



บทที่ 2

การแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินและการชำระบัญชี สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

2.1 หลักการและวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินเป็นองค์หลักของระบบการเงินของประเทศ มีบทบาทหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทางการเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยเป็นสื่อกลางในการระดมเงินออมจากผู้ออมไปสู่ผู้ลงทุน (Financial Intermediary) สถาบันการเงินจึงมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับภาคเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ สถานภาพของสถาบันการเงินจึงมีความอ่อนไหวต่อ ความเสี่ยงและความผันผวนจากปัจจัยภายนอก เนื่องจากเป็นธุรกิจที่ต้องได้รับความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินฝาก ผลกระทบจากสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องลูกหลานจนประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินทั้งระบบ กระทบต่อกิจกรรมเศรษฐกิจทั้งภาคการผลิตและภาคการเงิน (Real sector & Financial sector) ซึ่งเห็นได้จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในและต่างประเทศที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลต่อระบบการเงินและสถาบันการเงิน สิ่งที่สามารถป้องกันเหตุการณ์เหล่านี้ คือการส่งเสริมให้ระบบสถาบันการเงินที่มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดความเสี่ยงของสถาบันการเงิน จากการดำเนินธุรกิจที่อาจเป็นไปได้ในทิศทางที่สถาบันการเงินสมควรหลีกเลี่ยง

เพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของทางการในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความเข้มแข็ง จึงที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลให้สถาบันการเงินดำเนินงานในลักษณะที่มีความมั่นคง (Soundness) และมีพัฒนาการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจทั้งในประเทศและสากล จึงจำเป็นที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ทางการกำหนดโดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ

- 1) สถาบันการเงินมีความปลอดภัยและมีความมั่นคง (Safety and Soundness) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในสายตาของประชาชนผู้ฝากเงิน

2) สถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ(Effectiveness)ในการเป็นตัวกลางทางการเงิน
ที่มีการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินระหว่างผู้ลงทุนและผู้ฝากเงิน

นอกจากนั้น สถาบันการเงินต้องมีเงินกองทุนที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง ในประเทศไทย สถาบันการเงินเป็นสื่อกลางทางการเงินที่สำคัญที่สุด ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักในการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ทางธนาคารแห่งประเทศไทยจึงกำหนดนโยบายด้านสถาบันการเงินตามแนวคิดดังต่อไปนี้

1) สถาบันการเงินจะต้องมีเงินกองทุนที่รองรับความเสี่ยงอย่างเพียงพอ (Capital Adequacy)

เงินกองทุนในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนไว้ให้เพียงพอ เพื่อให้มั่นใจว่าสถาบันการเงินมีเงินทุนเพียงพอต่อการดำเนินการ และสามารถชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกได้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้นิยามของคำว่าเงินกองทุน หมายถึง เงินทุนที่สถาบันการเงินสามารถชำระรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ เช่น การให้สินเชื่อ การลงทุนหรือการก่อภาระผูกพันต่าง ๆ นอกจากนั้นเงินกองทุนจะครอบคลุมทั้งในส่วนของผู้ถือหุ้น และรวมถึงตราสารหนี้ที่มีลักษณะคล้ายทุน และเงินสำรองที่สถาบันการเงินได้กักไว้แล้วสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นปกติอีกด้วย ซึ่งเงินกองทุนเป็นตัววัดความมั่นคงของฐานะการเงินของสถาบันการเงิน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีเงินกองทุนอย่างเพียงพอ เนื่องจากเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ของสถาบันการเงินคือประชาชนผู้ฝากเงิน ระดับความเพียงพอของเงินกองทุนที่สถาบันการเงินต้องดำรงไว้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญ เพื่อใช้ในการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจ ซึ่งสนับสนุนให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และลูกค้าผู้ใช้บริการ รวมทั้งไม่เป็นการลดความเชื่อมั่นและ ความมั่นคงของระบบการเงินทั้งระบบ จึงกำหนดเกณฑ์ให้สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 8.5 ของสินทรัพย์เสี่ยงทั้งหมดของสถาบันการเงิน

2) สถาบันการเงินจะต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม(Risk Management)

เนื่องจากระบบการบริหารความเสี่ยงที่ดีจะทำให้สถาบันการเงินมีการดำเนินงานไปในทิศทางที่ถูกต้องและมีความเสี่ยงอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับกิจกรรมหลักของธนาคาร และสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง ด้วยการบริหารความเสี่ยงการลดความเสี่ยง หรือมีการกระจายความเสี่ยง เพื่อให้ผลตอบแทนอยู่ในอัตราสูงสุดจากความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจ ในการบริหารความเสี่ยงนั้น สถาบันการเงินจะต้องจัดให้มีโครงสร้างและระบบการบริหารความเสี่ยง รวมทั้งกำหนดนโยบายและเพดานความเสี่ยง จัดให้มีการกำกับดูแลความเพียงพอของระบบบริหารความเสี่ยง มีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงที่มาจากตัวแทนคณะกรรมการธนาคาร และผู้บริหารระดับสูง ที่มาทำหน้าที่ทบทวนปัจจัยเสี่ยง กำหนดแผนกลยุทธ์ และติดตามกำกับให้ความเสี่ยงหลงเหลืออยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้สถาบันการเงินดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

3) สถาบันการเงินจะต้องมีการบริหารงานที่ได้มาตรฐานและมีธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance)

ธรรมาภิบาล มีความสำคัญและความจำเป็นต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับวิกฤตสถาบันการเงิน จนทำให้สถาบันการเงินต้องปิดกิจการ และสร้างความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวม นำมาซึ่งปัญหาการว่างงานและปัญหาอื่น ๆ ที่ตามมา รวมทั้งเกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินและนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เนื่องจากผู้บริหารสถาบันการเงินขาดความเป็นมืออาชีพและความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ ซึ่งจะเห็นได้จากการปฏิบัติผิดครรลองครองธรรมจากพฤติกรรมต่าง ๆ เช่น การปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง(Related Parties) การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในลักษณะเก็งกำไร (Speculated) เกินความจำเป็น ซึ่งมีผลต่อฐานะและการดำเนินการของสถาบันการเงิน ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการที่มุ่งหวังให้สถาบันการเงินมีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับวิทยาการปัจจุบัน ซึ่งเมื่อมีการนำมาปฏิบัติจนเกิดผลแล้วย่อมจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ แก่สถาบันการเงิน สมกับความ

คาดหวังและความไว้วางใจของประชาชนผู้ฝากเงินเรื่องความน่าเชื่อถือ และ
 ความมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 สถาบันการเงินที่มีฐานะ
 การเงินอ่อนแอและผลการดำเนินงานขาดทุน จนส่งผลให้เงินกองทุนลดลงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด
 ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานและการรองรับความเสี่ยงที่สถาบันการเงินมีอยู่ ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญ
 สำหรับสถาบันการเงินที่ต้องถือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ของทางการอย่าง
 เคร่งครัด จึงทำให้สถาบันการเงินมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางการเงินหรือความ
 ช่วยเหลือในด้านอื่นๆ จากภายนอก ทั้งในรูปเงินกู้ยืมและเงินทุนอย่างเร่งด่วนเพื่อการดำรงอยู่ของ
 สถาบันการเงิน และหากปริมาณและความรุนแรงของปัญหาอยู่เหนือความสามารถในการควบคุมหรือ
 แก้ไขของคณะกรรมการ อีกทั้งผู้บริหารขาดความสามารถในการกำหนดแนวทางการควบคุมดูแลการ
 ดำเนินธุรกิจ และไม่มีความสามารถในการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวได้โดยสิ้นเชิง ซึ่งหากปล่อยให้
 สถาบันการเงินที่ว่านี้ ดำเนินกิจการต่อไปย่อมสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจ และความเชื่อมั่น
 ต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้กำกับดูแลเสถียรภาพระบบ
 สถาบันการเงิน มีอำนาจดำเนินการใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การสั่งให้สถาบันการเงิน
 กระทำหรือระงับการกระทำใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนด การเปรียบเทียบปรับ การถอดถอนผู้บริหาร
 การเข้าควบคุมกิจการ ระงับการดำเนินกิจการชั่วคราว หรือเสนอความเห็นต่อกระทรวงการคลังใน
 การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงินนั้น ซึ่งจะนำไปสู่การชำระบัญชีเพื่อเลิกกิจการใน
 ที่สุด *

2.2 พัฒนาการของระบบคุ้มครองเงินฝากและการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

ประวัติของการคุ้มครองเงินฝากหรือประกันเงินฝากเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศ
 สหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2476 ขณะที่เกิดวิกฤตการณ์การเงินครั้งใหญ่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้
 ฝากเงินและเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน โดยการดำเนินการของ Federal

* พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

มาตรา 90 ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่
 ประโยชน์ของประชาชน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(5) มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น

ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานการดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และหากธนาคาร
 แห่งประเทศไทยมีคำสั่งปิดกิจการตามวรรคหนึ่ง (5) ให้เสนอรัฐมนตรีเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้นด้วย

Deposit Insurance Committee (FDIC) หลักการของระบบประกันเงินฝากที่สำคัญคือ ให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากเงินรายย่อยที่ขาดโอกาสและขาดความรู้และข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอในการลงทุน ทางเลือกในการบริหารเงินออมของตนมีอยู่อย่างจำกัด การฝากเงินกับสถาบันการเงินจึงเกือบจะเป็นทางเลือกเดียวที่มีอยู่ ดังนั้น ทางทางจึงมีความจำเป็นในการกำหนดนโยบายการประกันเงินฝาก เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของตาข่ายป้องกันภัยทางการเงิน (Financial safety nets) อันประกอบด้วย

- 1) ทางทางจะให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในฐานะแหล่งเงินกู้สุดท้าย (bank access to a lender of last resort)
- 2) มีระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Prudential supervision of banks)
- 3) จัดให้มีการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance)

