้จัดการมรดก เช่น กรณีมีทายาทหลายคน หรือกองมรดกมีทรัพย์สินจำนวนมาก หรือกองมรดกต้องมีการดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือทรัพย์สินในกองมรดกบางส่วนต้องมีการดำเนินการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถแบ่งสรรทรัพย์สินมรดกได้ในทันที ซึ่งเงินฝากของผู้ตายที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินก็เช่นเดียวกัน ทางปฏิบัติธนาคารจะไม่ยอมให้ถอนเงินฝากได้ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งตั้งผู้จัดการมรดกเพื่อดำเนินการรวบรวมทรัพย์สินในกองมรดก ชำระหนี้ที่กองมรดกค้างชำระ และแบ่งปันทรัพย์สินมรดก ซึ่งในช่วงที่มีการจัดการกองมรดกโดยผู้จัดการมรดกทำให้ยังไม่สามารถกำหนดจำนวนเงินฝากที่ทายาทแต่ละรายมีสิทธิได้รับเป็นจำนวนที่แน่นอน ดังนั้น จึงควรกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองในบัญชีเงินฝากของผู้ตายที่อยู่ในระหว่างการแบ่งปันทรัพย์สินมรดกโดยผู้จัดการมรดก ซึ่งรวมถึงการถือบัญชีเงินฝากของผู้ตายในนามผู้จัดการมรดก ทั้งนี้ ต้องวิเคราะห์ถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการมรดกและเจ้ามรดกว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะใด



### ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการมรดกและเจ้ามรดก

ผู้จัดการมรดก หมายถึง บุคคลผู้มีหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิทุกชนิดตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ ของผู้ตาย ที่เรียกว่า เจ้ามรดก

ส่วนการตั้งผู้จัดการมรดกมีได้ 2 กรณี คือ การตั้งผู้จัดการมรดกโดยพินัยกรรม และการตั้งผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาล ตามบทบัญญัติมาตรา 1711 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ผู้จัดการมรดกนั้นรวมตลอดทั้งบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยพินัยกรรมหรือโดยคำสั่งศาล”<sup>16</sup>

เมื่อมีการตั้งผู้จัดการมรดกไม่ว่าโดยพินัยกรรมหรือคำสั่งของศาล มีปัญหาที่ต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการมรดกและเจ้ามรดกว่าเป็นในลักษณะใด

หากพิจารณาจากกฎหมายลักษณะตัวการตัวแทน ได้กำหนดว่าสัญญาตัวแทนสิ้นสุดลงเมื่อตัวการหรือตัวแทนตาย ตามมาตรา 828 และ 829 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งสุภาษิตกฎหมายที่กล่าวว่า “ไม่มีผู้ใดที่จะทำการแทนผู้ตายได้ (No person can represent a dead person)” ด้วยเหตุนี้ ผู้จัดการมรดกจึงไม่อาจเป็นตัวแทนของผู้ตาย<sup>17</sup> แต่ทั้งนี้ศาลฎีกามักใช้ถ้อยคำว่า “ผู้จัดการมรดกจัดการแทนกองมรดก” (คำพิพากษาฎีกาที่ 316 – 320/2506) และเมื่อประกอบพิจารณาจากคำพิพากษาฎีกาที่ 108/2488 ซึ่งวางหลักว่ากองมรดกไม่มีสภาพบุคคล จึงเข้าใจได้ว่าการใช้ถ้อยคำของศาลมีเจตนาให้ความหมายเพียงว่า ผู้จัดการมรดกยอมจัดการเพื่อประโยชน์แห่งกองมรดกแก่ทายาทเท่านั้น ดังนั้น ผู้จัดการมรดกจึงไม่ใช่ตัวแทนของเจ้ามรดกหรือกองมรดก จึงไม่อาจนำกฎหมายว่าด้วยลักษณะตัวแทนมาบังคับใช้ได้โดยตรง แต่ทั้งนี้ ผู้จัดการมรดกเป็นเหมือนผู้แทนตามกฎหมายที่ต้องทำการตามที่พินัยกรรมและกฎหมายกำหนด ตามที่กำหนดในมาตรา 1719 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้จัดการมรดกมีสิทธิและหน้าที่ที่จะทำการอันจำเป็น เพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งแจ้งชัดหรือโดยปริยายแห่งพินัยกรรม และเพื่อจัดการมรดกโดยทั่วไป หรือเพื่อแบ่งปันทรัพย์มรดก”

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากของผู้ตายเจ้าของบัญชี ควรกำหนดให้ชัดเจนในประเด็นต่อไปนี้

<sup>16</sup> หม่อมหลวงสุพรรณ อิศรเสนา, ผู้จัดการมรดก (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2548), หน้า 17.

<sup>17</sup> De Becker, J.E., The Principles and Practices of The Civil Code of Japan (London : Butterworth, 1921), pp. 765.

- รายละเอียดการให้ความคุ้มครอง ซึ่งอาจกำหนดสาระสำคัญว่า บัญชีเงินฝากของผู้ตายที่อยู่ในระหว่างการจัดการมรดก หรือบัญชีเงินฝากของผู้ตายที่ถือในนามผู้จัดการมรดก จะได้รับความคุ้มครองเหมือนเป็นบัญชีของผู้ตายซึ่งถือเป็นบัญชีที่มีเจ้าของคนเดียว โดยจะต้องนำไปคำนวณรวมกับเงินฝากทุกบัญชีที่มีในสถาบันการเงินเดียวกันและได้รับความคุ้มครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท

- การกำหนดความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครอง จากการศึกษาระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดความต่อเนื่องของการประกันหลังจากการตายของผู้ฝาก โดยความตายของผู้ฝากเงินไม่กระทบต่อการประกันเงินฝากเป็นระยะเวลา 6 เดือน นับจากวันตายของผู้ฝาก เว้นแต่บัญชีเงินฝากจะถูกจัดโครงสร้างใหม่ แต่หากบัญชีไม่ได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ภายใน 6 เดือน นับจากวันตายของผู้ฝากเงิน FDIC จะประกันตามความเป็นเจ้าของที่แท้จริงตามบทบัญญัติในมาตรา 330.3 (i) (4) Part 330 Deposit Insurance Coverage ส่วนสถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยก็ควรกำหนดระยะเวลาที่ให้ความคุ้มครองต่อเนื่องหลังจากที่เจ้าของบัญชีตาย เช่นเดียวกัน เนื่องจากเงินฝากในบัญชีของผู้ตายจะต้องอยู่ภายใต้การจัดการมรดกของผู้จัดการมรดก ไม่อาจกำหนดจำนวนส่วนแบ่งที่แน่นอนให้แก่ทายาททั้งหลายได้ในทันที ดังนั้น การกำหนดความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครองเมื่อเจ้าของบัญชีตาย จะทำให้เกิดความชัดเจนในจุดแบ่งการให้ความคุ้มครองตามสิทธิของเจ้าของบัญชีผู้ตายและสิทธิของทายาท

ส่วนการกำหนดระยะเวลาที่ให้ความคุ้มครองต่อเนื่องเมื่อเจ้าของบัญชีเงินฝากตายนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรต้องพิจารณาระยะเวลาในการจัดการและแบ่งสรรพทรัพย์มรดกของผู้จัดการมรดก ซึ่งในลักษณะ 4 วิธีจัดการและปันทรัพย์มรดก หมวด 1 ผู้จัดการมรดก มาตรา 1732 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติว่า “ผู้จัดการมรดกต้องจัดการตามหน้าที่และทำรายงานแสดงบัญชีการจัดการและแบ่งปันมรดกให้เสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ระบุไว้ในมาตรา 1728.....” กำหนดให้ผู้จัดการมรดกต้องทำการจัดการและแบ่งปันมรดกให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ควรกำหนดให้ความคุ้มครองต่อเนื่องในกรณีเจ้าของบัญชีเงินฝากตาย เป็นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันตายของผู้ฝากเงิน เว้นแต่มีการแบ่งปันทรัพย์มรดกให้แก่ทายาทก่อนระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว สถาบันคุ้มครองเงินฝากก็จะให้ความคุ้มครองในส่วนของทายาท

ทั้งนี้ การกำหนดรายละเอียดหลักการให้ความคุ้มครองเงินฝากในกรณีที่เจ้าของบัญชีถึงแก่ความตายดังกล่าวสามารถทำได้โดยการกำหนดในหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินที่คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากสามารถประกาศใช้เพื่อกำหนด

รายละเอียดของการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินได้ ตามที่มาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้เปิดช่องให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝาก

## 1.2 กรณีมีการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน

สภาวะการแข่งขันทางธุรกิจในปัจจุบันทำให้สถาบันการเงินทุกขนาดต่างต้องหาแนวทางที่เสริมสร้างความเข้มแข็ง และความเติบโตอย่างยั่งยืนให้กับองค์กร ซึ่งการควบรวมกิจการถือเป็นวิธีการหนึ่งที่สถาบันการเงินนิยมนำมาใช้เพื่อทำให้มีความแข็งแกร่งและสามารถแข่งขันทางธุรกิจได้

### 1.2.1 ประเภทการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน สามารถทำได้หลายวิธี เช่น<sup>18</sup>

- ทำโดยการซื้อ (Acquisition) เช่น การซื้อหุ้นหรือทรัพย์สิน หรือที่เรียกว่า “Purchase and Assumption - P&A” เช่น ในกรณีการโอนกิจการธนาคารมหานครและธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การให้แก่ธนาคารกรุงไทย การโอนกิจการสหธนาคารให้แก่ไทยธนาคาร การโอนกิจการธนาคารยูโอบีรัตนสิน จำกัด (มหาชน) ให้แก่ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ในการซื้อหรือรวมกิจการนี้ บริษัทที่เข้ามา (Acquirer) บริษัทที่จำหน่ายไป หรือบริษัทเป้าหมาย (Target Company) อาจยังคงอยู่หรือไม่อยู่ก็ได้

- ทำโดยการควบกิจการ (Amalgamation) วิธีนี้สถาบันการเงินเดิมหายไปและการควบกิจการทำให้เกิดสถาบันการเงินใหม่ขึ้น เช่น กรณีการควบธนาคารมณฑลกับธนาคารเกษตรแล้วกลายเป็นธนาคารกรุงไทย หรือการควบของบริษัท ทิสโก้ จำกัด (มหาชน) และบริษัท หลักทรัพย์ไทยค้า จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นการควบกิจการโดยผู้ถือหุ้นกลุ่มเดียวกันดำเนินการออกหุ้นแลกกันจนเกิดเป็นบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ทิสโก้ จำกัด (มหาชน)

### 1.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมสถาบันการเงิน

ในการควบรวมสถาบันการเงินมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น

- กฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน เช่น พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งได้กำหนดหลักการควบบริษัท โดยการควบบริษัทมหาชนสามารถกระทำได้สองกรณี คือ การควบระหว่างบริษัทมหาชนกับบริษัทมหาชน หรือการควบของบริษัทมหาชนกับบริษัทเอกชน ซึ่งในกรณีที่สถาบันการเงินที่ควบเข้ากันเป็นบริษัทจำกัด ก็จะต้องปรับใช้ตาม

<sup>18</sup> ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, การควบรวมกิจการ โอกาสของธุรกิจไทย (กรุงเทพฯ : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2549), หน้า 5 – 12.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการควบบริษัทในมาตรา 1238 – 1243 ด้วย ดังนั้น การควบบริษัทนั้น จะสามารถทำได้เมื่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นของแต่ละบริษัทลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนเสียงทั้งหมดของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมและมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ส่วนในกรณีที่เป็นการควบระหว่างบริษัทมหาชนกับบริษัทเอกชน บริษัทเอกชนที่จะเข้า

ควบต้องมีการลงมติพิเศษตามที่กำหนดใน มาตรา 1238 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อบริษัทมีมติพิเศษให้ควบกิจการแล้ว บริษัทต้องนำมติพิเศษนั้นไปจดทะเบียนภายใน 14 วัน นับแต่วันลงมติ\*

• กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะ ก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการของสถาบันการเงินต่างๆ เช่น

1.) กรณีการควบรวมกิจการของธนาคารพาณิชย์ ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 เพื่อแก้ไขปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง โดยการควบรวมกิจการของธนาคารพาณิชย์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบรวมในกรณีปกติ เป็นกรณีที่เกิดจากความสมัครใจของธนาคารพาณิชย์ เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ ซึ่งการควบรวมโดยสมัครใจต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และการควบรวมในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งคณะกรรมการของธนาคารพาณิชย์ต้องจัดทำโครงการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ถ้าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความเห็นชอบ ก็จะมีการประกาศความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา และในระหว่างการดำเนินการเพื่อควบรวมกิจการ ห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องดำเนินคดีล้มละลายกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ดำเนินการควบรวมกิจการ

เมื่อมีการควบรวมกิจการแล้ว การโอนสิทธิเรียกร้องใดที่เกิดจากการควบรวมกิจการไม่ต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบถึงสิทธิของลูกหนี้ในการยกข้อต่อสู้กับธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่เดิมที่จะยกข้อต่อสู้ดังกล่าวขึ้นต่อผู้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินใหม่ นอกจากนี้ หากสิทธิเรียกร้องมีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันดังกล่าวตกแก่ธนาคารพาณิชย์หรือ

---

\* มาตรา 1239 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า มติพิเศษซึ่งวินิจฉัยให้ควบบริษัทจำกัดเข้ากันนั้นบริษัทต้องนำไปจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับตั้งแต่วันลงมติ

สถาบันการเงินที่ควรวรรวม และในกรณีที่มีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ระหว่างการพิจารณา ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ควรวรรวมกิจการสามารถเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความในคดีแทน และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่สืบแล้วได้ ส่วนในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ก็ให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ควรวรรวมกิจการเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา นอกจากนี้ การควรวรรวมกิจการไม่มีผลต่อการโอนใบอนุญาตจากธนาคารพาณิชย์เดิมไปยังสถาบันการเงินที่เกิดจากการควรวรรวมกิจการ

2.) กรณีการควรวรรวมกิจการของบริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และให้มีมาตรการที่ช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเงินสามารถควรวรรวมกิจการ โดยการควรวรรวมกิจการสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควรวรรวมในกรณีปกติ เป็นกรณีที่เกิดจากความสมัครใจของบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ ซึ่งการควรวรรวมโดยสมัครใจต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และการควรวรรวมในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งคณะกรรมการของบริษัทฯ ต้องจัดทำโครงการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ถ้าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความเห็นชอบ ก็จะมีการประกาศความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา และในระหว่างการดำเนินการเพื่อควรวรรวมกิจการ ห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องดำเนินคดีล้มละลายกับบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ หรือสถาบันการเงินที่ดำเนินการควรวรรวมกิจการ

เมื่อมีการควรวรรวมกิจการแล้ว การโอนสิทธิเรียกร้องใดที่เกิดจากการควรวรรวมกิจการไม่ต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบถึงสิทธิของลูกหนี้ในการยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่เดิมที่จะยกขึ้นต่อสู้ และบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และสถาบันการเงินที่ทำการควรวรรวมกิจการได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่างๆ นอกจากนี้ การควรวรรวมกิจการไม่มีผลต่อการโอนใบอนุญาตจากบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เดิมไปยังสถาบันการเงินที่เกิดจากการควรวรรวมกิจการ



3.) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์จะถูกยกเลิกทั้งหมด และการควบรวมกิจการสถาบันการเงินต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน ดังนี้

- การควบกิจการเข้ากันระหว่างสถาบันการเงินไม่มีผลเป็นการโอนใบอนุญาตจากสถาบันการเงินเดิมไปยังสถาบันการเงินใหม่ และให้ยกเลิกใบอนุญาตของสถาบันการเงินเดิม (มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551)

- หากสถาบันการเงินต้องการควบกิจการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน คณะกรรมการของสถาบันการเงินต้องจัดทำโครงการเสนอขอความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551)

- ในระหว่างการดำเนินการเพื่อควบรวมกิจการ ห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องดำเนินคดีล้มละลายกับสถาบันการเงินที่ควบรวม (มาตรา 74 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551)

- หากสิทธิเรียกร้องมีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันดังกล่าวตกแก่สถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการ (มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551)

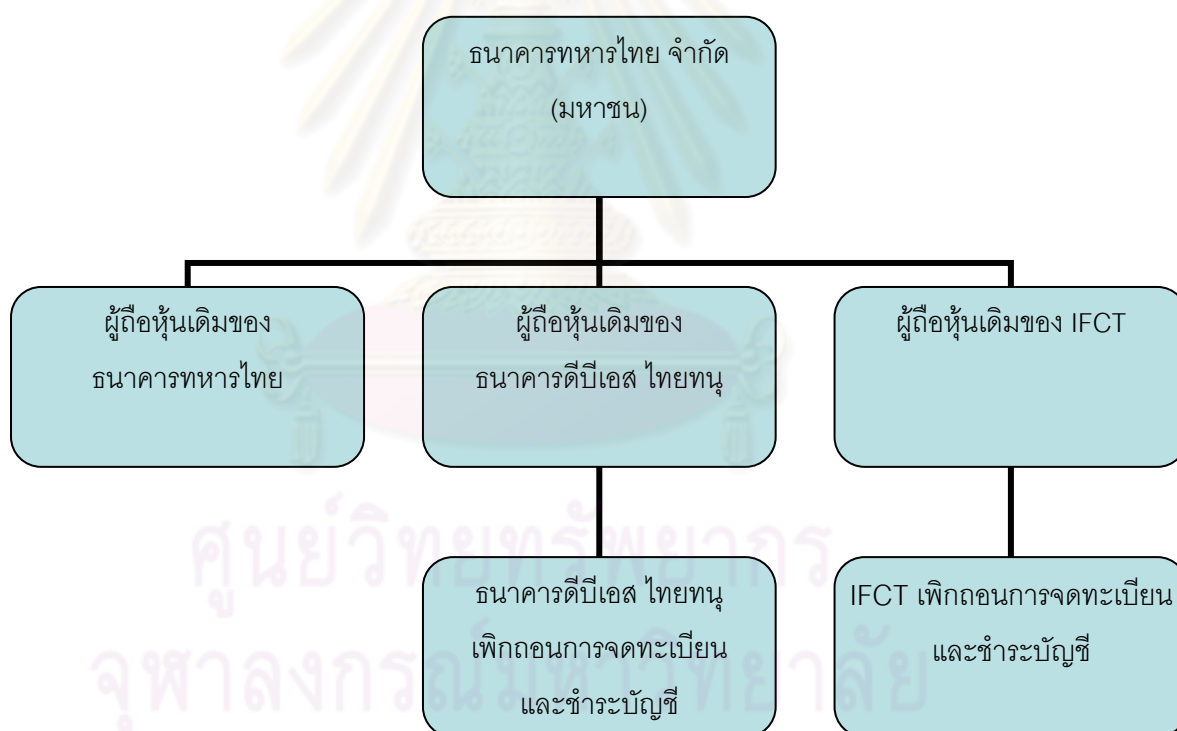
- สถาบันการเงินที่ควบรวมกิจการสามารถเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความในคดีแทน และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่สืบแล้วได้ ส่วนในกรณีศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา

- เมื่อมีการควบรวมกิจการแล้ว การโอนสิทธิเรียกร้องใดที่เกิดจากการควบรวมกิจการไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบถึงสิทธิของลูกหนี้ในการยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับสถาบันการเงินเดิมขึ้นต่อสู้กับสถาบันการเงินที่ควบหรือรับโอนกิจการ (มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551)

ในระบบสถาบันการเงินได้มีการควบรวมกิจการของสถาบันการเงินเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้ธุรกิจสามารถดำเนินการแข่งขันในตลาดการเงินได้ เช่น การแลกหุ้นระหว่างบริษัทหลักทรัพย์ เอบีเอ็น แอมโร เอเชีย จำกัด (มหาชน) กับบริษัทหลักทรัพย์ แอสเซ็ท พลัส จำกัด