สำหรับประเทศไทย พัฒนาการของการช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต รวมทั้งการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต เริ่มต้นที่การตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน เพื่อเสริมสร้างให้ระบบสถาบันการเงินมีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินธุรกิจต่อไป ส่งผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกของสถาบันการเงิน ต่อมาภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 และการที่สถาบันการเงิน 58 แห่งถูกระงับการดำเนินการชั่วคราว (ซึ่งภายหลังถูกระงับการดำเนินกิจการอย่างถาวรและถอนใบอนุญาตถึง 56 แห่ง) ทางทางได้จัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการที่สถาบันการเงินเสนอมานี้ และหากแผนดังกล่าวไม่ผ่าน ก็จะถูกดำเนินการชำระบัญชีโดยขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินโดยวิธีการประมูลเพื่อนำเงินมาจ่ายคืนเจ้าหน้าที่ ซึ่งผลของการชำระบัญชีในครั้งนั้น มีผลต่อการร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะในหมวด 4 ว่าด้วยการชำระบัญชี ซึ่งสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสถาบันและการดำเนินการจากการฟ้องร้องทางกฎหมาย

2.2.1. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน

ก่อนการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากในปี พ.ศ. 2551 กองทุนการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไข พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 ในมาตรา 29 ตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีเจตนารมณ์เพื่อดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงิน แก่สถาบัน

การเงินที่ประสบปัญหา ในการฟื้นฟูและแก้ไขฐานะให้กลับมาอยู่ในสภาพที่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งถือเป็นการพัฒนาระบบสถาบันการเงินในภาพรวม ให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน โดยมีหรือไม่มีหลักประกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด โดยการอนุมัติของรัฐมนตรี ซึ่งก็คือการเป็นแหล่งเงินกู้สุดท้ายให้แก่สถาบันการเงิน(Bank access to a lender of last resort)
- 2) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน ซึ่งวิธีการนี้จะเป็นการแก้ไขฐานะเงินกองทุนของสถาบันการเงินที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด
- 3) ซื้อ ซื้อมาส หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน ถือเป็นวิธีการขายหนี้ (Loan Assumption) เพื่อให้สถาบันการเงินนำเงินที่ได้จากการขายไปขยายสินเชื่อหรือนำเงินไปลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล เพื่อสร้างรายได้แก่สถาบันการเงินต่อไป

เมื่อมีวิกฤตการณ์ทางการเงินขั้นร้ายแรงเกิดขึ้นแก่สถาบันการเงินใดก็อาจส่งผลกระทบต่อถึงสถาบันการเงินทั้งหมดในระบบสถาบันการเงิน กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง ในการให้ประกันการชดเชยให้แก่เจ้าหนี้หรือบุคคลภายนอกผู้มีสิทธิเรียกร้อง และการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการบริหารจัดการสินทรัพย์ หนี้สินและออกพันธบัตรกองทุน การกำกับดูแลการจัดการด้านนโยบายบริหารงานของสถาบันการเงินที่กองทุนเป็นผู้ถือหุ้น

ดังนั้น หน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน คือ การเข้าไปแทรกแซงหรือช่วยเหลือสถาบันการเงินในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหา เพื่อให้รอดพ้นจากการล้มละลาย และให้สถาบันการเงินนั้น สามารถกลับมาดำเนินการได้อย่างปกติ ถือเป็นการช่วยเหลือผู้ฝากเงินทางอ้อม มิให้ต้องสูญเสียเงินฝากของตนหากสถาบันการเงินนั้นจะต้องเลิกกิจการไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการเข้าช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และเพื่อรักษาเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจำเป็นต้องอัดฉีดเงินจำนวนมากในการชดเชยคืนเงินฝากแก่ประชาชน ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินการ

ดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจให้กู้ยืมเงินแก่กองทุน หรือรัฐบาลอาจค้ำประกันการกู้ยืมเงินของกองทุนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องจัดทำบัญชีสำหรับการดำเนินการแยกต่างหากจากบัญชีอื่น และให้รัฐบาลใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ย รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องให้แก่กองทุน และกลายเป็นที่มาของหนี้สาธารณะของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน จากการช่วยเหลือสถาบันการเงินทั้งระบบให้ผ่านพ้นจากวิกฤต โดยการค้ำประกันเงินฝากทั้งระบบที่กลายเป็นภาระแก่ทางการจนถึงปัจจุบันนี้

อนึ่ง สำหรับบทบาทและหน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินในการประกันเงินฝากให้แก่ผู้ฝากเงินนั้น ได้สิ้นสุดลงเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และบทบาทของกองทุนยังคงเหลือเฉพาะการทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ที่ยังเหลืออยู่ต่อไป โดยจัดการขายสินทรัพย์ที่เหลือ เพื่อนำเงินมาชำระหนี้สาธารณะและภาระผูกพันที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นก็คือ พันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระที่ต้องชำระดอกเบี้ยในแต่ละปีกว่าหกหมื่นล้านบาท

2.2.2 องค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

จากวิกฤตสถาบันการเงินอันเกิดจากการระงับการดำเนินงานชั่วคราวของสถาบันการเงินทั้ง 58 แห่ง บวกกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจจากการลอยตัวค่าเงินบาท และข่าวลือเกี่ยวกับฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่เสื่อมถอยลง ทำให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงิน แม้ทางการจะให้ค้ำประกันว่า ทางการโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน จะค้ำประกันเงินฝากทั้งหมดแต่ก็ไม่สามารถหยุดความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงินลงได้ เงินฝากยังคงไหลจากสถาบันการเงินขนาดเล็กไปสู่สถาบันการเงินขนาดใหญ่ ส่งผลให้สถาบันการเงินขนาดเล็กประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง และกลไกตลาดเงินไม่สามารถทำงานได้ตามปกติ เนื่องจากกลุ่มสถาบันการเงินรายใหญ่ระมัดระวังในการปล่อยกู้แก่สถาบันการเงินขนาดเล็ก ส่งผลให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมข้ามคืนระหว่างธนาคาร(Overnight)เฉลี่ยปรับตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 23.87 ในเดือนกันยายน พ.ศ.2540 ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวอาจกระทบต่อระบบการหักบัญชีระหว่างธนาคาร (Clearing System) จนอาจทำให้สถาบันการเงินเสียหายทั้งระบบ

เพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่กำลังถึงทางตัน ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินต้องแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ โดยแบกภาระในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินขนาดใหญ่กลับมาโดยผ่านตลาดซื้อคืน (R/P) เพื่อนำมาปล่อยกู้ให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินขนาดเล็ก จากนั้นรัฐบาลได้ออกกฎหมายเร่งด่วนเพื่อจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อดำเนินการกับ

สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน โดยทางการมีคำสั่งให้สถาบันการเงินทั้ง 58 แห่ง ยื่นแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อให้องค์กรที่จัดตั้งนี้เป็นผู้พิจารณา โดยองค์กรใหม่นี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน
- 2) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน
- 3) ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน ในกรณีที่สถาบันการเงินดังกล่าวไม่อาจดำเนินการต่อไปได้

องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ซึ่งทางการได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีทุนประเดิม 500 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการตามที่กล่าวข้างต้น โดยสิ่งแรกที่จะต้องทำคือการพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการที่สถาบันการเงินจัดทำขึ้นตามคำสั่งของทางการ ซึ่งเกือบทั้งหมดไม่ผ่านการพิจารณา และต้องเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีในที่สุด

ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ตามมาตรา 30 วรรคแรก ในกรณี que เห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินงานใดไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบและให้คณะกรรมการองค์การมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและดำเนินการชำระบัญชีบริษัท รวมทั้งให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้นโดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น ดังนั้นคณะกรรมการที่ตั้งตั้งตามมาตรา 30 จึงมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อการชำระบัญชีสถาบันการเงิน โดยการนำสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนที่ถูกปิดกิจการออกขายโดยวิธีการประมูล ซึ่งเป็นการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่สร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจ ผลการขายสินทรัพย์โดยการประมูลที่ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง ดังนั้น จึงมีการนำแนวคิดเรื่องสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือ Bridge bank ตามแบบของ FDIC ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่จะมารับโอนสินทรัพย์ที่ดี หรือ Good bank ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน 56 แห่ง โดยกระทรวงการคลังได้จัดตั้งธนาคารรัตนสิน จำกัด(มหาชน) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2541 ซึ่งเป็นการจัดตั้ง Bridge bank ครั้งแรกในประเทศไทย นอกจากนั้นธนาคารรัตนสินได้ควบรวมกิจการของธนาคารแหลมทอง จำกัด (มหาชน) ต่อมาภายหลังเมื่อทางการสามารถหาผู้รับซื้อที่เหมาะสม คือธนาคารยูโอ

ปี จากประเทศสิงคโปร์ ปัจจุบันได้กลายเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ดำเนินการตามปกติภายใต้ชื่อธนาคาร ยูโอบีรัตนสิน จำกัด (มหาชน) แม้ว่าการตั้ง Bridge bank มาแล้วในประเทศไทยแต่ก็ไม่มีกฎหมาย เฉพาะที่ใช้ในการจัดตั้ง

2.2.3 สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

จากประสบการณ์ในอดีตของวิกฤตการณ์ทางการเงินในต่างประเทศและบทเรียน จากวิกฤตการณ์ระบบสถาบันการเงินในประเทศไทยที่ผ่านมา ที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินที่มี ฐานะอ่อนแอ และทางการต้องเข้าแทรกแซงโดยการปิดกิจการเพื่อดำเนินการชำระบัญชีในที่สุด ทำให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจในสถาบันการเงินน้อยลง และประชาชนเกิดความแตกตื่น ไปถอนเงินฝาก ของตนเองเป็นจำนวนมาก จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่และระบบการเงินสั่นคลอนทั้ง ระบบ ดังนั้น ทางการจึงเห็นสมควรจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นเพื่อฟื้นฟูและรักษาความเชื่อมั่น หรือศรัทธาของประชาชนต่อสถาบันการเงิน โดยรับประกันที่จะจ่ายเงินต้นคืนแก่ผู้ฝากจำนวนหนึ่งใน กรณีที่สถาบันการเงินนั้นๆ ประสบปัญหาจนต้องล้มเลิกกิจการไป การที่ทางการจัดให้มีระบบประกัน เงินฝากมาทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน จะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของ ระบบสถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังช่วยลดภาระของทางการในการเข้าช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ไม่ อาจดำเนินกิจการต่อไปได้

ดังนั้น ทางออกของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการที่ทางการต้องรับภาระการประกัน เงินฝากเต็มจำนวนตามที่กล่าวมานั้น จึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากต่อ คณะรัฐมนตรี โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาและสาระสำคัญ คือ การนำระบบคุ้มครองเงินฝาก แบบจำกัดวงเงินมาใช้ รวมทั้งกำหนดกลไกต่างๆ ในการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ เพื่อ เสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม*

ระบบประกันเงินฝากที่ทางการนำมาใช้จะเป็นการประกันเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน ตามความเหมาะสมโดยในปีแรกจะเต็มจำนวน และทยอยลดลงในแต่ละปีจนเหลือ การประกันเงิน

* มติคณะรัฐมนตรี ตามเลขที่หนังสือ 14892/2550 วันที่ 28 สิงหาคม 2550 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ

.....
“โดยที่การฝากเงินกับสถาบันการเงินเป็นประโยชน์ในการออมเงินแก่ประชาชนผู้ฝากเงินในอนาคต และเป็นประโยชน์ต่อ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในปัจจุบันการคุ้มครองเงินฝากเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้รัฐบาลคุ้มครองเงินฝากในสถาบัน การเงินเต็มจำนวน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นผลให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐมากเกินไป อีกทั้งยังไม่มีการดำเนินการที่เหมาะสม ดังนั้น เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐดังกล่าว สมควรนำระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้ พร้อมทั้งกำหนดกลไกต่างๆ ในการ คุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนการออมเงินในประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของ ระบบสถาบันการเงินในภาพรวม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ฝากแบบจำกัดไม่เกินรายละ 1 ล้านบาท ส่งผลให้สถาบันการเงินต่างๆ ที่อ่อนแอ ต้องปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพให้มีความแข็งแกร่งและสามารถแข่งขันได้อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีการกำหนดหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้ทำหน้าที่อื่นๆ คือเป็นทั้งหน่วยงานกำกับดูแล การดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา รวมทั้งชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ในการดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก นอกจากจะต้องกำหนดวงเงินประกันที่เหมาะสมแล้ว ยังต้องกำหนดเบี้ยประกันที่จะเรียกเก็บจากสถาบันการเงินอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ไม่เป็นภาระแก่สถาบันการเงินและผู้ฝากเงินมากเกินไปในขณะเดียวกัน ต้องสร้างความเชื่อมั่นและเสถียรภาพให้กับองค์กรประกันเงินฝากด้วย

นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการสร้างควมมีเสถียรภาพและความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในมาตรการสุดท้ายในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยการให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินภายหลังการจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นได้ และเสนอให้กระทรวงการคลังเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน โดยพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากดำเนินการชำระบัญชีในฐานะผู้ชำระบัญชีของสถาบันการเงิน

บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากนี้ มีประเด็นสำคัญที่จะศึกษาในรายละเอียด ซึ่งจะมีความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัตินี้ ที่อาจทำให้เกิดอุปสรรคต่อการชำระบัญชี หรือเกี่ยวกับผลประโยชน์ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้สามัญ หรือผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ดังนี้

- 1) การให้อำนาจสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการดำเนินการ โดยการใดที่เป็นหน้าที่ของที่ประชุมผู้ถือหุ้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบัน

การดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก นั้น เป็นการใช้อำนาจของที่ประชุมผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงิน ในการพิจารณาดำเนินการขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพัน โดยมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้สถาบันเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และใช้อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมผู้ถือหุ้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบันที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อการชำระบัญชี แต่การดำเนินการขายหรือโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต อาจทำให้เกิดความเสียหายและอาจถือเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์ของผู้ถือ

หุ้น ผู้ถือหุ้นอาจร้องต่อศาลในการยับยั้งการดำเนินการ ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาทางกฎหมายในการชำระบัญชีสถาบันการเงินต่อไป

- 2) ให้อำนาจในการจัดการสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพัน ในขั้นตอนการชำระบัญชีที่มีความสะดวกและรวดเร็ว

เนื่องจากมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากกำหนดให้การชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตใช้วิธีการขายหรือโอน สินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพัน ซึ่งเป็นวิธีการขายสินทรัพย์ให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นสถาบันการเงิน หรือนิติบุคคล โดยไม่บัญญัติถึงวิธีการขายหรือโอน ซึ่งทำให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีสามารถเลือกหรือกำหนดวิธีดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ ในขณะที่การชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามพระราชกำหนดปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2540 กำหนดให้ใช้วิธีการประมูลราคา โดยเปิดเผย และมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าประมูล ซึ่งทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ และทำให้การชำระบัญชีไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเช่นวิธีการขายหรือโอนให้สถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลอื่น ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

- 3) ป้องกันสถาบันคุ้มครองเงินฝากและธุรกรรมในการชำระบัญชี จากการถูกฟ้องร้องจากผู้เสียหายที่เกิดจากการชำระบัญชี

การดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยการขายหรือโอนสินทรัพย์ หากเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก บุคคลผู้ได้รับความเสียหายไม่สามารถฟ้องร้องต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝาก แต่ให้เรียกร้องค่าเสียหายจากสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตและผู้รับซื้อหรือรับโอนในฐานะลูกหนี้ร่วม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้การชำระบัญชีและธุรกรรมที่เกิดขึ้นได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากการชำระบัญชี

แม้พระราชบัญญัตินี้จะวางมาตรการต่างๆ ที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต โดยองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน รวมทั้งการถูกฟ้องร้องจากผู้ได้รับความเสียหาย จากการชำระบัญชีต่อคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก หรือเพื่อให้ศาลพิจารณาสั่งเพิกถอนการขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน แล้วก็ตาม แต่ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอาจดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนธุรกรรมที่กล่าวข้างต้น โดยอาศัยกฎหมายหรือพระราชบัญญัติฉบับ

อื่น หรืออาจฟ้องร้องจากการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ โดยอาจฟ้องเพื่อให้คณะกรรมการหรือสถาบันคุ้มครองเงินฝากรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว

2.3 การดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

พ.ศ. 2551

การชำระบัญชี คือ การที่บุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ถือหุ้น โดยกฎหมาย หรือโดยคำสั่งศาลซึ่งเรียกว่าผู้ชำระบัญชี ให้เข้ามาดำเนินการรวบรวมสินทรัพย์และหนี้สินของกิจการ และจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์และหนี้สินที่รวบรวมได้ ด้วยการโอนสินทรัพย์ชำระหนี้ของกิจการ คืนทุน และเฉลี่ยกำไรขาดทุนให้กับผู้เป็นเจ้าของ ก่อนเลิกกิจการ

การชำระบัญชีสำหรับธุรกิจ ห้างหุ้นส่วน บริษัท และบริษัทมหาชนโดยทั่วไปผู้ชำระบัญชีจะดำเนินการชำระบัญชีโดยให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน ซึ่งผู้ชำระบัญชีมีหน้าที่เข้ามารวบรวมทรัพย์สินและหนี้สินของห้าง และจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของห้างด้วยการชำระหนี้ของห้าง คืนทุนให้กับผู้เป็นหุ้นส่วน และการแบ่งเฉลี่ยกำไรขาดทุนให้กับผู้เป็นหุ้นส่วน โดยการชำระบัญชีเกิดขึ้นเมื่อมีการเลิกกิจการ และการชำระบัญชีให้ทำโดยผู้ชำระบัญชีตามหลักเกณฑ์และวิธีที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย

ส่วนการชำระบัญชีเพื่อเลิกกิจการของสถาบันการเงิน มีความแตกต่างจากการชำระบัญชีเพื่อเลิกกิจการของ ห้างหุ้นส่วน บริษัทและบริษัทมหาชน ทั่วไป เนื่องจากสถาบันการเงินเป็นธุรกิจ ที่จะกระทำได้เฉพาะนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด โดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินประสงค์จะเลิกประกอบกิจการ สถาบันการเงินนั้นก็จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ในขณะที่กิจการ ห้างหุ้นส่วน บริษัทและบริษัทมหาชน ทั่วไป อาจเลิกกิจการตามความประสงค์ของผู้เป็นหุ้นส่วน หรือตามมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

แต่ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะและผลการดำเนินงานที่ขาดทุน จนหากปล่อยให้สถาบันดังกล่าวดำเนินกิจการต่อไปอาจสร้างความเสียหายแก่ประชาชนผู้ฝากเงินและระบบสถาบันการเงิน ดังนั้นเมื่อกระทรวงการคลังโดยการเสนอความเห็นของธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณาเห็นว่าฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินใด ตกต่ำลงถึงขั้นที่อาจกล่าวได้ว่า ไม่สามารถ

ชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอก (Insolvency) และเพื่อป้องกันความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ และความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินต่อระบบสถาบันการเงิน กระทรวงการคลังจะถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน จากนั้นสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะเข้าชดใช้เงินฝากคืนแก่ผู้ฝากเงินตามเกณฑ์ที่กำหนด และสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะเข้าสวมสิทธิ์ (Subrogate) ผู้ฝากเงินที่ได้รับการชดใช้จากสถาบัน และเข้าดำเนินการในฐานะผู้ชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตนั้น เป็นการชำระบัญชีโดยผลของกฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการที่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

2.3.1 ความหมายของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต

ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะธนาคารกลางที่ดูแลระบบสถาบันการเงิน ออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้สถาบันการเงินดำเนินงานในกรอบที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง สถาบันการเงินที่ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งและประกาศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด และมีฐานะและการดำเนินงานที่อาจสร้างความเสียหายแก่ประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าควบคุมสถาบันการเงินโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเข้าแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน แต่ถ้าหากพิจารณาแล้วไม่สามารถแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตและเพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากดำเนินการชำระบัญชีในที่สุด

สถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการและถูกเพิกถอนใบอนุญาต หมายถึงสถาบันการเงินที่มีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะ อันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 โดยมาตรา 92 ได้อธิบายลักษณะการกระทำอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน คือ