(มหาชน) และมีการจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นบริษัท หลักทรัพย์ เอเชีย พลัส จำกัด (มหาชน) มีวัตถุประสงค์ในการควบรวมกิจการเพื่อลดจุดด้อยของแต่ละบริษัทและนำจุดเด่นของแต่ละบริษัท มาเป็นจุดขายในการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน หรือการควบรวมกิจการระหว่างธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) โดยธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ลงนามในสัญญาโอนกิจการกับธนาคารทหารไทย เพื่อโอนกิจการและพนักงาน ให้แก่ธนาคารทหารไทย และเมื่อควบรวมกิจการแล้วธนาคารทหารไทยกลายเป็นธนาคารพาณิชย์ ที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 5 ของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย ส่วนธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้เลิกกิจการและทำการชำระบัญชี

**ตัวอย่าง** รูปแบบโครงสร้างการควบรวมกิจการระหว่างธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT)



ซึ่งต่อไปในภายหน้าเมื่อมีการกำหนดวงเงินให้ความคุ้มครองเงินฝากมาใช้จะทำให้ระบบการเงิน มีการพัฒนาวิสัยทางการเงินมากขึ้น โดยผู้ฝากเงินก็จะมีคามระมัดระวังในการฝากเงิน ทำให้สถาบันการเงินต้องดำเนินกิจการอย่างระมัดระวังเพื่อรักษาความมั่นคงและฐานลูกค้า ดังนั้น

แนวโน้มที่สถาบันการเงินต้องทำการควบรวมกิจการเพื่อสร้างความเข้มแข็งและความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินจึงอาจมีมากขึ้น

เมื่อมีการควบรวมกิจการสถาบันการเงินแล้ว ก็จะต้องมีการโอนสินทรัพย์ สิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบจากสถาบันการเงินเดิมไปยังสถาบันการเงินที่ควบหรือรับโอนกิจการ ซึ่งรวมถึงเงินฝากของผู้ฝากเงินด้วย ทำให้ผู้ฝากเงินต้องใช้สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้เงินฝากกับสถาบันการเงินที่ควบหรือรับโอนกิจการ และผู้ฝากเงินจะได้รับความคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝากในจำนวนไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบจากเดิมที่ผู้ฝากเงินได้รับความคุ้มครองเงินฝากในแต่ละสถาบันการเงินในจำนวนหนึ่งล้านบาท ซึ่งหากผู้ฝากรายหนึ่งมีเงินฝากในสถาบันการเงินสองแห่ง ผู้ฝากเงินรายนั้นจะได้รับความคุ้มครองเป็นจำนวนสองล้านบาท แต่หากสถาบันการเงินดังกล่าวควบรวมกิจการกันกลายเป็นสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งหรือสถาบันการเงินใหม่ ผู้ฝากเงินก็จะได้รับความคุ้มครองในจำนวนไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน จึงทำให้เกิดความสับสนในการได้รับความคุ้มครองของผู้ฝากเงินในกรณีสถาบันการเงินควบรวมกิจการได้ และเมื่อผู้เขียนได้ทำการศึกษา Part 330 Deposit Insurance Coverage ของ Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations ซึ่งได้กำหนดหลักการประกันต่อเนื่อง โดยแยกการประกันเงินฝากหลังจากที่มีการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน (Continuation of separate deposit insurance after merger of insured depository institutions) ไว้ในมาตรา 330.4 ซึ่งได้กำหนดให้ การประกันเงินฝากของเงินฝากส่วนที่โอนไปยังสถาบันการเงินที่รับโอนยังคงได้รับการประกันต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 6 เดือนนับจากวันที่มีการควบกิจการ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในกรณีที่สถาบันการเงินควบรวมกิจการ ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครองเงินฝากที่มีในสถาบันการเงินเดิมที่ถูกควบรวมกิจการต่อไปในระยะเวลาที่ทางการเห็นสมควร เพื่อให้ผู้ฝากเงินได้รับความคุ้มครองอย่างต่อเนื่องและทำให้ผู้ฝากเงินมีช่วงเวลาในการวางแผนจัดการกับเงินฝากดังกล่าว ทั้งนี้ บทบัญญัตินี้จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงินในความปลอดภัยของเงินฝากของคนที่จะได้รับ ความคุ้มครอง โดยควรกำหนดความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครองเงินฝาก ในกรณีสถาบันการเงินควบรวมกิจการ ให้ปรากฏเป็นบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินในอัตราที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 (หนึ่งล้านบาท) เป็นการทั่วไปหรือให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม ตามที่มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้เปิดช่องให้อำนาจไว้

## 2. ขอบเขตการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินแต่ละประเภท

ขอบเขตการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินจะถูกกำหนดอย่างชัดเจนในกฎหมายโดยทางการ ซึ่งในการกำหนดขอบเขตระดับการให้ความคุ้มครองต้องพิจารณาถึงลักษณะความสำคัญของเงินฝากในรูปแบบต่างๆ และข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับจำนวนเงินฝากในสถาบันการเงิน ผู้วางนโยบายควรให้ความสำคัญในการกำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครองที่เหมาะสม เนื่องจากการกำหนดระดับวงเงินจ่ายคืนมากน้อยมีความสัมพันธ์ต่อวินัยทางการเงิน (financial discipline) และตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้วางหลักทั่วไปของขอบเขตการให้ความคุ้มครองเงินฝาก โดยกำหนดวงเงินจ่ายคืนให้ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้แก่ผู้ฝากแต่ละรายที่จะได้รับเงินคืนตามจำนวนเงินฝากที่มีอยู่ในบัญชีของตน ทุกบัญชีรวมกันในแต่ละสถาบันการเงินไม่เกินหนึ่งล้านบาท ตามที่บัญญัติในมาตรา 53 พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 แต่ทั้งนี้ ในกรณีที่เห็นสมควรกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินในจำนวนที่สูงกว่าหนึ่งล้านบาทเป็นการทั่วไป หรือให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 54 พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดคกฏเกณฑ์รายละเอียดการให้ความคุ้มครองเงินฝากใน Part 330 Deposit Insurance Coverage ของ Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations ซึ่งได้กำหนดคกฏเกณฑ์และคำจำกัดความที่จำเป็นของการประกันเงินฝาก ที่อยู่ภายใต้ The Federal Deposit Insurance Act ขอบเขตการประกันเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินในแต่ละกรณี รวมถึงการกำหนดวงเงินที่สูงกว่าจำนวนที่ให้ความคุ้มครองโดยทั่วไปแก่ผู้ฝากเงินบางประเภท เช่น

- บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนได้ (Revocable trust accounts) ได้กำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครองไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อบัญชี โดยให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับผลประโยชน์แต่ละรายไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ และรวมแล้วให้ความคุ้มครองสูงสุดไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ ตามที่บัญญัติในมาตรา 330.10 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage

- บัญชีซึ่งถือโดยสถาบันการเงินในฐานะทรัสต์ของทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ (Accounts held by a depository institution as the trustee of an irrevocable trust) ได้กำหนดขอบเขตให้ความคุ้มครองบัญชีประเภทนี้ โดยให้ความคุ้มครองผู้รับผลประโยชน์แต่ละรายแยกออกจากกัน และการประกันจำนวนเงินในบัญชีนี้จะไม่ถูกนำไปรวมเข้ากับบัญชีส่วนตัวของผู้รับผลประโยชน์แต่ละราย ตามที่บัญญัติในมาตรา 330.12 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage

- บัญชีทรัสต์ประเภทเพิกถอนไม่ได้ (Irrevocable trust Accounts) ได้กำหนดการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับผลประโยชน์แต่ละรายไม่เกินจำนวนที่ได้รับคุ้มครองสูงสุด แต่ทั้งนี้เงินฝากในบัญชีประเภทนี้ได้รับความคุ้มครองแยกออกจากบัญชีอื่นของ Settlor ผู้ให้ หรือผู้รับผลประโยชน์ที่มีในสถาบันการเงินเดียวกัน ตามมาตรา 330.13 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage

- บัญชีเพื่อการเกษียณอายุ และบัญชีการวางแผนทางการเงินของลูกจ้าง (Retirement and other employee benefit plan accounts) ได้กำหนดขอบเขตให้ความคุ้มครองเงินฝากในบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ บัญชีการวางแผนทางการเงินของลูกจ้างที่มีในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง โดยผู้ฝากแต่ละรายจะได้รับความคุ้มครองจำนวน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐ ตามมาตรา 330.14 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage

- บัญชีที่ถือโดยหน่วยงานของรัฐ (Public unit account) มาตรา 330.15 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage ได้กำหนดขอบเขตให้ความคุ้มครองบัญชีที่ถือโดยหน่วยงานของรัฐ โดยแยกการให้ความคุ้มครองระหว่างเงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากที่ถอนคืนได้ทันที โดยกำหนดให้เงินฝากในบัญชีฝากประจำและบัญชีออมทรัพย์ได้รับความคุ้มครองในจำนวนวงเงินไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ และเงินฝากที่ถอนคืนได้ทันทีได้รับความคุ้มครองในจำนวนวงเงินไม่เกิน 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ตามมาตรา 3 Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005 - FDIRA (the Reform Act)

สำหรับระบบสถาบันการเงินในประเทศไทย สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นสถาบันตัวกลางในการระดมแหล่งเงินทุนจากผู้มีเงินออมเพื่อปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ต้องการใช้เงิน โดยสถาบันการเงินต้องอาศัยรูปแบบทางการเงินที่หลากหลายในการระดมทุนทำให้ในแต่ละสถาบันการเงินมีผู้ฝากเงินเจ้าของบัญชีมากมายหลากหลายรูปแบบ เช่น บัญชีเงินฝากที่ถือโดยเจ้าของรายเดียว บัญชีที่ถือโดยเจ้าของร่วม บัญชีที่ถือโดยหุ้นส่วนบริษัท บัญชีเงินออมเพื่อการเกษียณอายุ บัญชีที่ถือโดยองค์กรหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น ซึ่งบัญชีแต่ละประเภทล้วนมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น การกำหนดวงเงินที่ให้คุ้มครองในจำนวนเท่ากันสำหรับผู้ฝากเงินทุกประเภท อาจเกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ฝากเงินบางประเภทได้ และหากผู้ฝากเหล่านั้นมีความรู้สึกว่าการฝากเงินมีความเสี่ยงภัยยอมทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจในการออมเงินจนอาจส่งผลให้เงินฝากในสถาบันการเงินลดน้อยลงและเกิดผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวมในที่สุด ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินบางประเภทให้ได้รับความคุ้มครองในจำนวนที่สูงกว่าที่กำหนดในมาตรา 53 ซึ่งกำหนดให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินในจำนวนไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกบังคับใช้ ตามที่มาตรา 54 แห่ง



พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้เปิดช่องให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ ในการกำหนดเนื้อหาสาระควรทำการศึกษารูปแบบการกำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครองสำหรับผู้ฝากเงินประเภทต่างๆ ของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียด ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะศึกษาและปรับใช้จากระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการบัญญัติ Part 330 Deposit Insurance Coverage ของ Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations กำหนดรายละเอียดของสิ่งที่ได้รับการประกันและขอบเขตของการประกันเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินในกรณีต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบเห็นควรให้การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินในจำนวนที่สูงกว่าที่กำหนดในมาตรา 53 ควรพิจารณากำหนดให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในกรณีดังต่อไปนี้

- ควรกำหนดการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินที่เป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ โดยที่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐไม่ว่าเป็นองค์กรส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น หรือส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ต้องรักษาบริหารจัดการเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบ และเมื่อนำเงินจำนวนดังกล่าวฝากไว้กับสถาบันการเงิน โดยใช้ชื่อบัญชีในนามขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ บัญชีประเภทนี้จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากบัญชีทั่วไป เนื่องจากเงินในบัญชีที่ถือโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเป็นเงินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสาธารณะและมีจำนวนที่สูงกว่าบัญชีของบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทางกรจึงควรมีการกำหนดให้ความคุ้มครองในจำนวนที่สูงกว่าที่ให้ความคุ้มครองทั่วไป

- ควรกำหนดการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในบัญชีเงินออมเพื่อการเกษียณอายุ เนื่องจากบัญชีเพื่อการเกษียณอายุเป็นบัญชีที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการออมเงินไว้ใช้เมื่อพ้นจากการทำงาน และเป็นเงินออมระยะยาวที่เป็นส่วนเงินทุนที่สำคัญของสถาบันการเงิน ดังนั้น จึงควรให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินประเภทนี้ในลักษณะพิเศษ โดยให้ความคุ้มครองบัญชีเงินออมเพื่อการเกษียณอายุแตกต่างหากจากบัญชีทั่วไปในจำนวนที่สูงกว่าบัญชีทั่วไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพิจารณาของทางการในการกำหนดวงเงินที่ให้ความคุ้มครอง จากการศึกษาระบบประกันเงินฝากในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดวงเงินให้ความคุ้มครองบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ และบัญชีการวางแผนทางการเงินของลูกจ้าง (Retirement and other employee benefit plan accounts) ในจำนวนที่สูงกว่าบัญชีทั่วไป โดยกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายคืนให้แก่เจ้าของบัญชีประเภทนี้ไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐ ตามที่กำหนดในมาตรา 330.14 ของ Part 330 Deposit Insurance Coverage นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดรายละเอียดลักษณะของบัญชีเพื่อการเกษียณให้ชัดเจน ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดลักษณะของบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ (Individual Retirement Account) โดยให้เป็นบัญชีที่ได้รับการยกเว้นภาษี และมีกฎหมายจำกัดจำนวนสูงสุดที่ผู้ฝากมีสิทธิฝากได้ในแต่ละปี เช่น ในปี ค.ศ. 2006 และ 2007 ได้กำหนดให้ผู้มีอายุต่ำกว่า 50 ปี สามารถฝากได้สูงสุด 4,000 ดอลลาร์สหรัฐ

ส่วนผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป สามารถฝากได้สูงสุด 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ และในปี ค.ศ. 2009 ได้กำหนดจำนวนสูงสุดที่สามารถฝากได้ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ และผู้ดูแลบัญชีเพื่อการเกษียณอายุสามารถนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์ หรือตราสารทางการเงินที่ไม่ใช่หลักทรัพย์และผู้ฝากเงินจะได้รับการจ่ายเงินคืนหรือสามารถถอนเงินจากบัญชีได้โดยไม่ต้องเสียภาษี เมื่อผู้ฝากเงินมีอายุครบ 59 ปี 6 เดือน นอกจากนี้ ในหลายรัฐได้มีกฎหมายห้ามยึดทรัพย์สินในบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ และในคดีล้มละลาย ศาลก็ไม่สามารถอายัดบัญชีเพื่อการเกษียณอายุได้ เช่น คำพิพากษาคดี Rousey vs Jacoway ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยว่า บัญชีเพื่อการเกษียณอายุของลูกหนี้ในคดีล้มละลายได้รับยกเว้นจากการพิทักษ์ทรัพย์ โดยเหตุผลที่ว่า สิทธิในการถอนบัญชีประเภทนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของอายุ และต่อมา 34 รัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดให้บัญชีเพื่อการเกษียณอายุของลูกหนี้ได้รับยกเว้นพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลาย

ผู้เขียนเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเปิดช่องให้มีการพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดในจำนวนที่สูงกว่าที่กำหนดทั่วไป จะช่วยสร้างความเป็นธรรมและความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน ไม่ให้เกิดความตื่นตระหนกต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งถือเป็นนโยบายของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในมาตรการส่งเสริมการระดมเงินออมของประชาชน ทำให้ระบบการเงินมีแหล่งเงินทุนในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ และช่วยลดการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศได้ จึงเห็นควรให้มีการกำหนดให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทให้ได้รับการคุ้มครองในจำนวนสูงกว่าหนึ่งล้านบาท เช่น บัญชีที่ถือโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ เป็นต้น โดยทางการควรพิจารณากำหนดวงเงินและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงสภาพบัญชีแต่ละประเภท จำนวนเงินฝากของผู้ฝากเงินประเภทดังกล่าวในระบบการเงินทั้งหมด ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากมาประกอบการพิจารณากำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครอง

#### 4.2.2 ข้อพิจารณาในการให้ข้อยกเว้นแก่เจ้าหนี้เงินฝากในกระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงิน

ในเรื่องการฝากเงินย่อมมีลักษณะโดยทั่วไปไม่แตกต่างไปจากการฝากทรัพย์อื่นๆ แต่เนื่องจากเงินเป็นทรัพย์ที่ใช้แล้วสิ้นไป กฎหมายจึงได้กำหนดวิธีการเฉพาะฝากเงินไว้ในมาตรา 672 – 673 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### 4.2.2.1 ลักษณะของการฝากเงิน

ลักษณะของการฝากเงินมีสองลักษณะ ดังต่อไปนี้.-

1. การฝากเงินที่ต้องการให้ผู้รับฝากส่งคืนทรัพย์สินเดียวกับที่ฝาก ก็จะเป็นการฝากทรัพย์สินในลักษณะทั่วไป
2. การฝากเงินตราที่ไม่จำเป็นต้องคืนเงินอันเดียวกับที่ได้ฝาก แต่ต้องคืนครบตามจำนวนที่ได้ฝากเท่านั้น

#### 4.2.2.2 หลักเกณฑ์ว่าด้วยการฝากเงิน

มาตรา 672 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าฝากเงิน ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้รับฝากไม่พึงต้องคืนเป็นเงินทองตราอันเดียวกันกับที่ฝาก แต่ต้องคืนให้ครบจำนวน

อนึ่ง ผู้รับฝากจะเอาเงินซึ่งฝากนั้นออกใช้ก็ได้ แต่หากจำเป็นต้องคืนเงินให้ครบจำนวนเท่านั้น แม้ว่าเงินซึ่งฝากนั้นจะได้สูญหายไปโดยเหตุสุดวิสัยก็ตาม ผู้ฝากก็จำเป็นต้องคืนเป็นจำนวนตั้งว่านั้น”

กฎหมายจึงได้วางหลักการฝากเงินไว้ต่างกับการฝากทรัพย์สินทั่วไป เพราะเหตุที่เงินตราเป็นทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไป การนำมาใช้เป็นวัตถุแห่งสัญญาฝากทรัพย์สินนั้น อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งได้

ตามกฎหมายว่าด้วยการฝากเงินผู้รับฝากมีสิทธิที่จะใช้ซึ่งเงินที่ฝากนั้น และมีหน้าที่ต้องคืนเงินให้ครบจำนวนแก่ผู้ฝากเงิน โดยในการฝากเงินทั่วไปในสถาบันการเงินจะไม่มีกรให้หลักประกันใดไว้เป็นหนี้อุปกรณ์ ดังนั้น ผู้ฝากเงินจึงเป็นเจ้าหนี้สามัญของสถาบันการเงินซึ่งเป็นลูกหนี้

หากสถาบันการเงินที่รับฝากเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต สถาบันการเงินนั้นก็ต้องมีการชำระบัญชีโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ให้สถาบันเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงิน และการใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมผู้ถือหุ้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบัน” ดังนั้น หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ฝากเงินมีสิทธิยื่นขอรับเงินคืนได้เพียงรายละเอียดหนึ่งด้านบาทเท่านั้น ส่วนที่ไม่ได้รับความคุ้มครองต้องยื่นขอรับชำระในชั้นชำระบัญชีในฐานะเจ้าหนี้สามัญซึ่งจะได้รับชำระตามสัดส่วนในลำดับต่อจากเจ้าหนี้บริมสิทธิหรือเจ้าหนี้ที่มีสิทธิดีกว่า

## รายการบุคคลของสถาบันการเงิน

### งบดุล

สินทรัพย์	หนี้สิน
1. เงินสดและเงินฝากในธนาคารอื่น (cash and deposits with other banks)	1. เงินฝาก (deposits)
2. หลักทรัพย์ลงทุน (investments)	2. เงินกู้ยืม (borrowings)
3. การให้กู้ยืมและให้เครดิต (loans, O/D, and discounts)	3. หนี้สินอื่น (other liabilities)
4. สินทรัพย์อื่น (other assets)	4. เงินกองทุน (capital funds)