(1) สถาบันการเงิน กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการฝ่าฝืนคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยตามมาตรา 89(2) ที่ให้สถาบันการเงินระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 หรือการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขที่สถาบันการเงินต้องยึดถือปฏิบัติ ตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

(2) สถาบันการเงิน กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ กระทำการ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ

- 1 การดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตามมาตรา 30 เนื่องจากสถาบันการเงินต้องมีเงินกองทุนที่เพียงพอรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
- 2 ถือหรือมีหุ้นโดยตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใดเกินอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตามมาตรา 33 และ 34 เนื่องจากต้องการควบคุมความเสี่ยงของสถาบันการเงินโดยการนำเงินฝากที่ได้รับไปลงทุนในบริษัทในเครือ (Subsidiary) และเพื่อให้สถาบันการเงินมีการลงทุนในลักษณะจำกัดความเสี่ยง(Risk Limit)และกระจายความเสี่ยง(Risk Diversification)ที่อาจเกิดขึ้น
- 3 สถาบันการเงินมีการให้สินเชื่อ หรือก่อภาระผูกพัน ให้หรือขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงินแก่ กรรมการ และผู้บริหารระดับสูง ตามมาตรา 48 เนื่องจากเป็นธุรกรรมที่เข้าลักษณะแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ
- 4 สถาบันการเงินมีการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ตามมาตรา 49 เนื่องจากเป็นธุรกรรมที่เข้าลักษณะแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ
- 5 สถาบันการเงินมีการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่บุคคลหลายคนรวมกันในโครงการหนึ่งโครงการใด หรือเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน หรือภาคธุรกิจใดๆ เกินกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ตามมาตรา 50 และ 51 เนื่องจากต้องการให้สถาบันการเงินมีการบริหารความเสี่ยงด้านสินเชื่อกระจายตัว และจำกัดความเสียหายที่อาจเกิดจากบุคคลใดหรือกิจการใด หรือภาคธุรกิจใด ให้อยู่ในระดับที่เงินกองทุนของสถาบันการเงินสามารถรองรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้
- 6 ห้ามมิให้สถาบันการเงินตั้งบริษัทลูก เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งต้องยินยอมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการตาม

อำนาจกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัท
ร่วมของสถาบันการเงินนั้นในลักษณะเหมือนกับเป็นนิติบุคคลเดียวกัน เพื่อ
ประโยชน์ในการตรวจสอบความมั่นคงของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน
นอกจากนั้น สถาบันการเงินต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนหรือทุนของกลุ่ม
ธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินนั้นตามอัตราส่วนที่ธนาคารแห่ง
ประเทศไทยกำหนด รวมทั้งห้ามมิให้สินเชื่อ หรือทำธุรกรรมเกินกว่าที่
ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ตามมาตรา 57 58 59 ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิ
ให้กลุ่มธุรกิจของสถาบันการเงินมีการทำธุรกรรมระหว่างกันในลักษณะ
เอื้ออำนวยประโยชน์เกินสมควร

- 7 สถาบันการเงินต้องดำเนินการจัดชั้นสินทรัพย์และภาระผูกพันที่เสียหายหรือ
อาจเสียหาย หรือที่เรียกว่า สินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้(Non Performing
Asset)และให้ตัดออกจากบัญชีหรือกันเงินสำรองไว้สำหรับสินทรัพย์และ
ภาระผูกพันดังกล่าว นอกจากนี้ ยังต้องกันสำรองสำหรับสินทรัพย์ปกติ
ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตามมาตรา 60 และ
มาตรา 61 เพื่อให้สถาบันการเงินมีการกันสำรองหนี้สูญที่เพียงพอสำหรับ
เผื่อการด้อยค่าของสินทรัพย์ และเพื่อให้งบการเงินของสถาบันแสดงผลค่า
สินทรัพย์ที่แท้จริงต่อสาธารณชน
- 8 สถาบันการเงินต้องมีการบริหารสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพัน(Asset &
Liability Management : ALM) ให้มีความสัมพันธ์กับการรับฝากเงิน การ
กู้ยืมเงิน หรือการรับเงินจากประชาชน ทั้งต้องดำรงอัตราส่วนสินทรัพย์
สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตามมาตรา 63
หรือมาตร 64 เนื่องจากแหล่งเงินทุน(Source of Fund)สถาบันการเงินที่ใช้
ในการดำเนินธุรกิจเกือบทั้งหมดมาจากเงินรับฝากและเงินกู้ยืม ซึ่งมี
ระยะเวลาที่ต้องชำระคืน หากการจัดการไม่เหมาะสม สถาบันการเงินอาจ
ประสบปัญหาสภาพคล่อง จนไม่อาจชำระหนี้คืนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ ซึ่ง
จะสร้างความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงิน

(3) สถาบันการเงิน กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ ไม่จัดทำ
บัญชีเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริงตามมาตรฐานการบัญชี
และหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตามมาตรา 66 หรือลงข้อความเท็จหรือปลอมบัญชี

เอกสาร ซึ่งทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าสถาบันการเงินนั้นมีฐานะการเงินและการดำเนินงานที่มั่นคง เป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกองทุน สินทรัพย์สภาพคล่อง การกันเงินสำรอง การจัดชั้น สินทรัพย์ และเรื่องอื่น ๆ ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(4) สถาบันการเงินหยุดทำการจ่ายเงินตามที่มีหน้าที่จะต้องชำระคืน ซึ่งถือเป็นการ ผิดนัดชำระหนี้ (Default) สำหรับธุรกิจสถาบันการเงินแล้ว ถือเป็นเหตุสำคัญที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงิน ที่ดำเนินธุรกิจโดยอาศัยความเชื่อถือของผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ การหยุดทำการชำระหนี้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดในสัญญาทางการเงิน ทำให้คู่สัญญาถือเป็นเหตุ ผิดนัดชำระหนี้ (Events of Default) แม้หนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระก็ตาม

(5) สถาบันการเงินมีผลประกอบการขาดทุน และธนาคารแห่งประเทศไทย เหตุอันควรคาดได้ว่าสถาบันการเงินนั้นไม่อาจดำรงเงินกองทุนได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีตามมาตรา 96 ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินก่อนหน้านั้น อันเนื่องมาจากสาเหตุที่เงินกองทุนต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ก็ตาม

2.3.2 การแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

เมื่อสถาบันการเงินแห่งใดที่ถูกทางการถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งจะต้องเลิกกิจการในที่สุด ขั้นตอนที่สำคัญในการชำระบัญชี คือ การจัดการสินทรัพย์ของสถาบัน การเงินนั้น เพื่อชำระหนี้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต สถาบันประกันเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี จะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว แต่ก็ยังเป็นภาระชำระบัญชีที่เกิดจากเหตุอื่นนอกจากเหตุล้มละลาย เพราะเหตุล้มละลายนั้น หมายถึงบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีเหตุสันนิษฐานตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลนั้น มีหนี้สินล้นพ้นตัว ถึงแม้ว่าสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตจะมีฐานะและผลการดำเนินการที่ตกต่ำจนไม่อาจปล่อยให้ ดำเนินธุรกิจสถาบันการเงินต่อไปได้ก็ตาม ก็อาจจะยังไม่เข้าเงื่อนไขการเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ที่จะทำให้สถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตเข้าสู่กระบวนการล้มละลายในชั้นศาล

ดังนั้น การเข้าไปดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ สถาบันการเงิน และให้สถาบันประกันเงินฝากเข้าไปดำเนินการชำระบัญชี เพื่อจัดการสินทรัพย์ของ สถาบันการเงิน โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของที่ประชุมผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงิน นั้นต้องอาศัย อำนาจตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อมอบอำนาจให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็น

ผู้ดำเนินการจัดการชำระบัญชีโดยจัดการกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน และชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้ของสถาบันการเงินนั้น โดยขั้นตอนที่จะเข้าไปดำเนินการชำระบัญชีเริ่มต้นจากพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในการสั่งปิดกิจการสถาบันการเงินที่มีฐานะอ่อนแอ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ฝากเงิน ตามมาตรา 98 และมาตรา 112 จากนั้นเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ให้ชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้น

ในขั้นตอนการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต จะดำเนินการโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ว่าเมื่อสถาบันการเงินถูกถอนใบอนุญาตแล้ว ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงิน และการใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมผู้ถือหุ้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบันเนื่องด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตและเลิกกิจการที่เกิดจากเหตุอื่นนอกจากเหตุล้มละลาย และบทบัญญัติพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก หมวด 4 เกี่ยวกับการชำระบัญชีสถาบันการเงิน มิได้มีการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ชำระบัญชีมาบังคับใช้ อันประกอบด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535

เนื่องจากสถาบันการเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศจะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการชำระบัญชี ดังนั้นเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตจะทำให้สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับธุรกิจหลักทรัพย์ด้วย เนื่องจากสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 แต่แม้จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ซึ่งโดยบทบัญญัติจะต้องเลิกกิจการและชำระบัญชีก็ตาม การชำระบัญชีก็จะต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เนื่องจากมีบทยกเว้นในกรณีที่บริษัทจดทะเบียนที่ว่าเป็น เป็นกิจการที่มีหน่วยงานของรัฐกำกับดูแลอยู่เช่น สถาบันการเงินที่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ตามที่ตลาดหลักทรัพย์อนุญาต แต่ในขณะเดียวกันก็อยู่ในการกำกับดูแลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น หากจำเป็นที่จะต้องเพิกถอนใบอนุญาตและดำเนินการชำระบัญชี)สถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ก็ยังคงอยู่ในขั้นตอนการชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เท่านั้น

* พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ดังนั้น หากจำเป็นที่จะต้องเพิกถอนใบอนุญาตและดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ก็ยังคงอยู่ในขั้นตอนการชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เท่านั้น *