### ส่วนทุน

ในส่วนหนี้สินของสถาบันการเงิน เงินฝากเป็นหนี้สินรายการที่สำคัญที่สุด และเป็นเครื่องชี้บอกความสามารถของสถาบันการเงินในการระดมเงินฝาก โดยเงินฝากแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ เงินฝากเพื่อเรียก (demand deposits or checking accounts or current accounts) และเงินฝากประจำ (time deposits or fixed deposits or deposit accounts) นอกจากนี้ สถาบันการเงินก็ยังมีหนี้สินประเภทอื่นๆ อีก เช่น เงินกู้ยืม ซึ่งสถาบันการเงินอาจมีความจำเป็นต้องกู้ยืมจากแหล่งอื่นเนื่องจากเงินฝากที่ใช้เป็นแหล่งเงินทุนที่ใช้ให้กู้ยืมมีไม่เพียงพอ กู้ยืมเพื่อคำนวณการขาดเงินอย่างกะทันหัน หนี้สินอื่น หรือเงินกองทุน

หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อมีการชำระบัญชี จะต้องมีการชำระในส่วนหนี้ให้เสร็จก่อนแล้วจึงชำระคืนในส่วนทุน ซึ่งในกรณีของสถาบันการเงินก็มีหนี้สินได้หลายประเภทดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น หนี้สินประเภทเงินฝากก็เป็นหนี้ที่สำคัญและมีจำนวนมากในสถาบันการเงิน โดยจะได้รับชำระในลำดับหลังจากเจ้าหนี้มีประกันหรือบุริมสิทธิ ดังนั้น ผู้ฝากเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้ไม่มีหลักประกันจึงอาจจะได้รับเงินฝากในส่วนที่เกินความคุ้มครองเพียงบางส่วนหรือไม่ได้รับคืนเลยในชั้นชำระบัญชี การคุ้มครองแบบจำกัดวงเงินจึงย่อมมีผลกระทบต่อความรู้สึกของผู้ฝากเงิน เพราะถึงแม้ว่าผู้ฝากเงินจะมีสิทธิขอรับชำระเงินฝากส่วนที่เกินกว่าวงเงินที่ได้รับการคุ้มครองในชั้นชำระบัญชี ผู้ฝากเงินก็เป็นเพียงเจ้าหนี้สามัญ ซึ่งจะได้รับเงินคืนเพียงเล็กน้อยหรือไม่ได้รับคืนเลยก็ได้ ดังนั้น การประกันเงินฝากแบบจำกัดวงเงินย่อมเกิดผลกระทบต่อผู้ฝากเงินได้ และจากการศึกษาพบว่า ในบางประเทศได้มีการสร้างมาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินให้มากขึ้น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีการประกันเงินฝากส่วนที่เกินจากการ

ประกันของ FDIC ไม่ว่าจะโดยวิธีการ deposit placement service ซึ่งเป็นการให้บริการวางแผนการฝากเงิน โดยบริษัทเอกชนผู้รับบริการวางแผนทางการเงินจะจัดสรรและกระจายเงินฝากแก่สถาบันการเงินสมาชิกต่างๆ ในจำนวนที่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งทำให้เงินฝากทั้งหมดได้รับความคุ้มครองจาก FDIC หรือ Deposit Sweep program เริ่มเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1980 โดยสถาบันการเงินจะเสนอทางเลือกโดยการแปรรูปบัญชีเงินฝากให้เป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่นๆ ที่มีใช้เงินฝาก เช่น ตราสารทางการเงิน หรือกองทุน เป็นต้น หรือการประกันต่อ (reinsurance) ในส่วนที่เกินความคุ้มครอง (Excess Deposit Insurance) รวมถึงการให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงินในประเทศ (National Depositor Preference) เป็นต้น

สำหรับประเด็นการให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงินในประเทศ (National Depositor Preference) นั้น ก่อนที่จะมีการให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้มีหลักประกันเป็นเจ้าของลำดับแรกที่จะได้รับชำระหนี้ ส่วนเจ้าหนี้ทั่วไปและเจ้าหนี้เงินฝากเป็นเจ้าหนี้ในลำดับเดียวกันที่จะได้รับการแบ่งสรรตามสัดส่วน และเมื่อในปี ค.ศ. 1993 สภาได้ผ่าน The Omnibus Budget Reconciliation Act 1993 ซึ่งมีการบัญญัติปรับปรุงเกี่ยวกับการมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนของสิทธิเรียกร้องที่มีต่อสถาบันการเงินที่ล้มเหลว (priority of claims on failed depository institutions) จากการบัญญัติ ส่วนที่ 3 ของ The Omnibus Budget Reconciliation Act 1993 ซึ่งได้กำหนดบุริมสิทธิเงินฝาก ทำให้มีการแก้ไข section 11 (d) (11) ของ Federal Deposit Insurance Act กำหนดให้ผู้ฝากเงินในประเทศมีสิทธิเรียกร้องเหนือทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ล้มเหลวก่อนผู้ฝากเงินต่างประเทศและเจ้าหนี้สามัญ ผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ทำให้ผู้ฝากเงินในประเทศเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าผู้ฝากเงินต่างประเทศหรือเจ้าหนี้สามัญทั่วไป ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้มีเพื่อวัตถุประสงค์ในการลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับ FDIC โดยการเปลี่ยนโครงสร้างของสถาบันการเงินด้วยการยกระดับความมีสิทธิที่ดีกว่าของผู้ฝากเงิน<sup>19</sup>

เมื่อสถาบันการเงินประสบความล้มเหลวจนถูกสั่งปิดกิจการ สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิทักษ์ทรัพย์ (receivership) หน้าที่สำคัญของผู้พิทักษ์คือการรวบรวมสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมด รักษามูลค่าของสินทรัพย์และสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงินที่อยู่ในกระบวนการฟื้นฟู และทำการแบ่งสรรชำระบัญชีแก่เจ้าหนี้ที่มี

<sup>19</sup>William P. Osterberg and James B. Thomson, Depositor Preference Legislation and Failed Bank's Resolution Costs [ออนไลน์], ธันวาคม 2540. แหล่งที่มา [www.clevelandfed.org/Research/workpaper/1997/wp9715.pdf](http://www.clevelandfed.org/Research/workpaper/1997/wp9715.pdf).



สิทธิได้รับชำระหนี้ก่อน ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยสัญญาระหว่างผู้มีสิทธิเรียกร้องและสถาบันการเงินหรือโดยผลของกฎหมาย

เจ้าหนี้ผู้มีหลักประกันมีสิทธิดีที่สุด เนื่องจากเป็นผู้ทำสัญญากับสถาบันการเงิน โดยมีข้อเรียกร้องพิเศษเหนือทรัพย์สิน เมื่อมีการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ที่มีหลักประกันแล้ว ก็จะแบ่งสรรชำระให้แก่ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้สามัญอื่น เจ้าหนี้อพยพสิทธิ ผู้ถือหุ้นบุริมสิทธิ และผู้ถือหุ้นสามัญตามลำดับ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายว่าด้วยการพิทักษ์ทรัพย์ (receivership law) ได้กำหนดให้เมื่อสถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการ FDIC จะทำหน้าที่รวบรวมสินทรัพย์และหนี้สินเข้ามาในกองทรัพย์สินเพื่อจัดการจัดสรรหรือแบ่งชำระให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย และได้กำหนดลำดับการชำระหนี้โดยให้สิทธิในการได้รับชำระหนี้ดีที่สุดแก่ผู้พิทักษ์สำหรับค่าบริหารจัดการ ส่วนเจ้าหนี้เงินฝากและเจ้าหนี้สามัญได้รับการปฏิบัติการชำระหนี้ที่แตกต่างกัน โดยมีประวัติความเป็นมา คือ ภายใต้อกฎหมายว่าด้วยการธนาคาร ปี ค.ศ. 1933 (Banking Act of 1933) กำหนดให้ผู้ฝากเงินที่ได้รับการประกันมีสิทธิได้รับชำระหนี้ดีกว่าผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการประกัน และเจ้าหนี้สามัญอื่น ต่อมากฎหมายว่าด้วยการธนาคาร ปี ค.ศ. 1935 (Banking Act of 1935) ได้แก้ไขให้สิทธิในการได้รับชำระหนี้ของผู้ฝากเงินทั้งหมดและเจ้าหนี้ทั่วไปอยู่ในลำดับเดียวกัน จนในที่สุดได้มีการประกาศใช้ The National Depositor Preference Statute ในปี ค.ศ. 1993 และประมาณ 30 รัฐ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำไปใช้ จึงสามารถจัดลำดับการชำระหนี้ได้ ดังนี้-

- ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของการพิทักษ์ทรัพย์
- สิทธิเรียกร้องที่มีประกัน
- ผู้ฝากเงินในประเทศ ทั้งที่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับความคุ้มครอง
- ผู้ฝากเงินต่างประเทศ และเจ้าหนี้สามัญอื่น
- เจ้าหนี้อพยพสิทธิ
- ผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการให้สิทธิในการชำระหนี้แก่ผู้ฝากเงินก่อนเจ้าหนี้อื่น หรือบุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงิน งบดุลของสถาบันการเงินประกอบด้วยรายการสินทรัพย์และหนี้สิน ดังนี้

## งบดุลของสถาบันการเงิน เมื่อมีการให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงิน

สินทรัพย์	หนี้สิน
1. เงินสดและเงินฝากในธนาคารอื่น (cash and deposits with other banks)	1. หนี้ที่มีหลักประกัน (collateralized claims)
2. หลักทรัพย์ลงทุน (investments)	2. หนี้เงินฝาก (deposit claims)  เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง  เงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง
3. การให้กู้ยืมและให้เครดิต (loans, O/D, and discounts)	3. หนี้สินอื่น (other claims)  เงินฝากต่างประเทศ  หนี้สามัญทั่วไป
4. สินทรัพย์อื่น (other assets)	4. หนี้อ่อนสิทธิ (subordinated debt claims)

### ส่วนทุน<sup>20</sup>

ตัวอย่างการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ประสบความล้มเหลว ในคดี SANDRA KAY BATTISTA, ETAL. v. FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION ในฐานะผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ BANK OF NEWPORT สถาบันที่ประสบความล้มเหลว ศาลสูงได้มีคำพิพากษาว่า FDIC มีฐานะเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ล้มเหลว ตามมาตรา 12 U.S.C. 1821 (c) ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ FDIC มีอำนาจพิจารณาชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องที่มีในสถาบันการเงิน โดยจ่ายตามลำดับสิทธิของเจ้าหนี้ที่กำหนดในมาตรา 12 U.S.C. 1821 (d) (11) ซึ่งกำหนดให้ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของการพิทักษ์ทรัพย์เป็นลำดับแรก หนี้เงินฝากเป็นลำดับต่อไป และหนี้สามัญอื่นเป็นลำดับสุดท้าย ตามที่กำหนดในมาตรา 12 U.S.C. 1821(d)(11)(A) รวมถึง FDIC มีอำนาจปฏิเสธสัญญาที่ทำให้เกิดภาระและความเสียหายในการชำระบัญชีสถาบันการเงินได้ ตามมาตรา 12 U.S.C. 1821(e)

<sup>20</sup>James B. Thomson, "The National Depositor Preference Law," The Economic Commentary (February 1994) : 2.

การกำหนดให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงินในประเทศ (The National Depositor Preference Statute) ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับประเภทของเงินฝาก เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับความคุ้มครองจะถูกกำหนดในขอบเขตสิ่งที่ได้รับความคุ้มครอง (deposit insurance coverage) ซึ่งกำหนดรายละเอียดของสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองและวงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง ส่วนเงินฝากต่างประเทศ (foreign deposit) FDIC ได้ให้คำนิยามว่าเป็นหนี้เงินฝากของสถาบันการเงินอเมริกา ซึ่งสามารถจ่ายที่สำนักงานที่ตั้งอยู่ภายนอกอเมริกา โคโลัมเบีย หรืออาณาเขตของอเมริกา ตามมาตรา (3) (1) (3) และ (3) (1) (5) (A) เงินฝากต่างประเทศจึงไม่อยู่ในขอบเขตของหนี้เงินฝากตาม The National Depositor Preference Statute ซึ่งกำหนดให้เจ้าหนี้เงินฝากที่มีบุริมสิทธิเหนือเจ้าหนี้ทั่วไป คือ ผู้ฝากเงินในประเทศ (domestic depositors) ทั้งเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับความคุ้มครอง<sup>21</sup>

ทั้งนี้ เหตุที่มีการบัญญัติ The National Depositor Preference Statute ให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงินในประเทศ เนื่องจากเชื่อว่าการให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงินในประเทศจะสามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายให้แก่ FDIC ได้ โดยเมื่อมีการให้บุริมสิทธิแก่หนี้เงินฝากทั้งที่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับความคุ้มครอง ทำให้ผู้ฝากเงินเกิดความเชื่อมั่นว่าสามารถใช้สิทธิในกระบวนการชำระบัญชีได้ จึงทำให้ช่วยลดการใช้มาตรการจ่ายคืน (payoff) เมื่อปิดกิจการของ FDIC ซึ่งเป็นวิธีที่ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงให้แก่ FDIC นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยให้สามารถใช้มาตรการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน (Purchase and Assumption – P&A) ได้ง่ายขึ้น แต่ทั้งนี้ การให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงินในประเทศอาจทำให้เกิดผลที่ตามมา ดังนี้

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบังคับของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะในสถาบันการเงินที่มีเงินฝากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เมื่อหนี้เงินฝากต่างประเทศได้รับความคุ้มครองแตกต่างจากหนี้เงินฝากในประเทศ ย่อมทำให้เงินฝากต่างประเทศในสถาบันการเงินลดลง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบังคับของสถาบันการเงิน

- ผลของการปฏิบัติต่อผู้ฝากเงินต่างประเทศตาม The National Depositor Preference Statute เจ้าหนี้เงินฝากต่างประเทศที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจะมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในกระบวนการชำระบัญชีลำดับเดียวกับเจ้าหนี้สามัญ ในขณะที่ เจ้าหนี้เงินฝากในประเทศได้รับสิทธิรับชำระหนี้เงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในลำดับที่ดีกว่า หากต่างประเทศเห็นว่าเป็นระบบที่ไม่

<sup>21</sup>James A. Marino and Rosalind L. Bennett, The Consequences of National Depositor Preference (Washington D.C. : The federal Deposit Insurance), pp. 20.

เป็นกรรม อาจเกิดการยึดทรัพย์สินของสาขาต่างประเทศของสถาบันการเงินอเมริกาที่ล้ม โดยการใช้อำนาจยึดดังกล่าวจะถูกอ้างว่าเป็นการล้อมป้องกันไว้ (ring fencing)

- เจ้าหนี้สามัญของสถาบันการเงินย่อมหามาตรการที่จะปกป้องสิทธิ เช่น การเรียกหลักประกันจากสถาบันการเงิน เพื่อให้ตนเป็นเจ้าหนี้มีหลักประกัน หรือเรียกอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมจากสถาบันการเงินในอัตราสูงเพื่อเยียวยาความเสี่ยงของความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น หรือการให้กู้ยืมในระยะสั้น เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้หากสถาบันการเงินถูกปิดกิจการ<sup>22</sup>

สำหรับระบบคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมและชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นการนำการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้ โดยจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินในวงเงินไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน พระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมมีผลกระทบต่อความรู้สึกรับประกันของประชาชนทั่วไปถึงความกังวลในส่วนเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งผู้ฝากเงินต้องยื่นขอรับชำระหนี้ในกระบวนการชำระบัญชี ซึ่งในกระบวนการชำระบัญชานั้น เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี มีอำนาจหน้าที่เก็บรวบรวมหรือรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีสิทธิจะได้รับจากบุคคลอื่น ขายหรือโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของสถาบันการเงินที่สูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรม ทำความตกลงกับคู่สัญญาเพื่อลดภาระความผูกพันตามสัญญา เลิกจ้าง ระวังหรือลดการจ่ายค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์แก่ผู้บริหาร และชำระหนี้แก่เจ้าหนี้สถาบันการเงิน ซึ่งในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้กำหนดลำดับการชำระหนี้ ดังนี้

- เจ้าหนี้บุริมสิทธิอื่นในลำดับเหนือกว่า
- สถาบันคุ้มครองเงินฝาก สำหรับเงินที่จ่ายแก่ผู้ฝากเงินแล้ว
- เจ้าหนี้สามัญ

ดังนั้น เมื่อผู้ฝากเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้สามัญยื่นขอรับชำระหนี้เงินฝากส่วนที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในกระบวนการชำระบัญชี ผู้ฝากเงินจะได้รับชำระหนี้ตามสัดส่วนระหว่างเจ้าหนี้สามัญลำดับเดียวกัน ซึ่งผู้ฝากเงินอาจได้รับการชำระเพียงบางส่วนหรือไม่ได้รับคืนเลยก็ได้

<sup>22</sup>James B. Thomson, “The National Depositor Preference Law,” pp. 3 -4.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินรายใหญ่ได้ เพื่อให้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบคุ้มครองเงินฝากจึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญในมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในอนาคตต่อไป เพื่อนำมาเป็นส่วนช่วยเสริมความเชื่อมั่นในระบบคุ้มครองเงินฝากให้แก่ประชาชน เช่น การบริการวางแผนการฝากเงิน หรือการแปลงบัญชีเงินฝากให้เป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่นๆ ที่มีเงินฝาก หรือการประกันต่อในส่วนเงินฝากที่เกินความคุ้มครอง รวมถึงการให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงินในประเทศ เป็นต้น ซึ่งมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินดังกล่าวจะเป็นส่วนที่ช่วยสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนอันนำไปสู่ประโยชน์แห่งการระดมและรักษาเงินออมซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญในระบบการเงิน

สำหรับการศึกษามาตรการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยการให้บุริมสิทธิแก่เจ้าหนี้เงินฝากในกระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงิน หรือ The National Depositor Preference Statute ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นแนวความคิดในเบื้องต้น ซึ่งหากมีการนำมาปรับใช้กับระบบคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยก็อาจเป็นมาตรการที่ช่วยเสริมให้ประชาชนผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นต่อระบบคุ้มครองเงินฝากมากขึ้น ซึ่งจะช่วยป้องกันการรูดถอนเงินของผู้ฝากเงิน โดยหากพิจารณาข้อมูลเงินรับฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ณ วันที่ 9 เมษายน 2553 ซึ่งมีทั้งสิ้น 7,036,830 ล้านบาท คิดเป็นผู้ฝากเงิน 75,122,373 ราย เป็นผู้ที่มีเงินฝาก 1 ล้านบาทลงมา คิดเป็นสัดส่วนทั้งสิ้น 98.81% ของผู้ฝากทั้งหมด ผู้ฝากส่วนใหญ่จึงได้รับความคุ้มครอง แต่ทั้งนี้ เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองมีเพียงจำนวน 2,069,897 ล้านบาท ของเงินรับฝากรวมทั้งระบบ (7,036,830 ล้านบาท) ซึ่งคิดเป็นจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง 29.42 % มีรายละเอียดข้อมูลดังนี้

เงินรับฝากแยกตามขนาดและอายุของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ

ลักษณะเงินฝาก	จำนวนบัญชี	จำนวนเงินฝาก
ไม่เกิน 50,000 บาท	66,969,997	300,651
เกินกว่า 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท	3,019,016	213,784
เกินกว่า 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000 บาท	2,340,074	321,540
เกินกว่า 200,000 บาท แต่ไม่เกิน 500,000 บาท	1,919,203	601,087
เกินกว่า 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท	874,083	632,835
เกินกว่า 1,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 10,000,000 บาท	839,464	2,123,958



ลักษณะเงินฝาก	จำนวนบัญชี	จำนวนเงินฝาก
เกินกว่า 10,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 25,000,000 บาท	46,662	695,533
เกินกว่า 25,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000,000 บาท	12,982	455,052
เกินกว่า 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000,000 บาท	5,552	383,105
เกินกว่า 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000,000 บาท	2,125	288,950
เกินกว่า 200,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 500,000,000 บาท	1,119	342,707
ตั้งแต่ 500,000,000 บาท ขึ้นไป	476	677,629
รวม	76,030,753	7,036,830

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(หน่วย : ล้านบาท)<sup>23</sup>

เมื่อพิจารณาข้อมูลเงินฝากทั้งระบบ เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง คิดเป็นจำนวน 29.42 % เท่านั้น ส่วนเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครองมีจำนวนสูงถึง 70.58% ซึ่งเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในระบบสถาบันการเงิน ระบบคุ้มครองเงินฝากย่อมไม่สามารถป้องกันปัญหาการล้มละลายของเงินของผู้ฝากรายใหญ่ในจำนวนเงินที่ไม่ได้รับความคุ้มครองได้ เนื่องจากการขาดความเชื่อมั่นในระบบการให้ความคุ้มครองเงินฝาก ดังนั้น การสร้างมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน เช่น การให้สิทธิที่ดีกว่าในการได้รับชำระหนี้แก่ผู้ฝากเงินก็อาจเป็นมาตรการที่ช่วยเสริมความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน และป้องกันปัญหาการล้มละลายได้ในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้ แนวความคิดนี้เป็นการศึกษาในเบื้องต้น ซึ่งหากจะมีการนำมาปรับใช้กับระบบคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย กรณีมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาต่อไปในรายละเอียดของการให้บุริมสิทธิในเงินฝาก ทั้งนี้ ต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้โดยพิจารณาให้เหมาะสมต่อความเป็นธรรม ซึ่งต้องพิจารณาทั้งความเป็นธรรมทางเศรษฐศาสตร์ ความยุติธรรมในเศรษฐกิจ และไม่ขัดต่อหลักกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ เช่น ในเรื่องของบุริมสิทธินั้น เป็นสิทธิพิเศษของผู้ทรงบุริมสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ก่อนเจ้าหนี้อื่น ตามที่มาตรา 251 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ผู้ทรงบุริมสิทธิย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในการที่จะได้รับชำระหนี้อันค้างชำระแก่ตนจากทรัพย์สินนั้น

<sup>23</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, เงินรับฝากแยกตามขนาดและอายุของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ [ออนไลน์], 9 เมษายน 2553. แหล่งที่มา [www.bot.or.th](http://www.bot.or.th).