เนื่องจากผู้ชำระบัญชีตามกฎหมายที่กล่าวมานี้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการบริหารจัดการสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต ในเรื่องของมูลค่าหรือราคาที่ใช้ในการโอนหรือจำหน่ายแก่บุคคลหรือนิติบุคคลที่รับโอนหรือรับซื้อสินทรัพย์ดังกล่าว รวมทั้งการจัดสรรเงินเพื่อชำระหนี้คืนแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝาก เจ้าหนี้ภายนอกและผู้ถือหุ้น

ดังนั้นมาตรา 60 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ได้วางมาตรการป้องกันการถูกฟ้องร้อง จากผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง อันเกิดจากการขาย หรือโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่อาจเกิดจากการขายทรัพย์ ที่สถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต มิได้เป็นเจ้าของ หรือไม่มีสิทธิในทรัพย์ นั้น หรือทำการขายทรัพย์นั้น ในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่ายุติธรรม ทำให้การชำระบัญชีมีผลขาดทุน ซึ่งมีผลโดยตรงทำให้ผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง เจ้าหนี้ผู้สุจริต หรือผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้รับความเสียหาย โดยให้สถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตและบุคคลที่รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน ร่วมกันรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น อาจส่งผลให้การชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเกิดความล่าช้าขึ้นได้

สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การทำหน้าที่ผู้ชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งในฐานะผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะผู้ชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน หากสถาบันการเงินนั้น ดำเนินกิจการในรูปของบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่ผ่านมาที่เกิดขึ้นในอดีต ประเด็นต่างๆเหล่านี้ อาจเป็นมูลเหตุที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย ฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนธุรกรรมที่เกิดจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้

* พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

มาตรา 148 ในกรณีที่รัฐมนตรีสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 143 มาตรา 146 หรือมาตรา 147 ที่เป็นการสั่งเพิกถอนการประกอบกิจการทุกประเภท ให้บริษัทหลักทรัพย์ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวเป็นอันเลิกบริษัท ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่สถาบันการเงินที่อาจประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ได้ตามกฎหมายอื่น

2.3.3 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ชำระบัญชี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ชำระบัญชีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น การดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากยังคงต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าว ซึ่งบัญญัติในกฎหมายอื่น ดังนี้

พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน

สถาบันการเงินที่เป็นบริษัทมหาชน ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน เนื่องจากมาตรา 159 ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า ในกรณีที่บริษัทเลิกโดยเหตุอื่นนอกจากเหตุล้มละลายให้จัดการชำระบัญชี โดยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในเรื่องการชำระบัญชี ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีในมาตรา 160 โดยให้ผู้ชำระบัญชีมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการงานของบริษัทเฉพาะที่จำเป็นเพื่อชำระสะสางกิจการงานที่ค้างอยู่ให้เสร็จสิ้นไป แต่ห้ามมิให้ดำเนินกิจการขึ้นใหม่
- (2) เก็บรวบรวมและรับเงินหรือสินทรัพย์ที่บริษัทมีสิทธิจะได้รับจากบุคคลอื่นหรือขายสินทรัพย์ของบริษัท
- (3) ดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีแพ่งหรือคดีอาญา หรือประนีประนอมยอมความในเรื่องใด ๆ ในนามของบริษัท
- (4) ชำระหนี้ในนามของบริษัท
- (5) เรียกประชุมผู้ถือหุ้น
- (6) แบ่งเงินหรือสินทรัพย์ที่เหลืออยู่ภายหลังการชำระหนี้ให้แก่ผู้ถือหุ้น
- (7) ดำเนินการตามมาตรา ๑๑ วรรคสาม
- (8) ดำเนินการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อให้การชำระบัญชีเสร็จสิ้น

ในกรณีที่ผู้ชำระบัญชีดำเนินการตาม (1) เกินความจำเป็น จนเป็นเหตุให้เกิด

การขาดทุนขั้นผู้ชำระบัญชีต้องรับผิดชอบบริษัทในส่วนของขาดทุนนั้น

ประเด็นในเรื่องความรับผิดในฐานะผู้ชำระบัญชีในมาตราดังกล่าว คือ การดำเนินการเกินความจำเป็น ซึ่งความจำเป็นที่ว่านี้ ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนมิได้กล่าวถึงความหมายไว้ว่า คืออะไร แต่หากพิจารณาถึงความจำเป็นในความหมายทั่วไป ความจำเป็นเพื่อชำระสะสางกิจการงานที่ค้างอยู่ หมายถึง ความจำเป็นที่มาจากความเห็นของผู้ชำระบัญชี ผู้ซึ่งต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายและบัญชี ความจำเป็นที่มาจากความเห็นของผู้ชำระบัญชี อาจแตกต่างจากความเห็นเชิงวิญญูชนทั่วไป เนื่องจากเป็นความเห็นที่ต้องคำนึงถึงหลักวิชาชีพและตั้งอยู่บนการคาดการณ์อย่างมีเหตุมีผล(Rational Expectation) โดยที่ปัจจัยที่ใช้ประกอบการตัดสินใจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การคาดการณ์เกี่ยวกับปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใดๆ เพื่อสะสางกิจการที่ค้างอยู่อาจทำให้เกิดความเสียหายจากการตัดสินใจดังกล่าว

เนื่องจากสถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนนิติบุคคลในประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชน หากเกิดความจำเป็นที่จะต้องทำการชำระบัญชีสถาบันการเงิน โดยไม่ได้ดำเนินการในชั้นล้มละลาย ก็จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงมาตรา160 วรรคท้าย ที่บัญญัติถึงการดำเนินการของผู้ชำระบัญชีของบริษัทมหาชน จะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น และหากเกิดความเสียหายผู้ชำระบัญชีต้องรับผิดชอบในผลขาดทุนที่เกิดจากการชำระบัญชี ด้วยเหตุนี้อาจเป็นช่องทางให้ผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ดำเนินการฟ้องร้องแก่หน่วยงานของทางการที่ทำหน้าที่ชำระบัญชีก็ได้

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต มิใช่เป็นการชำระบัญชีโดยข้อตกลงของที่ประชุมผู้ถือหุ้นที่มีมติให้เลิกกิจการ และมีใช้การชำระบัญชีโดยคำสั่งศาล แต่เป็นการชำระบัญชีด้วยเหตุอื่นนอกจากล้มละลาย แต่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ในการสั่งปิดหยุดดำเนินการและเพิกถอนใบอนุญาต จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้มีฐานะเป็นผู้ชำระบัญชี เพื่อดำเนินการชำระบัญชีโดยการจัดการกับสินทรัพย์หนี้สินและภาระผูกพันของสถาบันการเงิน และชำระหนี้คืนแก่เจ้าหนี้บริริมสิทธิ ก่อนขอให้ศาลสั่งล้มละลาย

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในเรื่องการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ว่าด้วยการชำระบัญชีสถาบันการเงิน โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการตามมาตราต่างๆ ดังนี้

1. มาตรา 56 ภายหลังจากที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ให้สถาบันเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงิน และการใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมผู้ถือหุ้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบัน

การกำหนดเช่นนี้ทำให้ถือได้ว่า การสั่งการใด หรือการตัดสินใจดำเนินการในสิ่งใดของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น การดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นการขาย หรือโอน รวมถึงการแต่งตั้งถอดถอนกรรมการและผู้บริหารสถาบันการเงินที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากเห็นว่ามีส่วนรับผิดชอบต่อผลเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเพื่อความจำเป็นอื่น เป็นไปตามมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งรวมทั้งการแต่งตั้งถอดถอนกรรมการและผู้บริหารของสถาบันการเงิน นั้น แต่มีประเด็นทางกฎหมายที่ต้องพิจารณา คือ การดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่แทนผู้ถือหุ้นในการชำระบัญชี อาจเกิดความเสียหาย หรือผลขาดทุนเกินปกติทางการค้า ผู้ถือหุ้นมีสิทธิ์ฟ้องร้องสถาบันคุ้มครองเงินฝากต่อศาล ในการกระทำให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันการเงินที่ถูกชำระบัญชี ได้หรือไม่

เนื่องจากการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เป็นการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการ โดยไม่ได้ใช้อำนาจผ่านกระบวนการทางศาล ดังนั้นโอกาสที่ผู้ได้รับความเสียหายทั้งผู้ถือหุ้นและเจ้าหนี้สามัญ อาจดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลได้ 2 กรณี คือ⁴

- 1) ร้องขอต่อศาลในการพิจารณาความเหมาะสมถึงวิธีการที่ใช้ ในการดำเนินการชำระบัญชี รวมถึงความสมควรแก่เหตุที่ทางการในการตัดสินใจดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน อีกทั้งอาจฟ้องร้องต่อศาลถึงการใช้อำนาจของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือสั่งการเกินความจำเป็น หรือเกินอำนาจที่ได้รับ
- 2) การฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานรัฐและคณะกรรมการที่ดำเนินการชำระบัญชี โดยทั่วไปผู้ที่ได้รับความเสียหาย จะฟ้องต่อศาลในความเสียหายที่ได้รับจากการดำเนินการชำระบัญชี และยิ่งไปกว่านั้น จะเป็นการ

⁴ An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency. Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank For the IMF, approved by Sean Hagan and Christopher Towe, April 17, 2009

ฟ้องร้องในความผิดส่วนบุคคลอีกด้วย โดยฟ้องในประเด็นที่มีการใช้อำนาจไม่เหมาะสม

ดังนั้น แม้กฎหมายจะบัญญัติให้การดำเนินการใดๆ ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ถือเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น นั้น ก็อาจใช้ในการดำเนินการชำระบัญชีเท่านั้น แต่ยังไม่อาจป้องกันการถูกฟ้องร้องจากผู้เสียหาย อันได้แก่ เจ้าหนี้สามัญ และผู้ถือหุ้นที่ได้รับความเสียหายจากการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