ก่อนเจ้าหนี้อื่นๆ โดยนัยดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือบทกฎหมายอื่น<sup>24</sup> บุริมสิทธิจึงมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นสิทธิอันเป็นอุปสรรคแห่งหนี้ และเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายเท่านั้น ซึ่งกฎหมายจะกำหนดให้หนี้ใดเป็นหนี้ที่มีบุริมสิทธินั้น โดยคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แบ่งบุริมสิทธิออกเป็นสองประเภท คือ บุริมสิทธิสามัญ และบุริมสิทธิพิเศษ โดยบุริมสิทธิสามัญ เป็นบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินทั่วไปของลูกหนี้ ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ มิได้เจาะจงเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดในหนี้ 6 ประการ คือ ค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์อันร่วมกัน ค่าปลงศพ ค่าภาษีอากรและเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับหรือการงานที่ได้ทำให้แก่ลูกหนี้ซึ่งเป็นนายจ้าง และค่าเครื่องอุปโภคบริโภคอันจำเป็นประจำวัน และบุริมสิทธิของผู้อยู่ในปกครอง ส่วนบุริมสิทธิพิเศษ คือ บุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินเฉพาะอย่างของลูกหนี้เท่านั้น แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ บุริมสิทธิเหนือสังหาริมทรัพย์ และบุริมสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การให้บุริมสิทธิแก่หนี้เงินฝากเป็นเพียงการศึกษาในเบื้องต้น การที่จะนำมาปรับใช้มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาต่อไปในสภาพรายละเอียดให้เหมาะสมตามดุลยภาพระหว่างรัฐและประชาชนต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> ประเสริฐ ตันศิริ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยคำประกัน จำนอง จำน่า สิทธิยึดหน้าวง และบุริมสิทธิ (กรุงเทพฯ : หก. อรุณการพิมพ์, 2530), หน้า 235.

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ระบบการเงินมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ หลายประเทศจึงต้องกำหนดนโยบายเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาให้ระบบการเงินมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพ โดยการสร้างตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (Financial Safety Net) เพื่อเป็นมาตรการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับระบบการเงินล่วงหน้า (Precautionary Measures) ซึ่งตาข่ายระงับภัยทางการเงินมีวิธีการประกอบด้วยการจัดให้มีการกำกับดูแลให้มีความมั่นคง (Prudential Supervision) การจัดให้มีแหล่งกู้ยืมเงินแหล่งสุดท้าย (The Lender of Last Resort) ในเวลาที่สถาบันการเงินหรือระบบการเงินประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง และการจัดให้มีระบบการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance System) ระบบประกันเงินฝากจึงเป็นมาตรการหนึ่งของโครงสร้างตาข่ายระงับภัยทางการเงิน โดยระบบประกันเงินฝากเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงิน ทำให้สามารถป้องกันปัญหาการแห่ถอนเงิน ซึ่งหากประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินหรือเกิดความตื่นตระหนกพากันรุมแห่ถอนเงินจะส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสภาพคล่องในระบบสถาบันการเงินและระบบการเงิน นอกจากนี้การประกันเงินฝากช่วยทำให้มีการจ่ายเงินและการชำระบัญชีสถาบันการเงินได้อย่างรวดเร็ว และช่วยเสริมสร้างวินัยของตลาดการเงิน (Market Discipline) ทั้งทางผู้ฝากเงิน และสถาบันการเงิน โดยการให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน (Limited Coverage) เป็นการกำหนดให้ผู้ฝากเงินต้องร่วมรับประกัน (Co - Insurance) ด้วยในบางส่วนซึ่งจะเป็นกลไกที่ทำให้ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้มีความระมัดระวังในการฝากเงินหรือการลงทุนและกำกับสอดส่องการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันสถาบันการเงินก็ต้องดำเนินธุรกิจอย่างระมัดระวังมากขึ้นเช่นกันเพื่อสร้างความเชื่อมั่นที่ดีให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ ระบบประกันเงินฝากจึงสามารถสร้างวินัยของตลาดการเงินให้มีมากขึ้น

สิ่งสำคัญที่ทำให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ คือ ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสถาบันการเงิน ซึ่งปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ล้มเหลวเกิดจากการขาดความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินทำให้ผู้ฝากเงินเกิดความตื่นตระหนกและรุมแห่ถอนเงิน จากสถาบันการเงินที่มีปัญหาจนลุกลามไปกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินอื่นทั้งระบบ (contagion effect) เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ. 1930 ได้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจครั้งยิ่งใหญ่ (The Great Depression) ทางสหรัฐอเมริกาจึงใช้มาตรการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน โดยนำระบบ

ประกันเงินฝากมาใช้ ซึ่งทางการได้เริ่มประกันเงินฝากในปี ค.ศ. 1933 และได้จัดตั้ง The Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC ขึ้นทำหน้าที่บริหารจัดการระบบประกันเงินฝาก โดยทางการได้กำหนดให้อำนาจแก่ FDIC อย่างกว้าง กล่าวคือ FDIC ไม่ได้มีอำนาจเพียงทำการจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินสมาชิกเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจอื่นเพื่อลดความเสี่ยงและเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน เช่น

### อำนาจในการติดตามฐานะและการตรวจสอบสถาบันการเงินสมาชิก

FDIC สามารถติดตามฐานะของสถาบันการเงินโดยการพิจารณารายงานฐานะการเงินและการดำเนินการของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ FDIC ยังมีอำนาจขอรายงานฐานะการเงินและรายงานผลการตรวจสอบ (report of examination) จากหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล และขอรายงานหรือเอกสารเพิ่มเติมจากสถาบันการเงินในกรณี que เห็นว่าจำเป็นได้ ส่วนในการตรวจสอบนั้น FDIC มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงินทั้งในรูปแบบ Off – Site Examination ซึ่งเป็นการพิจารณาจากรายงานการตรวจสอบครั้งก่อน และรายงานที่สถาบันการเงินส่งมาให้ รวมถึงรายงานหรือข้อมูลลับที่เกี่ยวข้องกับสถานะและการดำเนินการ และรูปแบบ On – Site Examination โดยเป็นการเข้าไปตรวจสอบสถานะและการดำเนินการ สิ้นทรัพย์ หนี้สินของสถาบันการเงิน ณ สถานที่ประกอบการ และในกรณีที่จำเป็น FDIC สามารถเข้าตรวจสอบได้ทุกเวลา นอกเหนือจากการตรวจสอบทั่วไป ซึ่งการติดตามและตรวจสอบสถานะและการดำเนินการของสถาบันการเงินจะทำให้ FDIC สามารถประเมินฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการในการบังคับสถาบันการเงินแต่ละสถาบันการเงินได้อย่างเหมาะสม

### อำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินสมาชิก

เมื่อ FDIC วิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินแล้วพบว่า สถาบันการเงินมีปัญหา FDIC มีอำนาจเข้ามาแทรกแซงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินได้ หาก FDIC เห็นว่าสถาบันการเงินประสบปัญหาในเบื้องต้น FDIC สามารถใช้มาตรการในการบังคับ (enforcement actions) เช่น การสั่งให้แก้ไขปัญหาโดยคณะกรรมการของสถาบันการเงิน (Bank Board Resolution) การร่วมทำบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร (Memorandum of Understanding) การลงโทษทางแพ่ง (Civil Money Penalties) การสั่งพักงานหรือถอดถอนผู้บริหารและพนักงานออกจากตำแหน่ง (The Suspension and removal of directors and officers) การระงับหรือยกเลิกการประกันเงินฝาก (Suspension or Termination of Deposit Insurance) เป็นต้น ส่วนกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาอย่างร้ายแรงถึงขั้นอยู่ในสถานการณ์อันตรายที่ไม่สามารถชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินหรือไม่สามารถชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน FDIC จะได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบัน

การเงินให้ทำหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุม (conservator) โดยมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน เช่น มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Open Bank Financial Assistance) มาตรการโอนขายกิจการ (Purchase and Assumption – P&A) การจัดตั้ง The Bridge Bank และหากสถาบันการเงินไม่อาจฟื้นฟูกลับคืนมาดำเนินการต่อไปได้ FDIC จะต้องใช้มาตรการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ฝากเงิน เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน แต่การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินเป็นการก่อให้เกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายแก่ FDIC เป็นอย่างสูง

### อำนาจในการชำระบัญชีสถาบันการเงิน

เมื่อสถาบันการเงินปิดกิจการ FDIC จะทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี จัดการทรัพย์สินและหนี้สินของสถาบันการเงินโดยรวบรวมสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการเพื่อทำการจัดสรรชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน FDIC มีหน้าที่ต้องรักษามูลค่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน (maximized the asset) เพื่อประโยชน์ของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงิน และ FDIC จะประกาศขั้นตอนการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ แจ้งสิทธิให้เจ้าหนี้ทั้งหลายของสถาบันการเงินทราบถึงสิทธิในการยื่นคำเรียกร้องสิทธิเพื่อขอรับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงิน โดย FDIC มีอำนาจในการพิจารณายอมรับหรือปฏิเสธคำเรียกร้องสิทธิของเจ้าหนี้ได้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในการพิจารณา และจัดสรรชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายของสถาบันการเงินตามลำดับชั้นที่กฎหมายกำหนดอย่างเป็นธรรม

สำหรับระบบคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยนั้น ได้มีความเป็นมาในการพยายามจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ยาวนาน แนวคิดครั้งแรกเกิดจากวิกฤตการณ์บริษัทราชาเงินทุน พ.ศ. 2522 ซึ่งมีความรุนแรงจากการตั้งเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ของสถาบันการเงินบางแห่งทำให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในบริษัทเงินทุน ทางการเงินมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้น ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากทำการศึกษาและดำเนินการจนถึงขั้นร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2523 แต่ไม่ได้มีการนำเสนอสู่สภา ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาโดยเร่งด่วน แต่ก็มี การขอเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้งจนในที่สุดสภาปิดสมัยประชุม จนในปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินขึ้นแทนการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งทำหน้าที่บางอย่างคล้ายสถาบันประกันเงินฝาก แต่ก็ยังไม่ได้รับข้อมุกพันการประกันเงินฝากอย่างชัดเจน ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาสถาบันประกันเงินฝากดำเนินการศึกษา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอความเห็นให้ควรปรับโครงสร้างกองทุนและจัดตั้งเป็นสถาบันประกันเงินฝาก คณะกรรมการพัฒนาสถาบันประกันเงินฝากได้ร่างพระราชบัญญัติสถาบัน



คุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2534 สำเร็จโดยใช้ร่างเดิมเป็นแนวทางในการพิจารณา และขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันให้กว้างขึ้น แต่ร่างฉบับนี้ก็ไม่ได้มีการออกเป็นกฎหมาย และต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ. 2542 ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เป็นผลมาจากในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประสบวิกฤติเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทางกรจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อสร้างความมั่นใจของประชาชนในระบบสถาบันการเงิน จนในปี 2546 ระบบเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินของประเทศไทยเริ่มฟื้นตัวและมีเสถียรภาพขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้นำเสนอกรณีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากต่อกระทรวงการคลัง เมื่อกลางปี 2547 อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝากเป็นเรื่องที่ต่อประชาชนผู้ฝากเงินโดยตรง จึงได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ จนในที่สุดได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551 กำหนดจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงิน โดยจะทำการจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนที่กำหนดให้ความคุ้มครองเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากขึ้นในสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้ประเทศไทยมีระบบประกันเงินฝากอย่างชัดเจน (Explicit Guarantee System) แทนระบบที่ไม่มีกฎหมายหรือขั้นตอนวิธีการที่ชัดเจนในการประกันเงินฝาก (Implicit Guarantee System) ถือเป็นปฏิรูประบบการเงินครั้งใหญ่ จากเดิมผู้ฝากเงินจะได้รับการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนตามมติคณะรัฐมนตรี แต่เมื่อบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ผู้ฝากเงินจะได้รับความคุ้มครองในจำนวนจำกัดไม่เกินกว่าหนึ่งล้านบาทสำหรับเงินฝากทุกบัญชีรวมกันในแต่ละสถาบันการเงิน ซึ่งการให้ความคุ้มครองอย่างจำกัดจะสามารถช่วยลดการแบกรับภาระของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ยังเป็นมาตรการในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้มีเงินฝากว่าจะได้รับความคุ้มครองหากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน

สถาบันคุ้มครองเงินฝากที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมและชำระบัญชี สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างเสถียรภาพระบบการเงิน กล่าวคือ

- สถาบันคุ้มครองเงินฝากช่วยสร้างบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ให้เกิดขึ้นในสถาบันการเงิน จากอดีตที่ผ่านมา ทางกรมไม่ได้มีการกำหนดการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างชัดเจน จนเมื่อครั้งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ทางกรมได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทำหน้าที่ประกันผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ที่ยังมีประสิทธิภาพและตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด เพื่อประกันความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต ซึ่งการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเต็มจำนวนได้สร้างพฤติกรรมชักนำความเสี่ยงให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ โดยผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ไม่เกิดแรงจูงใจที่จะควบคุมดูแลสถาบันการเงินเนื่องจากเห็นว่าตนได้รับความคุ้มครอง ไม่มีความเสี่ยงที่จะได้รับ จึงทำให้ผู้ฝากเงินมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่จะได้รับเท่านั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อความมีเสถียรภาพและความมั่นคงของสถาบันการเงินแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน ผู้ฝากเงินจะต้องมีความระมัดระวังและรอบคอบในการดำเนินธุรกรรมกับสถาบันการเงินมากขึ้น ทำให้ผู้ฝากเงินต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการฝากเงินและให้ความสำคัญต่อการควบคุมดูแลสถาบันการเงิน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่อื่นของสถาบันการเงินที่ไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่เงินฝากก็ต้องมีความระมัดระวังมากขึ้น ซึ่งจะเป็นส่วนช่วยเสริมแรงในการตรวจสอบและควบคุมประสิทธิภาพของการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้แก่หน่วยงานของทางการให้มีความละเอียดถี่ถ้วนและถูกต้องแม่นยำมากขึ้น เนื่องจากเมื่อผู้ตรวจสอบควบคุมเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจต่อรองเหนือสถาบันการเงิน ผู้นั้นย่อมสามารถเข้าถึงข้อมูลความเป็นจริงของสถาบันการเงินได้ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินย่อมส่งผลให้สถาบันการเงินต้องนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีซึ่งถือเป็นข้อพึงปฏิบัติที่ดี เพื่อเสริมสร้างให้องค์กรมีระบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการที่ดี มีความน่าเชื่อถือและโปร่งใส สามารถแข่งขันทางธุรกิจและพัฒนาเติบโตอย่างยั่งยืน ดังนั้น ระบบประกันเงินฝากจึงมีความสัมพันธ์กับหลักบรรษัทภิบาล โดยเป็นกลไกที่ช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเงินต้องมีการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามหลักบรรษัทภิบาล ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความมีเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีส่วนช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับสถาบันการเงิน โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการเงินทั้งก่อนและหลังที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกับสถาบันการเงินก่อนที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต คือ อำนาจในการควบคุมสถาบันการเงิน โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำการเสนอรายชื่อกรรมการควบคุมสถาบันการเงินอย่างน้อยหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินตาม

ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินสามารถประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญหลากหลายสาขาวิชา ซึ่งอำนาจหน้าที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินมีอำนาจทางกว้างในการดำเนินการกับสถาบันการเงิน เพื่อควบคุมกำกับให้สถาบันการเงินสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ เช่น อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสถาบันการเงินที่ถูกคำสั่งควบคุม อำนาจหน้าที่ในการปรับแก้สัญญาที่สร้างภาระให้แก่สถาบันการเงินเกินสมควร อำนาจหน้าที่ในการควบคุมหรือโอนกิจการของสถาบันการเงิน อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับความสามารถในการดำเนินกิจการต่อไปของสถาบันการเงิน ซึ่งล้วนเป็นมาตรการที่สำคัญในการช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของสถาบันการเงิน ส่วนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกับสถาบันการเงินภายหลังที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินแล้ว คือ การจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน และการชำระบัญชีสถาบันการเงิน ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 3 การคุ้มครองเงินฝาก และหมวด 4 การชำระบัญชีสถาบันการเงิน แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และเป็นผู้ชำระบัญชีในกระบวนการชำระบัญชี ภายหลังจากที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และภายหลังจากที่ดำเนินการชำระบัญชีเสร็จสิ้นแล้ว ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากยื่นคำร้องขอเพื่อเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากพ้นจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ชำระบัญชีและให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไป

สถาบันคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยจึงไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียง paybox เท่านั้น แต่มีอำนาจติดตามฐานะและตรวจสอบสถาบันการเงิน อำนาจในการเข้าควบคุมสถาบันการเงิน ซึ่งสามารถเลือกใช้มาตรการที่ช่วยแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินไม่ให้ลุกลามออกไปได้ ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทยจึงมีเครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญในการช่วยสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน

### ข้อเสนอแนะ

ระบบประกันเงินฝากเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญของตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (Financial Safety Net) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบสถาบันการเงิน และเสริมสร้างความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ การจัดตั้งระบบประกันเงินฝากจะสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ขึ้นอยู่กับกำหนัดโครงสร้างและขอบเขตการประกันเงินฝากที่เหมาะสม มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ยังสามารถจะเพิ่ม

ประสิทธิภาพในการช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินได้ตามข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) การนำระบบเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราที่แตกต่างกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (Risk – based premium system) มาปรับใช้ โดยสามารถอาศัยบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก เพื่อแก้ไขให้มีการกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากแตกต่างกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน ซึ่งวิธีการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันวิธีนี้เป็นวิธีที่ช่วยทำให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน โดยการเรียกเก็บในอัตราที่แตกต่างกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงินจะเป็นกลไกจูงใจให้สถาบันการเงินดำเนินธุรกิจอย่างรอบคอบและเกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด เพื่อผลตอบแทนในการจ่ายเบี้ยประกันในอัตราที่ต่ำ อัตราที่เรียกเก็บตามความเสี่ยงจึงสามารถควบคุมพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง หรือ moral hazard และสร้างประสิทธิภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงินได้ นอกจากนี้ การเก็บค่าเบี้ยประกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงินยังเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่สถาบันการเงินที่ดี กล่าวคือ หากให้ทุกสถาบันการเงินต้องนำส่งเงินกองทุนในอัตราเดียวกันจะทำให้สถาบันการเงินที่อยู่ในลำดับความน่าเชื่อถือที่ดีและมีการบริหารจัดการที่ดีเสียเปรียบสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูง ดังนั้น ในระยะแรกของการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราคงที่ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน แต่สถาบันคุ้มครองเงินฝากควรเร่งจัดเตรียมความพร้อมเพื่อนำระบบการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันในอัตราที่แตกต่างกันตามความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (Risk – based premium system) มาปรับใช้โดยเร็ว ซึ่งจะเป็นวิธีการที่เป็นธรรมต่อทุกสถาบันการเงินและช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงินได้

2) การปรับปรุงกฎหมายให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา เพื่อให้สามารถช่วยแก้ไขและยับยั้งปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินไม่ให้ขยายผลเป็นปัญหาที่ร้ายแรงจนสถาบันการเงินต้องประสบความล้มเหลว และเป็น การช่วยลดความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงินให้น้อยลง เนื่องจากเมื่อสถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันตรายอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการ โดยการออกคำสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน สั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน สั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว สั่งให้สถาบันการเงินถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ สั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือสั่งปิดกิจการได้ ส่วนสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นเพียงส่วนช่วยเสริมการกำกับดูแล



หรือที่เรียกว่า supplement supervisory โดยในกรณีที่ปรากฏหลักฐานต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากว่า สถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินงานที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นทราบเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และสถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือ และรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการกับสถาบันการเงินต่อไป ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจในการดำเนินการ โดยการสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขหรือดำเนินการตามคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น จึงไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้โดยตรง สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาต้องทำการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองตามคำสั่งที่แก้ไขหรือดำเนินการ ซึ่งสถาบันการเงินย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านความพร้อม ดังนั้น หากมีการกำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาของสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ก็จะ เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินไม่ให้ลุกลามจนต้องปิดกิจการได้ อำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาของสถาบันการเงินจึงเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงแก่สถาบันการเงินได้ ทั้งนี้ โดยการเพิ่มบทบัญญัติที่ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในการเป็นหน่วยงานที่สามารถเข้าช่วยเหลือแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหา เช่น การพิจารณาให้การช่วยเหลือฐานะหรือการดำเนินงาน การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การเพิ่มทุน เป็นต้น โดยการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินสมาชิกที่มีปัญหาไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการเงิน แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

3) การกำหนดหลักเกณฑ์ และรายละเอียดการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินอย่างต่อเนื่อง ในสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น

- กรณีเจ้าของบัญชีถึงแก่ความตาย หลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของบัญชีหรือทายาท ให้ชัดเจนในประเด็นความต่อเนื่องและรายละเอียดการให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากของผู้ตาย เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้ว การแบ่งปันทรัพย์มรดกแก่ทายาทไม่สามารถทำได้ในทันที เพราะต้องมีการจัดการรวบรวมทรัพย์สินในกองมรดก ชำระหนี้ที่กองมรดกค้างชำระแล้วจึงแบ่งปันทรัพย์มรดก ทำให้ไม่สามารถกำหนดจำนวนเงินฝากที่ทายาทแต่ละรายมีสิทธิได้รับเป็นจำนวนที่แน่นอน ดังนั้น การกำหนดความต่อเนื่องของการให้ความคุ้มครองเมื่อเจ้าของบัญชีตาย จะทำให้เกิดความชัดเจนในจุดแบ่งการให้ความคุ้มครองตามสิทธิของเจ้าของบัญชีผู้ตายและสิทธิของทายาท ซึ่งในระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดความต่อเนื่องของการประกันหลังจากการตายของผู้ฝาก โดยความตายของผู้ฝากเงินไม่กระทบต่อการประกันเงินฝากเป็นระยะเวลา



6 เดือน นับจากวันตายของผู้ฝาก เว้นแต่บัญชีเงินฝากจะถูกจัดโครงสร้างใหม่ แต่หากบัญชีไม่ได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ภายใน 6 เดือน นับจากวันตายของผู้ฝาก FDIC จะประกันตามความเป็นเจ้าของที่แท้จริง ตามบทบัญญัติในมาตรา 330.3 (i) (4) Part 330 Deposit Insurance Coverage ส่วนในประเทศไทย หากมีการกำหนดให้ความคุ้มครองต่อเนื่องในกรณีเจ้าของบัญชีเงินฝากตายก็ควรกำหนดเป็นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันตายของผู้ฝากเงิน เว้นแต่มีการแบ่งปันทรัพย์มรดกให้แก่ทายาทก่อนระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว สถาบันคุ้มครองเงินฝากก็จะให้ความคุ้มครองในส่วนของทายาท ทั้งนี้การกำหนดระยะเวลาให้ความคุ้มครองต่อเนื่องหนึ่งปีนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการจัดการมรดกของผู้จัดการมรดก

- กรณีมีการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน เนื่องจากเมื่อมีการควบรวมกิจการสถาบันการเงินแล้วอาจทำให้กลายเป็นสถาบันการเงินใดสถาบันหนึ่งที่เข้าควบรวมกิจการ หรือสถาบันการเงินใหม่ ผู้ฝากเงินต้องใช้สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้เงินฝากกับสถาบันการเงินที่ควบหรือรับโอนกิจการ ซึ่งผู้ฝากเงินจะได้รับความคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝากในจำนวนไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน การได้รับความคุ้มครองจึงแตกต่างจากกรณีที่ไม่มีการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน ซึ่งผู้ฝากเงินจะได้รับความคุ้มครองในจำนวนไม่เกินหนึ่งล้านบาทในแต่ละสถาบันการเงิน การควบรวมกิจการของสถาบันการเงินจึงทำให้เกิดการถักถั่นในวงเงินที่ได้รับความคุ้มครองของผู้ฝากเงิน และจากการศึกษาระบบประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดหลักการประกันต่อเนื่องโดยแยกการประกันเงินฝากหลังจากที่มีการควบรวมกิจการของสถาบันการเงิน (Continuation of separate deposit insurance after merger of insured depository institutions) ไว้ในมาตรา 330.4 Part 330 Deposit Insurance Coverage ของ Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations ซึ่งได้กำหนดให้ การประกันเงินฝากของเงินฝากส่วนที่โอนไปยังสถาบันการเงินที่รับโอนยังคงได้รับการประกันต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 6 เดือน นับจากวันที่มีการควบกิจการ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดการให้ความคุ้มครองเงินฝากที่มีในสถาบันการเงินเดิมที่ถูกควบรวมกิจการต่อไปอย่างต่อเนื่องภายในระยะเวลาที่ทางการเห็นสมควร เพื่อให้ผู้ฝากเงินได้รับความคุ้มครองอย่างต่อเนื่องและทำให้ผู้ฝากเงินมีช่วงเวลาในการวางแผนจัดการกับเงินฝากดังกล่าว โดยกำหนดเป็นประกาศคณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งตามมาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเปิดช่องให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินได้

4) การให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินบางประเภทให้ได้รับความคุ้มครองในจำนวนที่สูงกว่าที่กำหนดในมาตรา 53 ซึ่งกำหนดให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินในจำนวนไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกบังคับใช้ ตามที่มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้เปิดช่องให้อำนาจไว้ เนื่องจากการกำหนดวงเงินที่ให้คุ้มครองในจำนวนเท่ากันสำหรับผู้ฝากเงินทุกประเภท อาจเกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ฝากเงินบางประเภทได้ และหากผู้ฝากเหล่านั้นมีความรู้สึกถึงการได้รับผลกระทบย่อมส่งผลต่อแหล่งเงินทุนในรูปเงินออมของสถาบันการเงิน ดังนั้น จึงควรมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินบางประเภทในจำนวนที่สูงกว่าที่กำหนดให้ทั่วไป และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการบัญญัติ Part 330 Deposit Insurance Coverage ของ Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations กำหนดรายละเอียดของสิ่งที่ได้รับการประกันและขอบเขตของการประกันเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินในกรณีต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงควรให้พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินบางประเภทในจำนวนที่สูงกว่าที่กำหนดทั่วไปในมาตรา 53 กำหนดให้ความคุ้มครองในจำนวนที่สูงกว่าหนึ่งล้านบาทสำหรับผู้ฝากเงินในบัญชีบางประเภท ซึ่งอาจนำแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกามาเป็นแบบอย่าง เช่น บัญชีที่ถือโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากบัญชีเงินฝากทั่วไป เป็นต้น ทั้งนี้ในการปรับใช้ทางการควรพิจารณากำหนดวงเงินและเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงสภาพบัญชีแต่ละประเภท จำนวนเงินฝากของผู้ฝากเงินประเภทดังกล่าวในระบบการเงินทั้งหมด ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินแต่ละประเภทได้อย่างเหมาะสม

5) การเพิ่มมาตรการต่าง ๆ ที่สามารถให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินมากขึ้น อันจะช่วยเสริมความเชื่อมั่นต่อระบบคุ้มครองเงินฝาก ลดความตื่นตระหนกต่อการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัด รวมถึงช่วยรักษาเงินออมซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญของระบบสถาบันการเงิน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีการประกันเงินฝากส่วนที่เกินจากการประกันของ FDIC ไม่ว่าจะโดยวิธีการ deposit placement service ซึ่งเป็นการให้บริการวางแผนการฝากเงิน โดยบริษัทเอกชนผู้รับบริการวางแผนทางการเงินจะจัดสรรและกระจายเงินฝากแก่สถาบันการเงินสมาชิกต่างๆ ในจำนวนที่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งทำให้เงินฝากทั้งหมดได้รับความคุ้มครองจาก FDIC หรือ Deposit Sweep program เริ่มเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1980 โดยสถาบันการเงินจะเสนอทางเลือกโดยการแปลงบัญชีเงินฝากให้เป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่นๆ ที่มีใช้เงินฝาก เช่น ตราสารทางการเงิน หรือกองทุน เป็นต้น หรือการรับประกันเงินฝากในส่วนที่เกินความคุ้มครอง (Excess Deposit Insurance) โดยเอกชน รวมถึงการให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงินในประเทศ ซึ่งเป็นการกำหนดให้ผู้ฝากเงินในประเทศมีสิทธิได้รับ

ชำระหนี้ในลำดับที่ดีกว่าเจ้าหนี้สามัญทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์ของการให้บุริมสิทธิแก่ผู้ฝากเงินในประเทศเพื่อเป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายให้แก่ FDIC และช่วยให้สามารถใช้มาตรการโอนขายสินทรัพย์และหนี้สิน (Purchase and Assumption – P&A) ทำได้ง่ายขึ้น เป็นต้น

อนึ่ง ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้เป็นผลจากการศึกษาของผู้เขียนซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบประกันเงินฝากในต่างประเทศ การปรับใช้กับระบบคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดวิธีการและสภาพแวดล้อมของประเทศไทยต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กระทรวงการคลัง. แนวทางการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทยของรัฐบาลชวน 2 พฤศจิกายน 2540 – ธันวาคม 2543. กรุงเทพฯ : กระทรวงการคลัง, 2544.

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน. ข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2540. กรุงเทพฯ : กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน, 2540.

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน. หนังสือพระราชกฤษฎีกาเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน 2528 - 2538. กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน, 2539.

กองบรรณาธิการผู้จัดการ. ปรส. สมรู้ร่วมคิดฝรั่งกระเทือนคนไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 2542.

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.). รายงานผลการศึกษา การสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่ง ปิดทำการถาวร. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2546.

จิต เศรษฐบุตร. ความรู้เบื้องต้นแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยยืม ฝากทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2529.

จิวรรณ แวเว้เชร. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองเงินฝาก : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545.

เจริญ เจษฎาวัดย์. ระบบการควบคุมภายในของธนาคารและสถาบันการเงิน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : บริษัท พอดี จำกัด, 2540.

เฉลิมชัย เกษมสันต์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมรดก. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2549.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. การรวบรวมกิจการโอกาสของธุรกิจไทย. กรุงเทพฯ : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2549.

นวพร เรื่องสกุล. ธนาคารพาณิชย์...ล้มได้...ล้มไม่ได้ ในเส้นทางธนาคารพาณิชย์. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

นวพร เรื่องสกุล. บรรษัทภิบาล – เรื่องที่นักลงทุนและกรรมการต้องรู้. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ :

มาสเตอร์คีย์, 2545.

นิรนุช อันทวงษา. บุริมสิทธิในหนี้เพื่อการฟื้นฟูกิจการ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ประโชค ชุมพล. สถาบันการเงิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532.

ประเสริฐ ตันศิริ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยค้ำประกัน จำนอง จำนำ สิทธิ

ยึดหน่วง และบุริมสิทธิ. กรุงเทพฯ : หจก. อรุณการพิมพ์, 2530.

พจน์ ปุษปาคม. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยค้ำประกัน จำนำ จำนอง

สิทธิยึดหน่วง บุริมสิทธิ. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2546.

พินิจ ทิพย์มณี. หลักกฎหมายหุ้นส่วนและบริษัท. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน,

2550.

พิเศษ เสตเสถียร. หลักกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2545.

มณฑล บุปผาชื่น. ทัศนคติของผู้ฝากเงินที่มีต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝาก, การศึกษาค้นคว้าอิสระ

ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2551.

เมธี คุณยจินดา. การบริหารธนาคารพาณิชย์ (Commercial Bank Management). พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517.

เริงชัย มะระกานนท์. การเงินและการธนาคารในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำรา

สังคมศาสตร์, 2521.

วันเพ็ญ อนิวรรณพนงศ์. สถาบันการเงินและตลาดการเงิน (Financial Institutions and Financial

Market). พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2531.

วีระพงษ์ รามางกูร. เศรษฐกิจกฤต มุมคิด และทางแก้. กรุงเทพฯ : มติชน, 2551.

ศิริ การเจริญดี, วิชัย หิรัญวงศ์ และ เดชา พงษ์อาจ. สถาบันประกันเงินฝากแห่งประเทศไทย

เศรษฐกิจการคลังการธนาคาร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2523.

สถาบันคุ้มครองเงินฝาก. ประกาศคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เรื่อง หลักเกณฑ์ และ

วิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยและประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ : สถาบันคุ้มครองเงินฝาก, 2551.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและบทบาทของ

สถาบันประกันเงินฝาก. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534.



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทย.

กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534.

สมศักดิ์ สักดิ์ชลาธร. การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ

สถาบันการเงินกับสถาบันคุ้มครองผู้ฝากเงินแห่งประเทศไทย, วิทยานิพนธ์

ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่าง

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,  
2550.

สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลัง สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโตเกียว. SMEs และ

Micro Credit Financing ในประเทศญี่ปุ่น [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา :

[www.thaiceotokyo.jp/th/index .php?option=com\\_content](http://www.thaiceotokyo.jp/th/index.php?option=com_content) [2550, ธันวาคม 3]

สำนักงานพาณิชย์จังหวัด. กองทุนฟื้นฟูโล่งอนุมัติต่ออายุ 4 ปี [ออนไลน์]. 2550

แหล่งที่มา : [www.pcoc.moc.go.th/pcocsys/count\\_news.aspx?data\\_id=817](http://www.pcoc.moc.go.th/pcocsys/count_news.aspx?data_id=817).

สุธีร์ สุภณิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วิชาเอกเทศสัญญา ยืมและฝากทรัพย์.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สุพจน์ (พจน์) กู๋มานะชัย. รวมคำพิพากษาศาลฎีกาว่าด้วยการเงิน การธนาคาร เบี้ยปรับ มัดจำ ตั้งแต่

ปีพุทธศักราช 2530 ถึง 2543. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2544.

สุพร อิศรเสนา. ผู้จัดการมรดก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2548.

โสภณ รัตนกร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 6.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2545.

อรทัย แสงเทียนชัย. การปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยต่อวิกฤตการณ์ทางการเงิน, วิทยานิพนธ์

ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

อรพรรณ พันธ์พัฒนา. คำอธิบายกฎหมายล้มละลายหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2546.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาษาอังกฤษ

Bank of Japan. Bank of Japan Act. Tokyo : Bank of Japan, 1997.

Bank for International Settlement. Core Principles for Effective Banking Supervision.

Switzerland : Bank for International Settlement, 1997.

Bank for International Settlement. International Financial Crisis Government Guarantee and Lending Schemes in Favour of Commercial Banks and other Financial Institutions Comparative Table. Switzerland : Bank for International Settlement, 2009.

Basel Committee. Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks. Switzerland : Bank for International Settlement, 2002.

Blair, C.E., Carns, F., and Kushmeider, R.M. Instituting a Deposit Insurance System. Journal of Banking Regulation (2006) : 4 - 19.

Bradley, C.M., and Craig, V. An Evaluation of Further Possible Changes to the Deposit Insurance System. Washington D.C. : The Federal Deposit Insurance Corporation, 2007.

Campbell, A., Labrosse, J.R., Mayes, D.G., and Singh, D. Deposit Insurance. Great Britain : Palgrave Macmillan, 2007.

Choi, J.B. Structuring a Deposit Insurance System from the Asain Perspective. Korea : The Korean Deposit Insurance Corporation.

Curtis, T. The Status of Foreign Deposits Under The Federal Depositor – Preference Law. U. PA. J. In't Econ. L vol. 21 (2002) : 237 – 270.

Federal Deposit Insurance Corporation. Deposit Insurance Coverage Temporary Increase in Coverage. Washington D.C. : FDIC, 2008.

Federal Deposit Insurance Corporation. Establish Voluntary Excess Deposit Insurance : Results of the 2006 FDIC Study. Washington D.C : FDIC, 2006.

Federal Deposit Insurance Corporation. Federal Deposit Insurance Act of 1950. Washington D.C. : FDIC, 1950.

Federal Deposit Insurance Corporation. H.R. 1185 Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005. Washington D.C. : FDIC, 2005.

Federal Deposit Insurance Corporation. Insurance Coverage Extension of Temporary Increase in Standard Maximum Deposit Insurance Amount. Washington D.C. : FDIC, 2008.

Federal Deposit Insurance Corporation. Part 330 – Deposit Insurance Coverage [online].

Available from [www.fdic.gov/regulations/laws/rules/2000-5400.html](http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/2000-5400.html) [2008, July 28]

- Federal Deposit Insurance Corporation. Resolution Handbook. Washington D.C. : Federal Deposit Insurance Corporation, 2003.
- Federal Deposit Insurance Corporation. Temporary Liquidity Guarantee Program Extension of Deadlines and Election Instructions. Washington D.C. : FDIC, 2008.
- Federal Deposit Insurance Corporation. Temporary Liquidity Guarantee Program FDIC Announces Temporary Program to Encourage Liquidity and Confidence in the Banking System. Washington D.C. : FDIC, 2009.
- Federal Deposit Insurance Corporation. Transaction Account Guarantee Extension Third Quarter 2009. Washington D.C : FDIC, 2009.
- Financial Stability Forum. Guidance for Developing Effective Deposit Insurance System. Switzerland : Financial Stability Forum, 2001.
- Garcia, G.H. Deposit Insurance Actual and Good Practices. Washington D.C. : International Monetary Fund, 2000.
- Herring, R., and Vankudre, P. The moral hazard constraint on the pricing of deposit insurance. Washington D.C. : The Brookings Institution, 1985.
- Jackson, W. Federal Deposit and Share Insurance. Proposals for Change (April 2003) : 45.
- Kahn and Santos. Allocating bank regulatory powers : Lender of last resort, deposit insurance and supervision. BIS Working Paper No. 102 (2001) : pp. 106.
- Kim, K.A., and Nofsinger, J.R. Corporate Governance. Second Edition. New Jersey : Pearson Education Inc, 2007.
- Kryzanowski, L. Organizational Design and Positioning of the Deposit Insurance Function in the Financial System Safety Net. Great Britain : Palgrave Macmillan, 2007.
- Marino, J., and Bennett, R. The Consequences of National Depositor Preference. Washington D.C. : The federal Deposit Insurance Corporation, 1999.
- Mas, I., and Talley, S.H. Deposit Insurance in Developing Countries When is it desirable? How to make it work. Washington D.C. : The World Bank, 1990.
- Miles, B., and Jackson, W. Federal Deposit Insurance Reform Legislation . Washington D.C. : Congressional Research Service, 2005.
- National Credit Union Administration. Share Insurance [online]. Available from [www.ncua.gov/ShareInsurance/index.html](http://www.ncua.gov/ShareInsurance/index.html). [2008, May 17]

Osterberg, W., and Thomson, J. Deposit Preference Legislation and Failed Banks' Resolution Costs. Cleveland : The Federal Reserve Bank of Cleveland, 1997.