2. ดำเนินการชำระบัญชีโดยการขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามมาตรา 60 ที่เป็นขั้นตอนในการจัดการสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ซึ่งในการขายสินทรัพย์หรือการโอนสิทธิเรียกร้องในลูกหนี้ของสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยมีได้กำหนดวิธีการหรือทางเลือกให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ในการพิจารณาวิธีการอื่น ในขณะที่บัญญัติในมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 * เปิดทางให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถเลือกวิธีการที่สะดวกและเป็นผลดีที่สุดในการขายทรัพย์สินที่รวบรวมได้ เพื่อนำเงินมาชำระคืนแก่บรรดาเจ้าหนี้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ รูปแบบและวิธีการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากถูกกำหนดไว้เพียงการขายหรือโอน โดยมีได้เปิดช่องให้ใช้วิธีการจัดการสินทรัพย์ด้วยรูปแบบและวิธีการอื่น ที่อาจเป็นผลดีกว่าเมื่อเทียบกับการขายหรือโอนสินทรัพย์แก่ผู้ซื้อหรือผู้รับโอน เนื่องจากปัจจัยที่มีความสำคัญต่อราคาสินทรัพย์ในขณะที่มีการเจรจาต่อรองกับผู้ประสงค์จะซื้อหรือรับโอนไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งในต่างประเทศทางการสามารถจัดตั้ง Bridge bank ซึ่งถือเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจ ที่ตั้งขึ้นมาเป็นการชั่วคราว เพื่อรับโอนสินทรัพย์ที่ดี (Good bank) และบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตไปเพื่อดำเนินการต่อจนกว่าจะเจรจหาผู้ซื้อที่เหมาะสมได้

3. ในกรณีที่มีการชำระบัญชีที่ดำเนินการโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ด้วยการขายหรือโอนสินทรัพย์ และเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลภายนอก พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 บัญญัติบทคุ้มครองสถาบันจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย ด้วยการตราบทบัญญัติในมาตรา 60 วรรคท้าย กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการชำระบัญชี เรียกร้องค่าเสียหายที่ว่ำนับกับผู้รับซื้อหรือรับโอนและสถาบันการเงินที่ถูกเพิก

* พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 123 วรรคแรก สินทรัพย์ซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รวบรวมได้มา เมื่อลูกหนี้ล้มละลายแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจขายตามวิธีที่สะดวกและเป็นผลดีที่สุด

ถอนใบอนุญาต โดยร่วมกันชดใช้ในฐานะลูกหนี้ร่วม ซึ่งเป็นบทคุ้มครองสถาบันคุ้มครองเงินฝากจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากผู้เสียหาย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ การตราบทบัญญัตินี้อาจเป็นการป้องกันสถาบันคุ้มครองเงินฝาก มิให้ถูกฟ้องร้องจากผู้ได้รับความเสียหาย แต่การกำหนดให้สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และผู้รับซื้อหรือรับโอนร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายในฐานะลูกหนี้ร่วม อาจทำให้ต้องกลับมาพิจารณาว่า การบัญญัติเช่นนี้จะเป็นอุปสรรคในการชำระบัญชีหรือไม่ เพราะผู้ซื้อหรือผู้รับโอนจะต้องพิจารณาความคุ้มค่าของประโยชน์ที่ได้รับ กับความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในการเรียกร้องให้ชำระค่าเสียหายที่เกิดขึ้น จนอาจกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินการชำระบัญชีในที่สุด

4. กรณีที่สถาบันได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินหรือสถาบันการเงินที่รับโอนเงินฝากให้อำนาจสถาบันจัดการสินทรัพย์เพื่อชำระหนี้ได้ และภายหลังที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วให้สถาบันยื่นคำร้องขอเพื่อเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย โดยสถาบันพ้นจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ชำระบัญชีและให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไป

ในขั้นตอนก่อนร้องต่อศาลเพื่อเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีจะดำเนินการจัดการรวบรวมสินทรัพย์เพื่อจัดสรรชำระคืนเงินฝากที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ชำระไปในฐานะผู้รับประกัน และแก่เจ้าหนี้บุริมสิทธิในระดับที่เหนือกว่า ทั้งยังให้มีการระงับการพิจารณาคดีที่มีผู้ฟ้องสถาบันการเงินนั้นสำหรับสิทธิใดๆ ต่อศาลไว้ก่อน (Automatic Stay) นับแต่วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต จนถึงวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องร้องสถาบันการเงินเป็นคดีล้มละลายหรือฟ้องร้องบังคับคดีเกี่ยวกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ซึ่งบัญญัติในมาตรา 64 ว่านับแต่วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต จนถึงวันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามคำขอของสถาบันตามมาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า

- (1) ห้ามมิให้ผู้ใดฟ้องสถาบันการเงินนั้นเป็นคดีล้มละลาย รวมตลอดจนฟ้องร้องบังคับคดีเกี่ยวกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงินนั้น
- (2) ให้ศาลงดการพิจารณาคดีที่มีผู้ฟ้องสถาบันการเงินนั้นสำหรับสิทธิเรียกร้องใดๆ ต่อศาลไว้ก่อน

โดยหลักการในมาตรานี้จะทำเพื่อป้องกันสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตถูกบุคคลภายนอกฟ้อง เป็นการหยุดกระบวนการทางศาลทั้งหมด เพื่อให้เวลาแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ผู้มีอำนาจจัดการสินทรัพย์ต่างๆ เพื่อชำระหนี้แก่สถาบัน

คุ้มครองเงินฝาก สำหรับเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินไปแล้ว รวมทั้งแก่เจ้าหนี้อื่นที่มีบุริมสิทธิในลำดับเหนือกว่าตน ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจต้องดำเนินการหรือต้องพิจารณาถึงเอกสารหลักฐานจำนวนมาก ที่มีอาจกำหนดระยะเวลาได้แน่นอน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีได้กำหนดกรอบเวลา หรือมิได้กำหนดเร่งรัดไว้แต่อย่างไร

แม้ว่าการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต อาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่ขึ้นกับความยุ่งยากในการรวบรวมสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน แต่การที่พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการ ในระหว่างการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก อาจเป็นสาเหตุให้มูลค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตลดลงและทำให้เกิดความสูญเสียแก่เจ้าหนี้ทั้งหลายได้

2.3.4 ขั้นตอนการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงิน

การชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต เป็นการชำระบัญชีที่มีได้เกิดจากความสมัครใจของผู้เป็นหุ้นส่วน มิได้เกิดจากคำสั่งศาลโดยการร้องขอ ทั้งมิใช่การชำระบัญชีด้วยเหตุล้มละลาย แต่เป็นการชำระบัญชีอันเนื่องจากการที่สถาบันการเงินถูกรัฐบาลแห่งประเทศไทยสั่งปิดกิจการและถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 98 และ มาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 จากนั้นสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะเข้ามาจัดการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. การดำเนินการกับกรรมการและผู้บริหารสถาบันการเงิน

มาตรา 59 ในกรณีที่สถาบันเห็นว่า สัญญาจ้างผู้บริหารของสถาบันการเงินที่มีการชำระบัญชีมีเงื่อนไขที่ไม่เหมาะสม หรือกำหนดค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์สูงเกินสมควรหรือสถาบันการเงินดังกล่าวได้รับความเสียหายจากการบริหารหรือการละเลย ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้บริหารสถาบันการเงิน ให้สถาบันโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจเลิกจ้างระงับหรือลดการจ่ายค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ผู้บริหารดังกล่าวได้

ในการดำเนินการผู้บริหารสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตอาจทำได้โดยการเลิกจ้างและเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาจ้าง ตามมาตราดังกล่าวสามารถแยกสาเหตุได้ 2 กรณี คือเงื่อนไขในสัญญาไม่เหมาะสม หรือมีการบริหารงานสถาบันการเงินจนได้รับความเสียหาย ซึ่งทั้งสอง

กรณีเป็นเรื่องที่อาจเกิดข้อโต้แย้งจากผู้บริหารของสถาบันการเงินได้ เนื่องจากการกำหนดค่าตอบแทนในสัญญาว่าจ้างผู้บริหารสถาบันการเงินไม่มีค่ากลางที่ชัดเจนพอที่จะใช้อ้างอิง เพื่อที่จะพิจารณาว่าสูงเกินสมควรหรือไม่ ดังนั้นการพิจารณาจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจเป็นสำคัญ รวมทั้งการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินเป็นผลโดยตรงจากการบริหารหรือการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เหนือการควบคุมและส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินจนเกิดความเสียหาย

2. การโอนขายสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน

เป้าหมายการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต คือ การขายหรือโอนสินทรัพย์เพื่อนำเงินมาชำระหนี้คืนแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้รับช่วงสิทธิจากการจ่ายเงินเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครอง โดยมาตรา 60 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หากสถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีได้ขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันของสถาบันการเงินนั้นไปให้บุคคลอื่น” สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะดำเนินการขายหรือโอนให้แก่ผู้ซื้อหรือผู้รับโอน ซึ่งอาจหมายถึงนักลงทุน สถาบันการเงินที่มีฐานะเข้มแข็ง หรือสถาบันการเงินพิเศษที่เรียกว่า Bridge bank ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับเช่นในต่างประเทศ

ประเด็นที่สำคัญในเรื่องการโอนขายสินทรัพย์คือ ราคาขายที่เหมาะสมซึ่งที่ผ่านมาในการขายทรัพย์สินของสถาบันการเงินทั้ง 56 แห่ง โดยองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ใช้วิธีการประมูลในการจำหน่ายสินทรัพย์ ตามมาตรา 30 วรรค 5 โดยการขายสินทรัพย์เพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากมิได้กำหนดวิธีการขายหรือโอนที่ชัดเจน ซึ่งรวมถึงมิได้บัญญัติวิธีการกำหนดราคาขายหรือโอนที่ชัดเจนซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

3. การชำระหนี้คืนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้

เมื่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ได้ขายหรือโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเสร็จสิ้นแล้ว ในมาตรา 63 สถาบันมีอำนาจจัดการสินทรัพย์ต่างๆ เพื่อชำระหนี้แก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากสำหรับเงินที่จ่ายคืนแก่ผู้ฝากเงิน รวมทั้งแก่เจ้าหนี้อื่นที่มีบุริมสิทธิในลำดับเหนือกว่าตน และหากมีเงินเหลือ จะจ่ายให้แก่เจ้าหนี้สามัญตามสัดส่วนที่เป็นธรรมและด้วยความยินยอมของเจ้าหนี้ดังกล่าว ก่อนที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้สั่งให้สถาบันการเงินนั้นล้มละลายก็ได้