Pistelli, F. International Deposit Insurance System. Rome : Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, 1999.

Shleifer, A., and Vishny, R. A Survey of Corporate Governance. Journal of Finance No.2 (1997) : 118.

The Deposit Corporation of Japan. Profile of The Deposit Corporation of Japan [online].

Available from : [www.dicj.go.jp/english/e\\_soshiki/e\\_soshiki.html](http://www.dicj.go.jp/english/e_soshiki/e_soshiki.html) [2010 , March 9]

The Financial Services Compensation Scheme. Funding [online]. Available from :

[www.fscs.org.uk/industry/funding](http://www.fscs.org.uk/industry/funding) [2009 , October 27]

The Financial Services Compensation Scheme. Levy Information [online]. 2009. Available from :

[www.fscs.org.uk/industry/funding/levy\\_information](http://www.fscs.org.uk/industry/funding/levy_information) [2009 , October 7]

Thomson, J. The National Depositor Preference Law. The Economic Commentary

(February 1994) : 2.

University of Chicago . The Role of the FDIC. Loyola University Chicago Law Journal

(April 2005) : 483.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## **PART 330—DEPOSIT INSURANCE COVERAGE**

### **Sec.**

[330.1 Definitions.](#)

[330.2 Authority and purpose.](#)

[330.3 General principles.](#)

[330.4 Continuation of separate deposit insurance after merger of insured depository institutions.](#)

[330.5 Recognition of deposit ownership and recordkeeping requirements.](#)

[330.6 Single ownership accounts.](#)

[330.7 Accounts held by an agent, nominee, guardian, custodian or conservator.](#)

[330.8 Annuity contract accounts.](#)

[330.9 Joint ownership accounts.](#)

[330.10 Revocable trust accounts.](#)

[330.11 Accounts of a corporation, partnership or unincorporated association.](#)

[330.12 Accounts held by a depository institution as the trustee of an irrevocable trust.](#)

[330.13 Irrevocable trust accounts.](#)

[330.14 Retirement and other employee benefit plan accounts.](#)

[330.15 Public unit accounts.](#)

AUTHORITY: 12 U.S.C. 1813(*l*), 1813(*m*), 1817(*i*), 1818(*q*), 1819(*Tenth*), 1820(*f*), 1821(*a*), 1822(*c*).

SOURCE: The provisions of this Part 330 appear at 63 Fed. Reg. 25756, May 11, 1998, except as otherwise noted.

### **§ 330.1 Definitions.**

For the purposes of this part:

(a) *Act* means the Federal Deposit Insurance Act (12 U.S.C. 1811 *et seq.*).

(b) *Corporation* means the Federal Deposit Insurance Corporation.

- (c) *Default* has the same meaning as provided under section 3(x) of the Act ([12 U.S.C. 1813\(x\)](#)).
- (d) *Deposit* has the same meaning as provided under section 3(l) of the Act ([12 U.S.C. 1813\(l\)](#)).
- (e) *Deposit account records* means account ledgers, signature cards, certificates of deposit, passbooks, corporate resolutions authorizing accounts in the possession of the insured depository institution and other books and records of the insured depository institution, including records maintained by computer, which relate to the insured depository institution's deposit taking function, but does not mean account statements, deposit slips, items deposited or cancelled checks.
- (f) *FDIC* means the Federal Deposit Insurance Corporation.
- (g) *Independent activity*. A corporation, partnership or unincorporated association shall be deemed to be engaged in an "independent activity" if the entity is operated primarily for some purpose other than to increase deposit insurance.
- (h) *Insured branch* means a branch of a foreign bank any deposits in which are insured in accordance with the provisions of the Act.
- (i) *Insured deposit* has the same meaning as that provided under subsection 3(m)(1) of the Act ([12 U.S.C. 1813\(m\)](#) (1)).
- (j) *Insured depository institution* is any depository institution whose deposits are insured pursuant to the Act, including a foreign bank having an insured branch.
- (k) *Natural person* means a human being.
- (l) *Non-contingent trust interest* means a trust interest capable of determination without evaluation of contingencies except for those covered by the present worth tables and rules of calculation for their use set forth in § 20.2031--7 of the Federal Estate Tax Regulations (26 CFR 20.2031--7) or any similar present worth or life expectancy tables which may be adopted by the Internal Revenue Service.

(m) *Sole proprietorship* means a form of business in which one person owns all the assets of the business, in contrast to a partnership or corporation.

(n) *Standard maximum deposit insurance amount*, referred to as the "SMDIA" hereafter, means \$250,000 from October 3, 2008, until December 31, 2013. Effective January 1, 2014, the SMDIA means \$100,000 adjusted pursuant to subparagraph (F) of section 11(a)(1) of the FDI Act ([12 U.S.C. 1821\(a\)\(1\)\(F\)](#)). All examples in this part use \$250,000 as the SMDIA.

(o) *Trust estate* means the determinable and beneficial interest of a beneficiary or principal in trust funds but does not include the beneficial interest of an heir or devisee in a decedent's estate.

(p) *Trust funds* means funds held by an insured depository institution as trustee pursuant to any irrevocable trust established pursuant to any statute or written trust agreement.

(q) *Trust interest* means the interest of a beneficiary in an irrevocable express trust (other than an employee benefit plan) created either by written trust instrument or by statute, but does not include any interest retained by the settlor.

[Codified to 12 C.F.R. § 330.1]

[Section 330.1 amended at 58 Fed. Reg. 29963, May 25, 1993, effective December 19, 1993; 63 Fed. Reg. 25756, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006; 73 Fed. Reg. 61660, October 17, 2008, effective September 26, 2008; 74 Fed. Reg. 47716, September 17, 2009, effective October 19, 2009]

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**§ 330.2 Authority and purpose.**

The purpose of this part is to clarify the rules and define the terms necessary to afford deposit insurance coverage under the Act and provide rules for the recognition of deposit ownership in various circumstances.

*[Codified to 12 C.F.R. § 330.2]*

*[Section 330.2 amended at 58 Fed. Reg. 29963, May 25, 1993, effective June 24, 1993; 63 Fed. Reg. 25756, May 11, 1998, effective July 1, 1998]*

**§ 330.3 General principles.**

(a) *Ownership rights and capacities.* The insurance coverage provided by the Act and this part is based upon the ownership rights and capacities in which deposit accounts are maintained at insured depository institutions. All deposits in an insured depository institution which are maintained in the same right and capacity (by or for the benefit of a particular depositor or depositors) shall be added together and insured in accordance with this part. Deposits maintained in different rights and capacities, as recognized under this part, shall be insured separately from each other. (Example: Single ownership accounts and joint ownership accounts are insured separately from each other.)

(b) *Deposits maintained in separate insured depository institutions or in separate branches of the same insured depository institution.* Any deposit accounts maintained by a depositor at one insured depository institution are insured separately from, and without regard to, any deposit accounts that the same depositor maintains at any other separately chartered and insured depository institution, even if two or more separately chartered and insured depository institutions are affiliated through common ownership. (Example: Deposits held by the same individual at two different banks owned by the same bank holding company would be insured separately, per bank.) The deposit accounts of a depositor maintained in the same right and capacity at different branches or offices of the same insured depository institution are not separately insured; rather they shall be added together and insured in accordance with this part.

(c) *Deposits maintained by foreigners and deposits denominated in foreign currency.* The availability of deposit insurance is not limited to citizens and residents of the United States. Any person or entity that maintains deposits in an insured depository institution is entitled to the deposit insurance provided by the Act and this part. In addition, deposits denominated in a foreign currency shall be insured in accordance with this part. Deposit insurance for such deposits shall be determined and paid in the amount of United States dollars that is equivalent in value to the amount of the deposit denominated in the foreign currency as of close of business on the date of default of the insured depository institution. The exchange rates to be used for such conversions are the 12 PM rates (the "noon buying rates for cable transfers") quoted for major currencies by the Federal Reserve Bank of New York on the date of default of the insured depository institution, unless the deposit agreement specifies that some other widely recognized exchange rates are to be used for all purposes under that agreement, in which case, the rates so specified shall be used for such conversions.

(d) *Deposits in insured branches of foreign banks.* Deposits in an insured branch of a foreign bank which are payable by contract in the United States shall be insured in accordance with this part, except that any deposits to the credit of the foreign bank, or any office, branch, agency or any wholly owned subsidiary of the foreign bank, shall not be insured. All deposits held by a depositor in the same right and capacity in more than one insured branch of the same foreign bank shall be added together for the purpose of determining the amount of deposit insurance.

(e) *Deposits payable solely outside of the United States and certain other locations.* Any obligation of an insured depository institution which is payable solely at an office of such institution located outside the States of the United States, the District of Columbia, Puerto Rico, Guam, the Commonwealth of the Northern Mariana Islands, American Samoa, the Trust Territory of the Pacific Islands, and the Virgin Islands, is not a deposit for the purposes of this part.

(f) *International banking facility deposits.* An "international banking facility time deposit," as defined by the Board of Governors of the Federal Reserve System in Regulation D ([12 CFR 204.8\(a\)\(2\)](#)), or in any successor regulation, is not a deposit for the purposes of this part.



(g) *Bank investment contracts.* As required by section 11(a)(8) of the Act ([12 U.S.C. 1821\(a\)\(8\)](#)), any liability arising under any investment contract between any insured depository institution and any employee benefit plan which expressly permits "benefit responsive withdrawals or transfers" (as defined in section 11(a)(8) of the Act) are not insured deposits for purposes of this part. The term "substantial penalty or adjustment" used in section 11(a)(8) of the Act means, in the case of a deposit having an original term which exceeds one year, all interest earned on the amount withdrawn from the date of deposit or for six months, whichever is less; or, in the case of a deposit having an original term of one year or less, all interest earned on the amount withdrawn from the date of deposit or three months, whichever is less.

(h) *Application of state or local law to deposit insurance determinations.* In general, deposit insurance is for the benefit of the owner or owners of funds on deposit. However, while ownership under state law of deposited funds is a necessary condition for deposit insurance, ownership under state law is not sufficient for, or decisive in, determining deposit insurance coverage. Deposit insurance coverage is also a function of the deposit account records of the insured depository institution and of the provisions of this part, which, in the interest of uniform national rules for deposit insurance coverage, are controlling for purposes of determining deposit insurance coverage.

(i) *Determination of the amount of a deposit--(1) General rule.* The amount of a deposit is the balance of principal and interest unconditionally credited to the deposit account as of the date of default of the insured depository institution, plus the ascertainable amount of interest to that date, accrued at the contract rate (or the anticipated or announced interest or dividend rate), which the insured depository institution in default would have paid if the deposit had matured on that date and the insured depository institution had not failed. In the absence of any such announced or anticipated interest or dividend rate, the rate for this purpose shall be whatever rate was paid in the immediately preceding payment period.

(2) *Discounted certificates of deposit.* The amount of a certificate of deposit sold by an insured depository institution at a discount from its face value is its original purchase price plus the amount of accrued earnings calculated by compounding interest annually at the rate necessary to increase the original purchase price to the maturity value over the life of the certificate.

(3) *Waiver of minimum requirements.* In the case of a deposit with a fixed payment date, fixed or minimum term, or a qualifying or notice period that has not expired as of such date, interest thereon to the date of closing shall be computed according to the terms of the deposit contract as if interest had been credited and as if the deposit could have been withdrawn on such date without any penalty or reduction in the rate of earnings.

(j) *Continuation of insurance coverage following the death of a deposit owner.* The death of a deposit owner shall not affect the insurance coverage of the deposit for a period of six months following the owner's death unless the deposit account is restructured. The operation of this grace period, however, shall not result in a reduction of coverage. If an account is not restructured within six months after the owner's death, the insurance shall be provided on the basis of actual ownership in accordance with the provisions of § 330.5(a)(1).

[Codified to 12 C.F.R. □ 330.3]

[Section 330.3 amended at 63 Fed. Reg. 25757, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 64 Fed. Reg. 15656, April 1, 1999]

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**§ 330.4 Continuation of separate deposit insurance after merger of insured depository institutions.**

Whenever the liabilities of one or more insured depository institutions for deposits are assumed by another insured depository institution, whether by merger, consolidation, other statutory assumption or contract:

- (a) The insured status of the institutions whose liabilities have been assumed terminates on the date of receipt by the FDIC of satisfactory evidence of the assumption; and
- (b) The separate insurance of deposits assumed continues for six months from the date the assumption takes effect or, in the case of a time deposit, the earliest maturity date after the six-month period. In the case of time deposits which mature within six months of the date the deposits are assumed and which are renewed at the same dollar amount (either with or without accrued interest having been added to the principal amount) and for the same term as the original deposit, the separate insurance applies to the renewed deposits until the first maturity date after the six-month period. Time deposits that mature within six months of the deposit assumption and that are renewed on any other basis, or that are not renewed and thereby become demand deposits, are separately insured only until the end of the six-month period.

*[Codified to 12 C.F.R. § 330.4]*

*[Section 330.4 amended at 63 Fed. Reg. 25757, May 11, 1998, effective July 1, 1998]*

**§ 330.5 Recognition of deposit ownership and fiduciary relationships.**

- (a) *Recognition of deposit ownership--*(1) *Evidence of deposit ownership.* Except as indicated in this paragraph (a)(1) or as provided in § 330.3(j), in determining the amount of insurance available to each depositor, the FDIC shall presume that deposited funds are actually owned in the manner indicated on the deposit account records of the insured depository institution. If the FDIC, in its sole discretion, determines that the deposit account records of the insured depository institution are clear and unambiguous, those records shall be considered binding on the depositor, and the FDIC shall consider no other records on the manner in which the funds are owned. If the deposit account records are ambiguous or unclear on the manner in which the funds are owned, then the FDIC may, in its sole

discretion, consider evidence other than the deposit account records of the insured depository institution for the purpose of establishing the manner in which the funds are owned. Despite the general requirements of this paragraph (a)(1), if the FDIC has reason to believe that the insured depository institution's deposit account records misrepresent the actual ownership of deposited funds and such misrepresentation would increase deposit insurance coverage, the FDIC may consider all available evidence and pay claims for insured deposits on the basis of the actual rather than the misrepresented ownership.

(2) *Recognition of deposit ownership in custodial accounts.* In the case of custodial deposits, the interest of each beneficial owner may be determined on a fractional or percentage basis. This may be accomplished in any manner which indicates that where the funds of an owner are commingled with other funds held in a custodial capacity and a portion thereof is placed on deposit in one or more insured depository institutions without allocation, the owner's insured interest in the deposit in any one insured depository institution would represent, at any given time the same fractional share as his or her share of the total commingled funds.

(b) *Fiduciary relationships--(1) Recognition.* The FDIC will recognize a claim for insurance coverage based on a fiduciary relationship only if the relationship is expressly disclosed, by way of specific references, in the "deposit account records" (as defined in § 330.1(e)) of the insured depository institution. Such relationships include, but are not limited to, relationships involving a trustee, agent, nominee, guardian, executor or custodian pursuant to which funds are deposited. The express indication that the account is held in a fiduciary capacity will not be necessary, however, in instances where the FDIC determines, in its sole discretion, that the titling of the deposit account and the underlying deposit account records sufficiently indicate the existence of a fiduciary relationship. This exception may apply, for example, where the deposit account title or records indicate that the account is held by an escrow agent, title company or a company whose business is to hold deposits and securities for others.

(2) *Details of fiduciary relationships.* If the deposit account records of an insured depository institution disclose the existence of a relationship which might provide a basis for additional insurance (including the exception provided for in paragraph (b)(1) of this section), the details of the relationship and the interests of other parties in the account must be ascertainable either from the deposit account records of the insured depository institution or from records maintained, in good faith

and in the regular course of business, by the depositor or by some person or entity that has undertaken to maintain such records for the depositor.

(3) *Multi-tiered fiduciary relationships.* In deposit accounts where there are multiple levels of fiduciary relationships, there are two methods of satisfying paragraphs (b)(1) and (b)(2) of this section to obtain insurance coverage for the interests of the true beneficial owners of a deposit account.

(i) One method is to:

(A) Expressly indicate, on the deposit account records of the insured depository institution, the existence of each and every level of fiduciary relationships; and

(B) Disclose, at each level, the name(s) and interest(s) of the person(s) on whose behalf the party at the level is acting.

(ii) An alternative method is to:

(A) Expressly indicate, on the deposit account records of the insured depository institution, that there are multiple levels of fiduciary relationships;

(B) Disclose the existence of additional levels of fiduciary relationships in records, maintained in good faith and in the regular course of business, by parties at subsequent levels; and

(C) Disclose, at each of the levels, the name(s) and interest(s) of the person(s) on whose behalf the party at that level is acting. No person or entity in the chain of parties will be permitted to claim that they are acting in a fiduciary capacity for others unless the possible existence of such a relationship is revealed at some previous level in the chain.

(4) *Exceptions--(i) Deposits evidenced by negotiable instruments.* If any deposit obligation of an insured depository institution is evidenced by a negotiable certificate of deposit, negotiable draft, negotiable cashier's or officer's check, negotiable certified check, negotiable traveler's check, letter of credit or other negotiable instrument, the FDIC will recognize the owner of such deposit obligation for all purposes of claim for insured deposits to the same extent as if his or her name and interest were disclosed on the records of the insured depository institution; provided, that the instrument was in fact negotiated to such owner prior to the date of default of the insured depository institution. The owner



must provide affirmative proof of such negotiation, in a form satisfactory to the FDIC, to substantiate his or her claim. Receipt of a negotiable instrument directly from the insured depository institution in default shall, in no event, be considered a negotiation of said instrument for purposes of this provision.

(ii) *Deposit obligations for payment of items forwarded for collection by depository institution acting as agent.* Where an insured depository institution in default has become obligated for the payment of items forwarded for collection by a depository institution acting solely as agent, the FDIC will recognize the holders of such items for all purposes of claim for insured deposits to the same extent as if their name(s) and interest(s) were disclosed as depositors on the deposit account records of the insured depository institution, when such claim for insured deposits, if otherwise payable, has been established by the execution and delivery of prescribed forms. The FDIC will recognize such depository institution forwarding such items for the holders thereof as agent for such holders for the purpose of making an assignment to the FDIC of their rights against the insured depository institution in default and for the purpose of receiving payment on their behalf.

*[Codified to 12 C.F.R. § 330.5]*

*[Section 330.5 amended at 63 Fed. Reg. 25758, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 64 Fed. Reg. 15656 April 1, 1999]*

#### **§ 330.6 Single ownership accounts.**

(a) *Individual accounts.* Funds owned by a natural person and deposited in one or more deposit accounts in his or her own name shall be added together and insured up to the SMDIA in the aggregate. Exception: Despite the general requirement in this paragraph (a), if more than one natural person has the right to withdraw funds from an individual account (excluding persons who have the right to withdraw by virtue of a Power of Attorney), the account shall be treated as a joint ownership account (although not necessarily a qualifying joint account) and shall be insured in accordance with the provisions of § 330.9, unless the deposit account records clearly indicate, to the satisfaction of the FDIC, that the funds are owned by one individual and that other signatories on the account are merely authorized to withdraw funds on behalf of the owner.

(b) *Sole proprietorship accounts.* Funds owned by a business which is a "sole proprietorship" (as defined in § 330.1(m)) and deposited in one or more deposit accounts in the name of the business shall be treated as the individual account(s) of the person who is the sole proprietor, added to any other individual accounts of that person, and insured up to the SMDIA in the aggregate.

(c) *Single-name accounts containing community property funds.* Community property funds deposited into one or more deposit accounts in the name of one member of a husband-wife community shall be treated as the individual account(s) of the named member, added to any other individual accounts of that person, and insured up to the SMDIA in the aggregate.

(d) *Accounts of a decedent and accounts held by executors or administrators of a decedent's estate.* Funds held in the name of a decedent or in the name of the executor, administrator, or other personal representative of his or her estate and deposited into one or more deposit accounts shall be added together and insured up to the SMDIA in the aggregate; provided, however, that nothing in this paragraph (d) shall affect the operation of § 330.3(j). The deposit insurance provided by this paragraph (d) shall be separate from an insurance coverage provided for the individual deposit accounts of the executor, administrator, other personal representative or the beneficiaries of the estate.

[Codified to 12 C.F.R. □ 330.6]

[Section 330.6 amended at 60 Fed. Reg. 7709, February 9, 1995, effective March 13, 1995; 63 Fed. Reg. 25759, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006]

**§ 330.7 Accounts held by an agent, nominee, guardian, custodian or conservator.**

(a) *Agency or nominee accounts.* Funds owned by a principal or principals and deposited into one or more deposit accounts in the name of an agent, custodian or nominee, shall be insured to the same extent as if deposited in the name of the principal(s). When such funds are deposited by an insured depository institution acting as a trustee of an irrevocable trust, the insurance coverage shall be governed by the provisions of § 330.13.

(b) *Guardian, custodian or conservator accounts.* Funds held by a guardian, custodian, or conservator for the benefit of his or her ward, or for the benefit of a minor under the Uniform Gifts to

Minors Act, and deposited into one or more accounts in the name of the guardian, custodian or conservator shall, for purposes of this part, be deemed to be agency or nominee accounts and shall be insured in accordance with paragraph (a) of this section.

(c) *Accounts held by fiduciaries on behalf of two or more persons.* Funds held by an agent, nominee, guardian, custodian, conservator or loan servicer, on behalf of two or more persons jointly, shall be treated as a joint ownership account and shall be insured in accordance with the provisions of § 330.9.

(d) *Mortgage servicing accounts.* Accounts maintained by a mortgage servicer, in a custodial or other fiduciary capacity, which are comprised of payments by mortgagors of principal and interest, shall be insured for the cumulative balance paid into the account by the mortgagors, up to the limit of the SMDIA per mortgagor. Accounts maintained by a mortgage servicer, in a custodial or other fiduciary capacity, which are comprised of payments by mortgagors of taxes and insurance premiums shall be added together and insured in accordance with paragraph (a) of this section for the ownership interest of each mortgagor in such accounts. This provision is effective as of October 10, 2008, for all existing and future mortgage servicing accounts.

(e) *Custodian accounts for American Indians.* Paragraph (a) of this section shall not apply to any interest an individual American Indian may have in funds deposited by the Bureau of Indian Affairs of the United States Department of the Interior (the "BIA") on behalf of that person pursuant to 25 U.S.C. 162(a), or by any other disbursing agent of the United States on behalf of that person pursuant to similar authority, in an insured depository institution. The interest of each American Indian in all such accounts maintained at the same insured depository institution shall be added together and insured, up to the SMDIA, separately from any other accounts maintained by that person in the same insured depository institution.

[Codified to 12 C.F.R. □ 330.7]

[Section 330.7 amended at 60 Fed. Reg. 7710, February 9, 1995, effective March 13, 1995; 63 Fed. Reg. 25759, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006; 73 Fed. Reg. 61660, October 17, 2008, effective September 26, 2008; 74 Fed. Reg. 47716, September 17, 2009, effective October 19, 2009]

**§ 330.8 Annuity contract accounts.**

(a) Funds held by an insurance company or other corporation in a deposit account for the sole purpose of funding life insurance or annuity contracts and any benefits incidental to such contracts, shall be insured separately in the amount of up to the SMDIA per annuitant, provided that, pursuant to a state statute:

- (1) The corporation establishes a separate account for such funds;
- (2) The account cannot be charged with the liabilities arising out of any other business of the corporation; and
- (3) The account cannot be invaded by other creditors of the corporation in the event that the corporation becomes insolvent and its assets are liquidated.

(b) Such insurance coverage shall be separate from the insurance provided for any other accounts maintained by the corporation or the annuitants at the same insured depository institution.

*[Codified to 12 C.F.R. □ 330.8]*

*[Section 330.8 amended at 63 Fed. Reg. 25759, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006]*

**§ 330.9 Joint ownership accounts.**

(a) *Separate insurance coverage.* Qualifying joint accounts, whether owned as joint tenants with right of survivorship, as tenants in common or as tenants by the entirety, shall be insured separately from any individually owned (single ownership) deposit accounts maintained by the co-owners. (Example: If A has a single ownership account and also is a joint owner of a qualifying joint account, A's interest in the joint account would be insured separately from his or her interest in the individual account.) Qualifying joint accounts in the names of both husband and wife which are comprised of community property funds shall be added together and insured up to twice the SMDIA, separately from any funds deposited into accounts bearing their individual names.

(b) *Determination of insurance coverage.* The interests of each co-owner in all qualifying joint accounts shall be added together and the total shall be insured up to the SMDIA. (Example: "A&B" have a qualifying joint account with a balance of \$150,000; "A&C" have a qualifying joint account with a balance of \$200,000; and "A&B&C" have a qualifying joint account with a balance of \$375,000. A's combined ownership interest in all qualifying joint accounts would be \$300,000 (\$75,000 plus \$100,000 plus \$125,000); therefore, A's interest would be insured in the amount of \$250,000 and uninsured in the amount of \$50,000. B's combined ownership interest in all qualifying joint accounts would be \$200,000 (\$75,000 plus \$125,000); therefore, B's interest would be fully insured. C's combined ownership interest in all qualifying joint accounts would be \$225,000 (\$100,000 plus \$125,000); therefore, C's interest would be fully insured.

(c) *Qualifying joint accounts.* (1) A joint deposit account shall be deemed to be a qualifying joint account, for purposes of this section, only if:

- (i) All co-owners of the funds in the account are "natural persons" (as defined in § 330.1(k)); and
- (ii) Each co-owner has personally signed a deposit account signature card; and
- (iii) Each co-owner possesses withdrawal rights on the same basis.

(2) The signature-card requirement of paragraph (c)(1)(ii) of this section shall not apply to certificates of deposit, to any deposit obligation evidenced by a negotiable instrument, or to any account maintained by an agent, nominee, guardian, custodian or conservator on behalf of two or more persons.

(3) All deposit accounts that satisfy the criteria in paragraph (c)(1) of this section, and those accounts that come within the exception provided for in paragraph (c)(2) of this section, shall be deemed to be jointly owned provided that, in accordance with the provisions of § 330.5(a), the FDIC determines that the deposit account records of the insured depository institution are clear and unambiguous as to the ownership of the accounts. If the deposit account records are ambiguous or unclear as to the manner in which the deposit accounts are owned, then the FDIC may, in its sole discretion, consider evidence other than the deposit account records of the insured depository institution for the purpose of establishing the manner in which the funds are owned. The signatures of two or more persons on the deposit account signature card or the names of two or more persons on a certificate of deposit or other



deposit instrument shall be conclusive evidence that the account is a joint account (although not necessarily a qualifying joint account) unless the deposit records as a whole are ambiguous and some other evidence indicates, to the satisfaction of the FDIC, that there is a contrary ownership capacity.

(d) *Nonqualifying joint accounts.* A deposit account held in two or more names which is not a qualifying joint account, for purposes of this section, shall be treated as being owned by each named owner, as an individual, corporation, partnership, or unincorporated association, as the case may be, and the actual ownership interest of each individual or entity in such account shall be added to any other single ownership accounts of such individual or other accounts of such entity, and shall be insured in accordance with the provisions of this part governing the insurance of such accounts.

(e) *Determination of interests.* The interests of the co-owners of qualifying joint accounts, held as tenants in common, shall be deemed equal, unless otherwise stated in the depository institution's deposit account records. This section applies regardless of whether the conjunction "and" or "or" is used in the title of a joint deposit account, even when both terms are used, such as in the case of a joint deposit account with three or more co-owners.

*[Codified to 12 C.F.R. § 330.9]*

*[Section 330.9 amended at 63 Fed. Reg. 25759, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 64 Fed. Reg. 15656, April 1, 1999; 64 Fed. Reg. 62102, November 16, 1999; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006; 74 Fed. Reg. 47716, September 17, 2009, effective October 19, 2009]*

### **§ 330.10 Revocable trust accounts.**

(a) *General rule.* Except as provided in paragraph (e) of this section, the funds owned by an individual and deposited into one or more accounts with respect to which the owner evidences an intention that upon his or her death the funds shall belong to one or more beneficiaries shall be separately insured (from other types of accounts the owner has at the same insured depository institution) in an amount equal to the total number of different beneficiaries named in the account(s) multiplied by the SMDIA. This section applies to all accounts held in connection with informal and formal testamentary revocable trusts. Such informal trusts are commonly referred to as payable-on-death accounts, in-trust-for accounts or Totten Trust accounts, and such formal trusts are commonly referred to as living trusts or family trusts. (*Example 1:* Account Owner "A" has a living trust account

with four different beneficiaries named in the trust. A has no other revocable trust accounts at the same FDIC-insured institution. The maximum insurance coverage would be \$1,000,000, determined by multiplying 4 times \$250,000 (the number of beneficiaries times the SMDIA). (*Example 2:* Account Owner "A" has a payable-on-death account naming his niece and cousin as beneficiaries, and A also has, at the same FDIC-insured institution, another payable-on-death account naming the same niece and a friend as beneficiaries. The maximum coverage available to the account owner would be \$750,000. This is because the account owner has named only three *different* beneficiaries in the revocable trust accounts--his niece and cousin in the first, and the same niece and a friend in the second. The naming of the same beneficiary in more than one revocable trust account, whether it be a payable-on-death account or living trust account, does not increase the total coverage amount.) (*Example 3:* Account Owner "A" establishes a living trust account, with a balance of \$300,000, naming his two children "B" and "C" as beneficiaries. A also establishes, at the same FDIC-insured institution, a payable-on-death account, with a balance of \$300,000, also naming his children B and C as beneficiaries. The maximum coverage available to A is \$500,000, determined by multiplying 2 times \$250,000 (the number of different beneficiaries times the SMDIA). A is uninsured in the amount of \$100,000. This is because all funds that a depositor holds in both living trust accounts and payable-on-death accounts, at the same FDIC-insured institution and naming the same beneficiaries, are aggregated for insurance purposes and insured to the applicable coverage limits.)

(b) *Required intention and naming of beneficiaries.* (1) The required intention in paragraph (a) of this section that upon the owner's death the funds shall belong to one or more beneficiaries must be manifested in the "title" of the account using commonly accepted terms such as, but not limited to, "in trust for," "as trustee for," "payable-on-death to," or any acronym therefore. For purposes of this requirement, "title" includes the electronic deposit account records of the institution. (For example, the FDIC would recognize an account as a revocable trust account even if the title of the account signature card does not designate the account as a revocable trust account as long as the institution's electronic deposit account records identify (through a code or otherwise) the account as a revocable trust account.) The settlor of a revocable trust shall be presumed to own the funds deposited into the account.

(2) For informal revocable trust accounts, the beneficiaries must be specifically named in the deposit account records of the insured depository institution.

(c) *Definition of beneficiary.* For purposes of this section, a beneficiary includes a natural person as well as a charitable organization and other non-profit entity recognized as such under the Internal Revenue Code of 1986, as amended.

(d) *Interests of beneficiaries outside the definition of beneficiary in this section.* If a beneficiary named in a trust covered by this section does not meet the definition of beneficiary in paragraph (c) of this section, the funds corresponding to that beneficiary shall be treated as the individually owned (single ownership) funds of the owner(s). As such, they shall be aggregated with any other single ownership accounts of such owner(s) and insured up to the SMDIA per owner. (*Example:* Account Owner "A" establishes a payable-on-death account naming a pet as beneficiary with a balance of \$100,000. A also has an individual account at the same FDIC-insured institution with a balance of \$175,000. Because the pet is not a "beneficiary," the two accounts are aggregated and treated as a single ownership account. As a result, A is insured in the amount of \$250,000, but is uninsured for the remaining \$25,000.)

(e) *Revocable trust accounts with aggregate balances exceeding five times the SMDIA and naming more than five different beneficiaries.* Notwithstanding the general coverage provisions in paragraph (a) of this section, for funds owned by an individual in one or more revocable trust accounts naming more than five different beneficiaries and whose aggregate balance is more than five times the SMDIA, the maximum revocable trust account coverage for the account owner shall be the greater of either: five times the SMDIA or the aggregate amount of the interests of each different beneficiary named in the trusts, to a limit of the SMDIA per different beneficiary. (*Example 1:* Account Owner "A" has a living trust with a balance of \$1 million and names two friends, "B" and "C" as beneficiaries. At the same FDIC-insured institution, A establishes a payable-on-death account, with a balance of \$1 million naming his two cousins, "D" and "E" as beneficiaries. Coverage is determined under the general coverage provisions in paragraph (a) of this section, and not this paragraph (e). This is because all funds that A holds in both living trust accounts and payable-on-death accounts, at the same FDIC-insured institution, are aggregated for insurance purposes. Although A's aggregated balance of \$2 million is more than five times the SMDIA, A names only four different beneficiaries, and coverage under this paragraph (e) applies only if there are more than five different beneficiaries.

A is insured in the amount of \$1 million (4 beneficiaries times the SMDIA), and uninsured for the remaining \$1 million.) (*Example 2:* Account Owner "A" has a living trust account with a balance of \$1,500,000. Under the terms of the trust, upon A's death, A's three children are each entitled to \$125,000, A's friend is entitled to \$15,000, and a designated charity is entitled to \$175,000. The trust also provides that the remainder of the trust assets shall belong to A's spouse. In this case, because the balance of the account exceeds \$1,250,000 (5 times the SMDIA) and there are more than five different beneficiaries named in the trust, the maximum coverage available to A would be greater of: \$1,250,000 or the aggregate of each different beneficiary's interest to a limit of \$250,000 per beneficiary. The beneficial interests in the trust for purposes of determining coverage are: \$125,000 for each of the children (totaling \$375,000), \$15,000 for the friend, \$175,000 for the charity, and \$250,000 for the spouse (because the spouse's \$935,000 is subject to the \$250,000 per-beneficiary limitation). The aggregate beneficial interests total \$815,000. Thus, the maximum coverage afforded to the account owner would be \$1,250,000, the greater of \$1,250,000 or \$815,000.)

(f) *Co-owned revocable trust accounts.* (1) Where an account described in paragraph (a) of this section is established by more than one owner, the respective interest of each account owner (which shall be deemed equal) shall be insured separately, per different beneficiary, up to the SMDIA, subject to the limitation imposed in paragraph (e) of this section. (*Example 1:* A and B, two individuals, establish a payable-on-death account naming their three nieces as beneficiaries. Neither A nor B has any other revocable trust accounts at the same FDIC-insured institution. The maximum coverage afforded to A and B would be \$1,500,000, determined by multiplying the number of owners (2) times the SMDIA (\$250,000) times the number of different beneficiaries (3). In this example, A would be entitled to revocable trust coverage of \$750,000 and B would be entitled to revocable trust coverage of \$750,000.) (*Example 2:* A and B, two individuals, establish a payable-on-death account naming their two children, two cousins, and a charity as beneficiaries. The balance in the account is \$1,750,000. Neither A nor B has any other revocable trust accounts at the same FDIC-insured institution. The maximum coverage would be determined (under paragraph (a) of this section) by multiplying the number of account owners (2) times the number of different beneficiaries (5) times \$250,000, totaling \$2,500,000. Because the account balance (\$1,750,000) is less than the maximum coverage amount (\$2,500,000), the account would be fully insured.) (*Example 3:* A and B, two individuals, establish a living trust account with a balance of \$3.75 million. Under the terms of the trust, upon the death of both A and B, each of their three children is entitled to \$600,000, B's cousin is entitled to \$380,000,

A's friend is entitled to \$70,000, and the remaining amount (\$1,500,000) goes to a charity. Under paragraph (e) of this section, the maximum coverage, as to each co-owned account owner, would be the greater of \$1,250,000 or the aggregate amount (as to each co-owner) of the interest of each different beneficiary named in the trust, to a limit of \$250,000 per account owner per beneficiary. The beneficial interests in the trust considered for purposes of determining coverage for account owner *A* are: \$750,000 for the children (each child's interest attributable to *A*, \$300,000, is subject to the \$250,000-per-beneficiary limitation), \$190,000 for the cousin, \$35,000 for the friend, and \$250,000 for the charity (the charity's interest attributable to *A*, \$750,000, is subject to the \$250,000 per-beneficiary limitation). As to *A*, the aggregate amount of the beneficial interests eligible for deposit insurance coverage totals \$1,225,000. Thus, the maximum coverage afforded to account co-owner *A* would be \$1,250,000, which is the greater of \$1,250,000 or the aggregate of all the beneficial interests attributable to *A* (limited to \$250,000 per beneficiary), which totaled slightly less at \$1,225,000. Because *B* has equal ownership interest in the trust, the same analysis and coverage determination also would apply to *B*. Thus, of the total account balance of \$3.75 million, \$2.5 million would be insured and \$1.25 million would be uninsured.)

(2) Notwithstanding paragraph (f)(1) of this section, where the owners of a co-owned revocable trust account are themselves the sole beneficiaries of the corresponding trust, the account shall be insured as a joint account under § 330.9 and shall not be insured under the provisions of this section.

*(Example: If A and B establish a payable-on-death account naming themselves as the sole beneficiaries of the account, the account will be insured as a joint account because the account does not satisfy the intent requirement (under paragraph (a) of this section) and the funds in the account belong to the named beneficiaries upon the owners' death. The beneficiaries are in fact the actual owners of the funds during the account owners' lifetimes.)*

(g) For deposit accounts held in connection with a living trust that provides for a life-estate interest for designated beneficiaries, the FDIC shall value each such life estate interest as the SMDIA for purposes of determining the insurance coverage available to the account owner under paragraph (e) of this section. *(Example: Account Owner "A" has a living trust account with a balance of \$1,500,000. Under the terms of the trust, A provides a life estate interest for his spouse. Moreover, A's three children are each entitled to \$275,000, A's friend is entitled to \$15,000, and a designated charity is entitled to \$175,000. The trust also provides that the remainder of the trust assets shall belong to A's*



granddaughter. In this case, because the balance of the account exceeds \$1,250,000((5) five times times the SMDIA) and there are more than five different beneficiaries named in the trust, the maximum coverage available to A would be the greater of: \$1,250,000 or the aggregate of each different beneficiary's interest to a limit of \$250,000 per beneficiary. The beneficial interests in the trust considered for purposes of determining coverage are: \$250,000 for the spouse's life estate, \$750,000 for the children (because each child's \$275,000 is subject to the \$250,000 per-beneficiary limitation), \$15,000 for the friend, \$175,000 for the charity, and \$250,000 for the granddaughter (because the granddaughter's \$310,000 remainder is limited by the \$250,000 per-beneficiary limitation). The aggregate beneficial interests total \$1,440,000. Thus, the maximum coverage afforded to the account owner would be \$1,440,000, the greater of \$1,250,000 or \$1,440,000.)

(h) *Revocable trusts that become irrevocable trusts.* Notwithstanding the provisions in section 330.13 on the insurance coverage of irrevocable trust accounts, if a revocable trust account converts in part or entirely to an irrevocable trust upon the death of one or more of the trust's owners, the trust account shall continue to be insured under the provisions of this section. (*Example:* Assume A and B have a trust account in connection with a living trust, of which they are joint grantors. If upon the death of either A or B the trust transforms into an irrevocable trust as to the deceased grantor's ownership in the trust, the account will continue to be insured under the provisions of this section.)

(i) This section shall apply to all existing and future revocable trust accounts and all existing and future irrevocable trust account resulting from formal revocable trust accounts.

[Codified to 12 C.F.R. □ 330.10]

[Section 330.10 amended at 58 Fed. Reg. 29963, May 25, 1993, effective June 24, 1993, except for paragraph (a), which is effective December 19, 1993; 60 Fed. Reg. 7710, February 9, 1995, effective March 13, 1995; 63 Fed. Reg. 25760, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 64 Fed. Reg. 15657, April 1, 1999; 68 Fed. Reg. 2829, January 21, 2004, effective April 1, 2004; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006; revised at 73 Fed. Reg. 56711, September 30, 2008, effective September 26, 2008; 74 Fed. Reg. 47716, September 17, 2009, effective October 19, 2009]

**§ 330.11 Accounts of a corporation, partnership or unincorporated association.**

(a) *Corporate accounts.* (1) The deposit accounts of a corporation engaged in any "independent activity" (as defined in § 330.1(g)) shall be added together and insured up to the SMDIA in the aggregate. If a corporation has divisions or units which are not separately incorporated, the deposit accounts of those divisions or units shall be added to any other deposit accounts of the corporation. If a corporation maintains deposit accounts in a representative or fiduciary capacity, such accounts shall not be treated as the deposit accounts of the corporation but shall be treated as fiduciary accounts and insured in accordance with the provisions of § 330.7.