นั้นย่อมหมายความว่า ภายหลังจากชำระบัญชี หากสถาบันสามารถเจรจา ดำเนินการเฉลี่ยทรัพย์สินแก่เจ้าหนี้และผู้ถือหุ้น และได้ผลเป็นที่น่าพอใจแก่ทุกฝ่าย ก็อาจไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย และหากจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายเนื่องจากไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ และส่งเรื่องเข้าสู่ศาลล้มละลาย เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดให้สถาบัน มอบเงินและสินทรัพย์ตลอดจนเอกสารทั้งปวงให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และให้สถาบันพ้นจาก อำนาจและหน้าที่ในฐานะผู้ชำระบัญชีตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นไป และกระบวนการชำระบัญชีต่อไปให้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

2.3.5 การคุ้มครองความรับผิดของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจากการดำเนินการชำระ บัญชี

มาตรา 60 เมื่อรัฐมนตรีสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินใดหากสถาบัน คุ้มครองเงินฝาก ในฐานะผู้ชำระบัญชีได้ขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันของสถาบัน การเงินนั้นไปให้บุคคลอื่นมิให้นำมาตรา 237 และมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 114 และมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาใช้บังคับ แล้วแต่กรณีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดให้สถาบันการเงิน ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และบุคคลที่รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันร่วมกัน รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

จากความในมาตราดังกล่าว เพื่อให้การชำระบัญชีดำเนินไปได้โดยไม่สะดุด หรือ ถูกขัดขวางโดยผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งป้องกันมิให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องรับผิดจากความเสียหาย ที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียอาจฟ้องร้องในประเด็นที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ดำเนินการเกินความจำเป็นจนเกิดความเสียหายจากการขายหรือโอนสินทรัพย์

แม้จะบัญญัติมาตรการคุ้มครองธุรกรรมและตัวสถาบันจากความรับผิดในการ ดำเนินการชำระบัญชีก็ตาม แต่การที่ให้ผู้ซื้อหรือผู้รับโอนยังต้องรับผิดจากความเสียหายร่วมกับ สถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต ก็อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินการชำระบัญชี เนื่องจากผู้ซื้อ หรือผู้รับโอนจะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของการถูกฟ้องเพื่อเรียกร้องเงินชดเชยจากผู้มีส่วนได้ เสียการชำระบัญชี ซึ่งจะกลายเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการชำระบัญชีในที่สุด

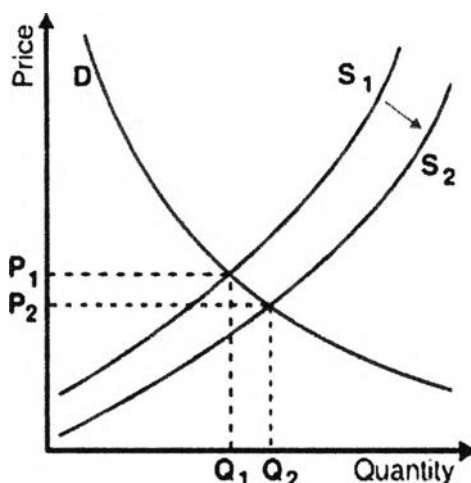
2.4 ความสูญเสียจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

การชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตที่เกิดขึ้นและก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งผู้ฝากเงินที่มีได้รับความคุ้มครองจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากเหล่า เจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน และผู้ถือหุ้น ทั้งนี้เกิดจากการขายสินทรัพย์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินให้สินเชื่อ หรือลูกหนี้ของสถาบันการเงิน นั้นเอง

โดยทั่วไปแล้วปัจจัยสำคัญที่ทำให้มูลค่าหรือราคาของสินทรัพย์เสื่อมถอย หรือด้อยค่า มาจากการเจรจาต่อรองบนพื้นฐานของข้อมูลที่ผู้ซื้อได้รับทราบจากแหล่งข้อมูลหรือคาดการณ์ หรือการคำนวณมูลค่าหรือราคาตลาดที่คู่สัญญาจะตกลงร่วมกันซึ่งมาจากมูลค่าปัจจุบัน(Present Value) ที่แปรผกผันกับปัจจัยอัตราดอกเบี้ยและการเสื่อมราคาตามปัจจัยของระยะเวลา ซึ่งเกิดขึ้นได้ ทั้งสินทรัพย์ที่มีตัวตน (Real Assets) และสินทรัพย์ทางการเงิน (Financial Assets) ปัจจัยที่กล่าวนี้ เป็นสาเหตุของการด้อยค่าของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และนำมาซึ่งส่วนสูญเสียที่เกิดในขบวนการชำระบัญชี โดยสามารถอธิบายในเชิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ได้ดังนี้

ทฤษฎีอุปสงค์และอุปทาน(Demand & Supply Theory)

มูลค่าหรือราคาอาจลดลงหรือเพิ่มขึ้นสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอุปสงค์และอุปทานในตลาด การที่ทางการนำสินทรัพย์จำนวนมากของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตมาขายเพื่อนำเงินไปชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เป็นการเพิ่มอุปทานอย่างฉับพลัน ในขณะที่เดียวกันได้ตั้งเงื่อนไขในการแบ่งกองสินทรัพย์ที่ใหญ่เกินกว่าบุคคลทั่วไปจะเข้ามาประมูลได้ ซึ่งเป็นการทำให้การปรับตัวตามกลไกราคาไม่สามารถดำเนินไปได้ คือทำให้ราคาลดลงอย่างมีนัยสำคัญ



จากรูป โดยกำหนดให้ S_1 แทนอุปสงค์สินทรัพย์ทางการเงินในตลาด ซึ่งอาจเป็นตราสารหนี้ ตราสารทุน หรือลูกหนี้ ที่มีอยู่ในตลาดขณะนั้น โดย D แทนอุปสงค์รวมในตลาด ราคายุติธรรมอยู่ที่ P_1 ปริมาณสินทรัพย์ที่จุดดุลยภาพอยู่ที่ Q_1 เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) นำสินทรัพย์ออกขายในจำนวนมาก เป็นการเพิ่มอุปทานในตลาด โดย S_2 แทนอุปทานใหม่ ในภาวะที่อุปสงค์ไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากผู้ที่สามารถเข้ามาประมูลต้องมีคุณสมบัติผ่านเกณฑ์ ซึ่งมีจำนวนน้อยรายจึงเกิดอุปสงค์ส่วนเกิน ราคาสินทรัพย์จะลดลงเพื่อลดอุปสงค์ส่วนเกินนั้นโดยราคาปรับลดลงมาที่ P_2

The Lemons Market

ในทางทฤษฎีกลไกตลาดจะเป็นตัวกำหนดราคาดุลยภาพที่ทำให้การแลกเปลี่ยนเกิดขึ้น ราคาที่กล่าวจะสะท้อนมูลค่าทางเศรษฐกิจ (Economic value)* ที่แท้จริงวัดจากรายได้ที่เกิดขึ้นในอนาคต แต่หากเป็นสินค้า หรือลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกชำระบัญชี จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ซื้อจะต้องใช้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเพื่อประเมินมูลค่า เพราะสินทรัพย์ทางการเงินหรือลูกหนี้ของสถาบันการเงินนั้น ถือเป็นสินค้าที่ต้องอาศัยความเชื่อถือ (Credence Goods) อันเป็นสินค้าที่มีปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมของข้อมูลข่าวสาร (Asymmetric Information) เนื่องจากผู้ซื้อจะมีข้อมูลไม่มากพอ จนไม่อาจประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจที่แท้จริงเท่ากับผู้ขายหรือสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตและสถาบันคุ้มครองเงินฝากซึ่งเป็นผู้ดำเนินการชำระบัญชี ดังนั้น ผู้ซื้อจะเสนอราคาเฉลี่ยสำหรับกองสินทรัพย์ที่ต่ำ เนื่องจากผู้ซื้อคาดการณ์ว่าสินทรัพย์ที่เสนอขายมีทั้งสินทรัพย์ที่มี

* Economic Value (EV) หมายถึงผลประโยชน์หรือมูลค่าปัจจุบันของรายได้ที่เกิดจากการใช้สินทรัพย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับสินทรัพย์ทางการเงินจะวัดมูลค่าปัจจุบันหรือ Present Value ของกระแสเงินสดที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

คุณภาพดีและเลวปะปนกัน และหากผู้ขายไม่สามารถรับผลขาดทุนในส่วนนี้ได้ ผู้ขายก็อาจคัดสินทรัพย์ที่มีมูลค่าเท่ากับหรือต่ำกว่าราคาที่ผู้ซื้อเสนอมา ดังนั้น กระบวนการเหล่านี้จะนำไปสู่ความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) เนื่องจากกลไกตลาดไม่อาจทำงานได้อย่างสมบูรณ์ จนราคาไม่สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของสินทรัพย์ ด้วยสภาพเช่นนี้ ในที่สุดตลาดก็จะเหลือแต่สินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือที่เรียกว่า The Lemons Market⁷

2.4.1 ผลกระทบต่อราคาของสินทรัพย์จากการขายโดยวิธีการประมูล

ในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตมักก่อให้เกิดความสูญเสีย โดยเฉพาะการชำระบัญชีสถาบันการเงิน 56 แห่ง โดยคณะกรรมการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ในครั้งนั้น ซึ่งดำเนินการขายสินทรัพย์ด้วยวิธีการประมูลของสินทรัพย์ที่แบ่งแยกไว้ แม้การประมูลจะเป็นวิธีที่โปร่งใสและมีความน่าเชื่อถือ แต่ท้ายที่สุดราคาประมูลของสินทรัพย์ที่ได้รับ ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าทางบัญชี ซึ่งสร้างความเสียหายแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเท่านั้น แต่ราคาประมูลนี้ อาจจะกลายเป็นราคาอ้างอิงที่ทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของสินทรัพย์ประเภทเดียวกันในการประมูลสินทรัพย์ ในการชำระบัญชี สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในอนาคต สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมของข้อมูลข่าวสารหรือ มูลค่าที่แท้จริง (Asymmetric Information) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มูลค่าของกองสินทรัพย์ที่เป็นลูกหนี้เงินให้สินเชื่อของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งการตัดสินใจของผู้เข้าประมูลบนความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลนี้ ทำให้ผู้เข้าประมูลใช้ข้อมูลในอดีตที่เคยเกิดขึ้นมาทำการตัดสินใจ ส่งผลให้การเสนอราคาในการประมูลของสินทรัพย์ที่เป็นลูกหนี้สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเหลือเพียงร้อยละ 20-30 เท่านั้น ซึ่งใกล้เคียงกับมูลค่าที่ FDIC ได้รับจากการประมูลขายสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในปี 2542 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 29.3⁸

เนื่องจากมาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชกำหนดปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 บัญญัติให้การขายสินทรัพย์เพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้น ให้เปิดประมูลโดยเปิดเผยหรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และด้วยการกำหนดเงื่อนไขให้ลูกหนี้สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เข้ามาประมูลหนี้ของตนเอง ไม่เช่นนั้นจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบกิจการไทยทั้งหมด ซึ่งเป็นลูกหนี้อยู่ในระบบสถาบันการเงินของประเทศ ไม่รักษาวินัยในการ

⁷ "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," Quarterly Journal of Economics, 84 (August 1970), pp. 488-500.

⁸ FDIC : Sales Summary 1990-2009 (<http://www.fdic.gov/buying/historical/loans/index.html>)

ชำระหนี้ เพราะสามารถมาประมูลหนี้ของตนเองได้ในราคาต่ำกว่าภาระหนี้ที่มีอยู่ อันจะนำไปสู่ความเสียหายใหญ่หลวงที่สุดต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ

ด้วยการกำหนดให้กองสินทรัพย์ที่ประมูลแต่ละกองมีมูลค่าสูงเกินความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคลทั่วไปจะสามารถเข้ามาร่วมประมูล ดังนั้น ด้วยจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลซึ่งมีเพียงกองทุนขนาดใหญ่จากต่างประเทศ ซึ่งอาศัยการคาดการณ์และประสบการณ์จากการประมูลสินทรัพย์ของสถาบันการเงินในต่างประเทศ จึงทำให้ราคาประมูลสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต จึงต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง จนทำให้การชำระบัญชีในครั้งนั้น สร้างความเสียหายแก่ทางการเป็นอย่างมาก

เนื่องจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดรูปแบบในการชำระบัญชีด้วยวิธีประมูลดังเช่นพระราชกำหนดปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ซึ่งหมายถึงสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีอาจเลือกวิธีการในการขายหรือโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ด้วยวิธีการอื่นที่สามารถเลี่ยงความเสียหายจากการชำระบัญชีด้วยวิธีการประมูลดังเช่นที่ผ่านมา

2.4.2 ผลกระทบต่อราคาของสินทรัพย์จากความล่าช้าในการชำระบัญชี

ส่วนสูญเสียที่เกิดจากการชำระบัญชีหรือการด้อยค่าของสินทรัพย์ นอกจากเหตุผลที่กล่าวข้างต้น ปัจจัยที่มีผลให้มูลค่าของสินทรัพย์ลดลง คือปัจจัยของระยะเวลาที่ใช้ในการชำระบัญชี เมื่อเวลาผ่านไปไม่ว่าจะเกิดจากขั้นตอนการชำระบัญชี หรือที่เกิดจากความล่าช้าในการขายสินทรัพย์ การด้อยค่าจะเกิดขึ้นทั้งที่เกิดจากการเสื่อมราคาตามสภาพของสินทรัพย์ที่มีตัวตนและสินทรัพย์ทางการเงิน โดยการด้อยค่าที่เกิดขึ้นทั้งสินทรัพย์ที่มีตัวตน เช่น บ้าน รถยนต์ ที่อาจทรุดโทรมลงจากการขาดการดูแลรักษา หรือแม้แต่สินทรัพย์ทางการเงิน โดยเฉพาะลูกหนี้ที่กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing Loans)

ในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตที่ผ่านมา มีความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวเป็นมูลค่าที่สูง สร้างความเสียหายแก่ทางการและผู้มี

¹⁰ "Experience suggests that failing financial institutions should be resolved as quickly as possible. Asset and franchise values are preserved and maximized, making them more desirable to healthy institutions. Normally, the more quickly an institution is resolved, the lower the cost. Finally, failing financial institutions can have negative effects on the markets in which they compete, and their quick exit from those markets minimizes those effects." FDIC Handbook

ส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งในฐานะลูกหนี้ เจ้าหนี้ภายนอกผู้สุจริต ผู้บริหารสถาบันการเงิน และผู้ถือหุ้น เนื่องจากปัจจัยของอัตราการได้ชำระคืน (Expected Recovery Rate) ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมักจะลดลงตามระยะเวลาที่ผ่านไปในขณะที่มีการดำเนินการชำระบัญชี

จากตารางข้อมูลที่เก็บสะสมย้อนหลังตั้งแต่ปี 1988 ถึง 2008 ถึงการผิดนัดชำระหนี้ของตราสารหนี้ในตลาดทั้งระบบโดยบริษัท Standard & Poor หรือที่รู้จักกันในนาม S&P พบว่าตราสารหนี้ไม่ว่าจะมีระดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับใดก็ตาม ต่างมีโอกาสผิดนัดชำระหนี้นับแต่ปีที่ได้รับการจัดอันดับและนำออกจำหน่ายแก่ผู้ลงทุนตามระยะเวลาที่ผ่านไป เช่น ตราสารหนี้ที่มีระดับความน่าเชื่อถือสูงสุด AAA ก็ยังมีโอกาสที่ผู้ออกตราสารจะผิดนัดชำระหนี้ (Probability of Default) ตั้งแต่ปีแรกโดยโอกาสผิดนัดชำระหนี้อยู่ที่ 8.28% และในปีที่ 2 สูงถึง 50.34 % ส่วนตราสารหนี้ที่มีระดับความน่าเชื่อถือรองลงมาคือ AA จากตารางข้อมูลพบว่ามีโอกาสผิดนัดชำระหนี้ตลอดระยะเวลาของการถือครอง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าตัวแปรเรื่องเวลามีผลต่อคุณภาพของสินทรัพย์ที่มีแนวโน้มเสื่อมถอยลงตามระยะเวลาที่ถือครอง ดังนั้น การชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตที่ใช้เวลานาน ก็อาจเป็นเหตุให้สินทรัพย์ที่รวบรวมไว้เพื่อการขายหรือโอนเกิดการด้อยค่าลงตามระยะเวลาผ่านไป

| Original rating | Percent of defaults within No. of years since origination | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|---|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| AAA | 8.28 | 50.34 | 31.72 | 6.21 | 0.00 | 0.69 | 1.38 | 0.69 | 0.69 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| AA+ | 3.70 | 70.37 | 25.93 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| AA | 4.41 | 46.26 | 20.26 | 5.73 | 3.52 | 5.29 | 7.05 | 3.96 | 0.88 | 0.88 | 0.88 | 0.00 | 0.44 | 0.44 |

ข้อมูลจาก Global Structured Finance Default And Transition Study 1988-2008 Credit Quality Of Global Structured Securities Fell Sharply In 2008 Amid Capital Market Turmoil Website Standard & Poor's

สาเหตุเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการกำหนดเงื่อนไขและกรอบเวลาสำหรับการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาต เพื่อป้องกันผลเสียที่อาจเกิดขึ้น

และทำให้กองสินทรัพย์ที่เป็นประกันมีมูลค่าสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ ก่อนการดำเนินการล้มละลายเพื่อชำระหนี้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ผู้สุจริต เพราะหากจำกัดการชำระบัญชีด้วยวิธีการขายสินทรัพย์เท่านั้น ไม่ว่าจะด้วยวิธีเสนอขายตรงหรือด้วยการประมูล ผลของความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลของผู้ซื้อ จะทำให้ราคามีแนวโน้มที่จะต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง

ในขณะเดียวกันหากการแก้ไขปัญหารื่องข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลที่ผู้ซื้อควรได้รับ โดยให้ผู้ซื้อสำรวจข้อมูลของกองสินทรัพย์ที่เป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในลักษณะเดียวกับการประเมินราคาสินทรัพย์สุทธิก่อนที่จะทำการซื้อขายกิจการ หรือ Due Diligence เพื่อการเสนอราคาอย่างสมเหตุสมผล ก็อาจทำให้ขบวนการชำระบัญชีใช้เวลาที่เนิ่นนานออกไป และส่งผลให้กองสินทรัพย์ที่เป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกถอนใบอนุญาตด้อยค่าลงไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ที่กล่าวมานี้ อาจกลายเป็นข้อโต้แย้งของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ไม่ว่าจะเจ้าหนี้ และผู้ถือหุ้นของสถาบันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลเหล่านี้มาเป็นเกณฑ์พิจารณาในการดำเนินการชำระบัญชีแต่อย่างใด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะศึกษาความเชื่อมโยงของประสบการณ์ในการชำระบัญชีสถาบันการเงินกับรูปแบบและวิธีการของการสร้างและใช้กฎหมายในการชำระบัญชีสถาบันการเงินในต่างประเทศ ซึ่งในเรื่องนี้ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่ประสบวิกฤตสถาบันการเงินและได้พัฒนากฎหมายและวิธีการที่จะให้กฎเกณฑ์ถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน(Financial Stability)ของFDIC หรือสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา และเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ(Public interest) ตามแบบของBank of England หรือธนาคารกลางของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป้าหมายในการดำเนินการของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกัน รวมถึงกระบวนการชำระบัญชีที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้แต่ละประเทศก็วางแนวทางเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมเช่นกัน ซึ่งจะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดของระบบกฎหมาย เป้าหมายในการชำระบัญชี และวิธีการคุ้มครองธุรกรรมชำระบัญชีของแต่ละประเทศ ในบทที่ 3 ที่ว่าด้วยเรื่องการจัดการปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินและการชำระบัญชีสถาบันการเงินในต่างประเทศต่อไป