(2) Notwithstanding any other provision of this part, any trust or other business arrangement which has filed or is required to file a registration statement with the Securities and Exchange Commission pursuant to section 8 of the Investment Company Act of 1940 ([15 U.S.C. 80a-8](#)) or that would be required so to register but for the fact it is not created under the laws of the United States or a state or but for sections 2(b), 3(c)(1), or 6(a)(1) of that act shall be deemed to be a corporation for purposes of determining deposit insurance coverage. An exception to this paragraph (a)(2) shall exist for any trust or other business arrangement established by a state or that is a state agency or state public instrumentality as part of a qualified tuition savings program under section 529 of the Internal Revenue Code (26 U.S.C. 529)). A deposit account of such a trust or business arrangement shall not be deemed to be the deposit of a corporation provided that: The funds in the account may be traced to one or more particular investors or participants; and the existence of the trust relationships is disclosed in accordance with the requirements of § 330.5. If these conditions are satisfied, each participant's funds shall be insured as a deposit account of the participant.

(b) *Partnership accounts.* The deposit accounts of a partnership engaged in any "independent activity" (as defined in § 330.1(g)) shall be added together and insured up to the SMDIA in the aggregate. Such insurance coverage shall be separate from any insurance provided for individually owned (single ownership) accounts maintained by the individual partners. A partnership shall be deemed to exist, for purposes of this paragraph, any time there is an association of two or more persons or entities formed to carry on, as co-owners, an unincorporated business for profit.

(c) *Unincorporated association accounts.* The deposit accounts of an unincorporated association engaged in any independent activity shall be added together and insured up to the SMDIA in the

aggregate, separately from the accounts of the person(s) or entity(ies) comprising the unincorporated association. An unincorporated association shall be deemed to exist, for purposes of this paragraph, whenever there is an association of two or more persons formed for some religious, educational, charitable, social or other noncommercial purpose.

(d) *Non-qualifying entities.* The deposit accounts of an entity which is not engaged in an "independent activity" (as defined in § 330.1(g)) shall be deemed to be owned by the person or persons owning the corporation or comprising the partnership or unincorporated association, and, for deposit insurance purposes, the interest of each person in such a deposit account shall be added to any other deposit accounts individually owned by that person and insured up to the SMDIA in the aggregate.

*[Codified to 12 C.F.R. □ 330.11]*

*[Section 330.11 amended at 60 Fed. Reg. 7710, February 9, 1995, effective March 13, 1995; 63 Fed. Reg. 25761, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 70 Fed. Reg. 33692, June 9, 2005; 70 Fed. Reg. 62059, October 28, 2005, effective December 27, 2005; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006]*

**§ 330.12 Accounts held by a depository institution as the trustee of an irrevocable trust.**

(a) *Separate insurance coverage.* "Trust funds" (as defined in § 330.1(p)) held by an insured depository institution in its capacity as trustee of an irrevocable trust, whether held in its trust department, held or deposited in any other department of the fiduciary institution, or deposited by the fiduciary institution in another insured depository institution, shall be insured up to the SMDIA for each owner or beneficiary represented. This insurance shall be separate from, and in addition to, the insurance provided for any other deposits of the owners or the beneficiaries.

(b) *Determination of interests.* The insurance for funds held by an insured depository institution in its capacity as trustee of an irrevocable trust shall be determined in accordance with the following provisions:

(1) *Allocated funds of a trust estate.* If trust funds of a particular "trust estate" (as defined in § 330.1(o)) are allocated by the fiduciary and deposited, the insurance with respect to such trust estate

shall be determined by ascertaining the amount of its funds allocated, deposited and remaining to the credit of the claimant as fiduciary at the insured depository institution in default.

(2) *Interest of a trust estate in unallocated trust funds.* If funds of a particular trust estate are commingled with funds of other trust estates and deposited by the fiduciary institution in one or more insured depository institutions to the credit of the depository institution as fiduciary, without allocation of specific amounts from a particular trust estate to an account in such institution(s), the percentage interest of that trust estate in the unallocated deposits in any institution in default is the same as that trust estate's percentage interest in the entire commingled investment pool.

(c) *Limitation on applicability.* This section shall not apply to deposits of trust funds belonging to a trust which is classified as a corporation under § 330.11(a)(2).

[Codified to 12 C.F.R. □ 330.12]

[Section 330.12 amended at 58 Fed. Reg. 29664, May 25, 1993, effective June 24, 1993, except for paragraphs (c) and (d)(3), which are effective December 19, 1993; 58 Fed. Reg. 40688, July 29, 1993; 60 Fed. Reg. 7710, February 9, 1995, effective July 1, 1995; 63 Fed. Reg. 25761, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006]

### **§ 330.13 Irrevocable trust accounts.**

(a) *General rule.* Funds representing the "non-contingent trust interest(s)" (as defined in § 330.1(l)) of a beneficiary deposited into one or more deposit accounts established pursuant to one or more irrevocable trust agreements created by the same settlor(s) (grantor(s)) shall be added together and insured up to the SMDIA in the aggregate. Such insurance coverage shall be separate from the coverage provided for other accounts maintained by the settlor(s), trustee(s), or beneficiary(ies) of the irrevocable trust(s) at the same insured depository institution. Each "trust interest" (as defined in § 330.1(q)) in any irrevocable trust established by two or more settlors shall be deemed to be derived from each settlor pro rata to his or her contribution to the trust.

(b) *Treatment of contingent trust interests.* In the case of any trust in which certain trust interests do not qualify as non-contingent trust interests, the funds representing those interests shall be added together and insured up to the SMDIA in the aggregate. Such insurance coverage shall be in addition

to the coverage provided for the funds representing non-contingent trust interests which are insured pursuant to paragraph (a) of this section.

(c) *Commingled accounts of bankruptcy trustees.* Whenever a bankruptcy trustee appointed under Title 11 of the United States Code commingles the funds of various bankruptcy estates in the same account at an insured depository institution, the funds of each Title 11 bankruptcy estate will be added together and insured up to the SMDIA, separately from the funds of any other such estate.

*[Codified to 12 C.F.R. § 330.13]*

*[Section 330.13 amended at 58 Fed. Reg. 29964, May 25, 1993, effective December 19, 1993; 63 Fed. Reg. 25761, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006]*

**§ 330.14 Retirement and other employee benefit plan accounts.**

(a) "Pass-through" insurance. Any deposits of an employee benefit plan in an insured depository institution shall be insured on a "pass-through" basis, in the amount of up to the SMDIA for the non-contingent interest of each plan participant, provided the rules in § 330.5 are satisfied. Deposits eligible for coverage under paragraph (b)(2) of this section that also are deposits of a employee benefit plan or deposits of an deferred compensation plan described in section 457 of the Internal Revenue Code of 1986 (26 U.S.C. 457) in an insured depository institution shall be insured on a "pass-through" basis in the amount of \$250,000 for the non-contingent interest of each plan participant, provided the rules in § 330.5 are satisfied.

(b) *Aggregation--*(1) *Multiple plans.* Funds representing the non-contingent interests of a beneficiary in an employee benefit plan, or eligible deferred compensation plan described in section 457 of the Internal Revenue Code of 1986 (26 U.S.C. 457), which are deposited in one or more deposit accounts shall be aggregated with any other deposited funds representing such interests of the same beneficiary in other employee benefit plans, or eligible deferred compensation plans described in section 457 of the Internal Revenue Code of 1986, established by the same employer or employee organization.(2) *Certain retirement accounts.* Deposits in an insured depository institution made in connection with the following types of retirement plans shall be aggregated and insured in the amount of up to \$250,000 per participant:



- (i) Any individual retirement account described in section 408(a) of the Internal Revenue Code of 1986 (26 U.S.C. 408(a));
- (ii) Any eligible deferred compensation plan described in section 457 of the Internal Revenue Code of 1986 (26 U.S.C. 457); and
- (iii) Any individual account plan defined in section 3(34) of the Employee Retirement Income Security Act (ERISA) (29 U.S.C. 1002) and any plan described in section 401(d) of the Internal Revenue Code of 1986 (26 U.S.C. 401(d)), to the extent that participants and beneficiaries under such plans have the right to direct the investment of assets held in individual accounts maintained on their behalf by the plans.
- (c) *Determination of interests*--(1) *Defined contribution plans*. The value of an employee's non-contingent interest in a defined contribution plan shall be deemed to be the employee's account balance as of the date of default of the insured depository institution, regardless of whether said amount was derived, in whole or in part, from contributions of the employee and/or the employer to the account.
- (2) *Defined benefit plans*. The value of an employee's non-contingent interest in a defined benefit plan shall be deemed to be the present value of the employee's interest in the plan, evaluated in accordance with the method of calculation ordinarily used under such plan, as of the date of default of the insured depository institution.
- (3) *Amounts taken into account*. For the purposes of applying the rule under paragraph (b)(2) of this section, only the present vested and ascertainable interests of each participant in an employee benefit plan or "457 Plan," excluding any remainder interest created by, or as a result of, the plan, shall be taken into account in determining the amount of deposit insurance accorded to the deposits of the plan.
- (d) *Treatment of contingent interests*. In the event that employees' interests in an employee benefit plan are not capable of evaluation in accordance with the provisions of this section, or an account established for any such plan includes amounts for future participants in the plan, payment by the FDIC with respect to all such interests shall not exceed the SMDIA in the aggregate.

(e) *Overfunded pension plan deposits.* Any portion of an employee benefit plan's deposits which is not attributable to the interests of the beneficiaries under the plan shall be deemed attributable to the overfunded portion of the plan's assets and shall be aggregated and insured up to the SMDIA, separately from any other deposits.

(f) *Definitions of "depositor", "employee benefit plan", "employee organization" and "non-contingent interest".* Except as otherwise indicated in this section, for purposes of this section:

(1) The term *depositor* means the person(s) administering or managing an employee benefit plan.

(2) The term *employee benefit plan* has the same meaning given to such term in section 3(3) of the Employee Retirement Income Security Act of 1974 (ERISA) (29 U.S.C. 1002) and includes any plan described in section 401(d) of the Internal Revenue Code of 1986.

(3) The term *employee organization* means any labor union, organization, employee representation committee, association, group, or plan, in which employees participate and which exists for the purpose, in whole or in part, of dealing with employers concerning an employee benefit plan, or other matters incidental to employment relationships; or any employees' beneficiary association organized for the purpose, in whole or in part, of establishing such a plan.

(4) The term *non-contingent interest* means an interest capable of determination without evaluation of contingencies except for those covered by the present worth tables and rules of calculation for their use set forth in § 20.2031--7 of the Federal Estate Tax Regulations (26 CFR 20.2031--7) or any similar present worth or life expectancy tables as may be published by the Internal Revenue Service.

[Codified to 12 C.F.R. □ 330.14]

[Section 330.14 amended at 63 Fed. Reg. 25762, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 64 Fed. Reg. 15657, April 1, 1999; 71 Fed. Reg. 14631 March 23, 2006, effective April 1, 2006; 71 Fed. Reg. 53550, September 12, 2006, effective October 12, 2006]

**§ 330.15 Accounts held by government depositors.**

(a) *Extent of insurance coverage--(1) Accounts of the United States.* Each official custodian of funds of the United States lawfully depositing such funds in an insured depository institution shall be separately insured in the amount of:

(i) Up to the SMDIA in the aggregate for all time and savings deposits; and

(ii) Up to the SMDIA in the aggregate for all demand deposits.

(2) *Accounts of a state, county, municipality or political subdivision.* (i) Each official custodian of funds of any state of the United States, or any county, municipality, or political subdivision thereof, lawfully depositing such funds in an insured depository institution in the state comprising the public unit or wherein the public unit is located (including any insured depository institution having a branch in said state) shall be separately insured in the amount of:

(A) Up to the SMDIA in the aggregate for all time and savings deposits; and

(B) Up to the SMDIA in the aggregate for all demand deposits.

(ii) In addition, each such official custodian depositing such funds in an insured depository institution outside of the state comprising the public unit or wherein the public unit is located, shall be insured in the amount of up to the SMDIA in the aggregate for all deposits, regardless of whether they are time, savings or demand deposits.

(3) *Accounts of the District of Columbia.* (i) Each official custodian of funds of the District of Columbia lawfully depositing such funds in an insured depository institution in the District of Columbia (including an insured depository institution having a branch in the District of Columbia) shall be separately insured in the amount of:

(A) Up to the SMDIA in the aggregate for all time and savings deposits; and

(B) Up to the SMDIA in the aggregate for all demand deposits.

(ii) In addition, each such official custodian depositing such funds in an insured depository institution outside of the District of Columbia shall be insured in the amount of up to the SMDIA in the aggregate for all deposits, regardless of whether they are time, savings or demand deposits.

(4) *Accounts of the Commonwealth of Puerto Rico and other government possessions and territories.*

(i) Each official custodian of funds of the Commonwealth of Puerto Rico, the Virgin Islands, American Samoa, the Trust Territory of the Pacific Islands, Guam, or The Commonwealth of the Northern Mariana Islands, or of any county, municipality, or political subdivision thereof lawfully depositing such funds in an insured depository institution in Puerto Rico, the Virgin Islands, American Samoa, the Trust Territory of the Pacific Islands, Guam, or The Commonwealth of the Northern Mariana Islands, respectively, shall be separately insured in the amount of:

(A) Up to the SMDIA in the aggregate for all time and savings deposits; and

(B) Up to the SMDIA in the aggregate for all demand deposits.

(ii) In addition, each such official custodian depositing such funds in an insured depository institution outside of the commonwealth, possession or territory comprising the public unit or wherein the public unit is located, shall be insured in the amount of up to the SMDIA in the aggregate for all deposits, regardless of whether they are time, savings or demand deposits.

(5) *Accounts of an Indian tribe.* Each official custodian of funds of an Indian tribe (as defined in 25 U.S.C. 1452(c)), including an agency thereof having official custody of tribal funds, lawfully depositing the same in an insured depository institution shall be separately insured in the amount of:

(i) Up to the SMDIA in the aggregate for all time and savings deposits; and

(ii) Up to the SMDIA in the aggregate for all demand deposits.

(b) *Rules relating to the "official custodian"--(1) Qualifications for an "official custodian".* In order to qualify as an "official custodian" for the purposes of paragraph (a) of this section, such custodian must have plenary authority, including control, over funds owned by the public unit which the custodian is appointed or elected to serve. Control of public funds includes possession, as well as the

authority to establish accounts for such funds in insured depository institutions and to make deposits, withdrawals, and disbursements of such funds.

(2) *Official custodian of the funds of more than one public unit.* For the purposes of paragraph (a) of this section, if the same person is an official custodian of the funds of more than one public unit, he or she shall be separately insured with respect to the funds held by him or her for each such public unit, but shall not be separately insured by virtue of holding different offices in such public unit or, except as provided in paragraph (c) of this section, holding such funds for different purposes.

(3) *Split of authority or control over public unit funds.* If the exercise of authority or control over the funds of a public unit requires action by, or the consent of, two or more officers, employees, or agents of such public unit, then they will be treated as one "official custodian" for the purposes of this section.

(c) *Public bond issues.* Where an officer, agent or employee of a public unit has custody of certain funds which by law or under a bond indenture are required to be set aside to discharge a debt owed to the holders of notes or bonds issued by the public unit, any deposit of such funds in an insured depository institution shall be deemed to be a deposit by a trustee of trust funds of which the noteholders or bondholders are pro rata beneficiaries, and the beneficial interest of each noteholder or bondholder in the deposit shall be separately insured up to the SMDIA.

(d) *Definition of "political subdivision".* The term "political subdivision" includes drainage, irrigation, navigation, improvement, levee, sanitary, school or power districts, and bridge or port authorities and other special districts created by state statute or compacts between the states. It also includes any subdivision of a public unit mentioned in paragraphs (a)(2), (a)(3) and (a)(4) of this section or any principal department of such public unit:

- (1) The creation of which subdivision or department has been expressly authorized by the law of such public unit;
- (2) To which some functions of government have been delegated by such law; and
- (3) Which is empowered to exercise exclusive control over funds for its exclusive use.



[Codified to 12 C.F.R. □ 330.15]

[Section 330.15 amended at 58 Fed. Reg. 29965, May 25, 1993, effective June 24, 1993; 63 Fed. Reg. 25763, May 11, 1998, effective July 1, 1998; 71 Fed. Reg. 14631, March 23, 2006, effective April 1, 2006]



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประกาศคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก  
เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ย  
และประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๕ (๑) และ (๔) มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ประธานกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก จึงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ย และรายละเอียดประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยและประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองพ.ศ. ๒๕๕๑”

ข้อ ๒ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

ข้อ ๓ ในประกาศนี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนคุ้มครองเงินฝากตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน หรือ ธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“เงินฝาก” หมายความว่า เงินที่สถาบันการเงินรับฝากจากประชาชนหรือบุคคลใดโดยมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงิน

ข้อ ๔ เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากสกุลเงินบาทภายในประเทศ ดังต่อไปนี้

(๑) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน

(๒) บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ สะสมทรัพย์ เพื่อเรียก หรือบัญชีเงินฝากในทำนองเดียวกัน ที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม

(๓) บัญชีเงินฝากจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา

(๔) บัตรเงินฝาก

(๕) ใบบริษัทฝากเงิน

(๖) บัญชีเงินฝากที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ที่สถาบันการเงินรับฝากจากประชาชน หรือบุคคลใด โดยมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก

ทั้งนี้ ไม่รวมเงินฝากในบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝง และเงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน

ข้อ ๕ ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

(๑) ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก

(๒) ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนปีละสองครั้ง โดยแบ่งเป็นงวดที่ ๑ เดือน มกราคมถึงมิถุนายน และงวดที่ ๒ เดือนกรกฎาคมถึงธันวาคม ทั้งนี้ สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินดังกล่าวให้ครบถ้วนภายในวันทำการสุดท้ายของแต่ละงวด

ในกรณีสถาบันการเงินใดเลิกประกอบกิจการหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินก่อนวันทำการสุดท้ายของแต่ละงวด ให้ถือเอาวันทำการสุดท้ายก่อนเลิกประกอบกิจการหรือก่อนถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นวันสุดท้ายที่จะต้องนำส่งเงินให้ครบถ้วนตามวรรคแรก

(๓) เงินนำส่งให้คำนวณจากยอดเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองถัวเฉลี่ยจากยอดเงินฝาก ณ วันสิ้นเดือนของรอบระยะเวลา ๖ เดือนก่อนหน้างวดที่ต้องนำส่ง โดยเงินนำส่งงวดที่ ๑ เดือน มกราคมถึงมิถุนายนคำนวณจากเงินฝากถัวเฉลี่ย ณ วันสิ้นเดือนกรกฎาคมถึงธันวาคมของปีก่อนหน้าและงวดที่ ๒ เดือนกรกฎาคมถึงธันวาคมคำนวณจากเงินฝากถัวเฉลี่ย ณ วันสิ้นเดือนมกราคมถึงมิถุนายนของปีนั้น

(๔) ให้สถาบันการเงินจัดทำแบบรายงานแสดงการคำนวณและแจ้งการ โอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามแบบตัวอย่างแนบท้ายประกาศนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑

มานิต วิทยาเต็ม

ประธานกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวต้องตา ตันตรัตนพงษ์ เกิดเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2524 อาศัยที่บ้านเลขที่ 3/44 บ้านสิริสีลม ถนนศรีเวียง แขวงบางรัก เขตสีลม กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2545 จากนั้นเข้าทำงานตำแหน่งเจ้าหน้าที่ประนอมหนี้ ประจำฝ่ายประนอมหนี้ ธนาคาร กรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2546 ต่อมาเข้ารับราชการตำแหน่งนิติกร สำนักงาน ก.พ. ในปี พ.ศ. 2547 และบริหารจัดการธุรกิจทั่วไป บออสส์ คาร์ เซ็นเตอร์ จนถึงปัจจุบัน



ศูนย์วิทยพัทธยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย