

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการมาตรการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน ในภาวะวิกฤติ

การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในแต่ละประเทศแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประสบการณ์และสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศที่เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมี 2 ประการ คือ กฎหมายและระบบการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน และหน่วยงานที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยเพื่อให้มีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตลอดจนมีเครื่องมือที่จะสามารถใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาในภาวะวิกฤติ จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอเรียนเสนอข้อเสนอแนะซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1 กรณีการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง ในภาวะวิกฤติ

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้ ธปท.มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน ซึ่งในการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ตลอดจนแก้ไขฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาปัญหาโดยอาศัยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ประกอบพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดย ธปท.จะมีบทบาทให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินเฉพาะในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องตามบทบัญญัติในมาตรา 41 และมาตรา 42 เท่านั้น เนื่องจากตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้บัญญัติให้ ธปท.อำนาจหน้าที่ในการกรณีให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน เนื่องจากอาจสร้างความขัดแย้งเชิงนโยบาย (Conflict of Interest) ขึ้นได้ เช่น ธนาคารกลางอาจจำเป็นต้องอัดฉีดเงินเข้าไปพยุงฐานะของสถาบันการเงินที่อ่อนแอเพื่อมิให้ล้ม จนเกิดความเสียหายในที่สุดเมื่อสถาบันการเงินดังกล่าวต้องล้มไป กรณีดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบ (Accountability) ในการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารกลางได้ ส่วนสถาบัน

คุ้มครองเงินฝากมีบทบาทหน้าที่จำกัดเพียงการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินเมื่อสถาบันการเงินใดถูกเพิกถอนใบอนุญาต และการทำหน้าที่ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินเท่านั้น มิได้มีบทบาทปฏิบัติให้อำนาจสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติจากปัญหาการขาดสภาพคล่องหรือปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานแต่อย่างใด ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ธนาคารกลาง (Fed) มีหน้าที่ให้ช่วยเหลือสภาพคล่อง (Liquidity Lending) เท่านั้น เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน (Capitalization Problem) กล่าวคือ Fed ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการอัดฉีดเงิน (Inject Capital) ให้แก่สถาบันการเงิน ดังนั้น การให้ Credit นั้นเป็นเพียงการช่วยเหลือสภาพคล่อง แต่เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านั้นมักมีปัญหาสภาพคล่องควบคู่ด้วย ซึ่ง Fed ก็สามารถช่วยเหลือได้ในระยะเวลาจำกัดเท่านั้น ในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อใดๆ นั้น Fed ต้องพิจารณาความสามารถในการชำระคืนด้วย ทั้งนี้ Fed ไม่ได้ถูกผูกพันให้ต้องให้กู้ยืมแก่สถาบันการเงินใดๆ การให้สินเชื่อหรือไม่ ถือเป็นดุลพินิจของธนาคารกลาง (Fed) นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีกฎหมายให้อำนาจในการให้ช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่องได้ โดยมีหลักการสำคัญ คือ ปัญหาการขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินอาจกระทบต่อระบบ ทั้งนี้ วิธีการที่สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) จะให้ความช่วยเหลือต้องเป็นวิธีการตามหลักเรื่อง Least-cost resolution เช่นเดียวกับการให้ความช่วยเหลือกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาฐานะการดำเนินงาน

5.1.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

5.1.1.1 ปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินตามมาตรา 42

กล่าวคือ เมื่อสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องและได้ใช้ช่องทางการกู้ยืมเงินจากตามมาตรา 41 จนไม่มีสินทรัพย์ที่สามารถนำมาใช้หลักประกันขั้นที่ 1 แล้ว แต่ปัญหาการขาดสภาพคล่องก็ยังไม่ยุติ แต่การให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินดังกล่าวตามมาตรา 42 จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติหลายขั้นตอน ซึ่งอาจไม่ทันกาล อีกทั้งเป็นการยากในการรักษาความลับเพื่อป้องกันการตื่นตระหนกของประชาชนผู้ฝากเงินเนื่องจากต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากหลายฝ่าย ซึ่งอาจยิ่งทำให้ปัญหาขยายวงกว้างและแก้ไขได้ยากขึ้น

จึงเห็นควรพิจารณาเสนอปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 42 เพื่อให้การช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องตามมาตราดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุลวุดฤประสงศ์ในอันที่จะบรรเทาความตื่นตระหนกของประชาชน และควรกำหนดให้มีกระบวนการเพื่อให้สามารถช่วยเหลือสถาบันการเงินได้อย่างรวดเร็วและทันกาล กล่าวคือพิจารณาปรับลดขั้นตอนในการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้เป็นการขอหลักการและกำหนดกรอบในการให้ความช่วยเหลือจากคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินและคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เพื่อให้ผู้ว่าการ ธปท. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรี สามารถตัดสินใจในการพิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินตามกรอบที่กำหนด เช่น

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์ (Trigger point) ในการพิจารณาดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินตามมาตรา 42

กรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง เนื่องจากประชาชนตื่นตระหนกแห่เบิกถอนเงินฝากทำให้สถาบันการเงินนั้นต้องเผชิญเหตุการณ์ Bank Run ซึ่งหากเป็นกรณีที่ผู้ว่าการ ธปท. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่าถ้าสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องดังกล่าวมิได้รับความช่วยเหลือตามมาตรา 42 อาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศ เช่น อาจทำให้ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินทำให้ลุกลามไปยังสถาบันการเงินแห่งอื่นๆ หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการชำระหนี้ระหว่างสมาชิกในระบบการชำระเงินทำให้เกิดการผิ่ดนัดชำระหนี้เป็นวงกว้าง

(2) กำหนดขอบเขต การดำเนินการ และการรายงานผลการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินตามมาตรา 42

หากสถาบันการเงินซึ่งประสบปัญหาขาดสภาพคล่องเข้าตามหลักเกณฑ์ (Trigger Point) ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว กำหนดให้ผู้ว่าการ ธปท. หรือร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับสถานะของสถาบันการเงินนั้น สถานการณ์และแนวทางแก้ปัญหาตามกรอบการดำเนินการ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือกับนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินนั้นตามมาตรา 42 ทั้งนี้ กำหนดให้ผู้ว่าการ ธปท. ต้องรายงานให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินทราบในโอกาสแรกเมื่อมีการประชุม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง/นายกรัฐมนตรีต้องรายงานให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบถึง

การดำเนินการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินตามมาตรา 42 ในโอกาสแรกเมื่อมีการประชุม คณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน

(3) กำหนดให้ติดตามสถานะของสถาบันการเงินและขั้นตอนในการดำเนินการฯ

กำหนดให้ ธปท.ต้องติดตามและประเมินผลสถานะของสถาบันการเงินนั้นโดยใกล้ชิดอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ปัญหาของสถาบันการเงินที่ได้รับความช่วยเหลือด้านสภาพคล่องจากทางการ โดยทั่วไปอาจมีสถานะได้ 3 อย่าง กล่าวคือ

(3.1) สถาบันการเงินนั้นสามารถดำรงอยู่รอดได้ด้วยตัวเอง

สถาบันการเงินนั้นสามารถดำเนินธุรกิจตามปกติต่อไปได้และชำระคืนเงินกู้ยืมพร้อมดอกเบี้ยให้ ธปท.ตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด

(3.2) สถาบันการเงินนั้นสามารถดำรงอยู่รอดได้ หากได้รับความช่วยเหลือเพิ่มเติม

สถาบันการเงินนั้น อาจจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยอาศัยบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 โดยให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินนั้นตามวิธีที่กฎหมายกำหนด เช่น ให้กู้ยืมเงิน หรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงินนั้น โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการจัดการกองทุน และคณะรัฐมนตรีอนุมัติ อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินตามบทเฉพาะกาลนั้น มีกรอบระยะเวลาจำกัดไม่เกินสี่ปีนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีผลใช้บังคับ กล่าวคือ มีผลใช้บังคับเพียงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2555

(3.3) สถาบันการเงินนั้นไม่สามารถดำรงอยู่รอดได้

สถาบันการเงินนั้นอาจไปไม่รอด มีฐานะไม่มั่นคง โดยหาก ธปท.พิจารณาแล้วเห็นว่าสถาบันการเงินนั้นอาจไม่สามารถที่จะประกอบธุรกิจต่อไปได้ ก็จะมีคำสั่งเข้าควบคุมหรือปิดกิจการสถาบันการเงินนั้นต่อไป และเมื่อ ธปท.สั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินดังกล่าวแล้วก็จะดำเนินการแจ้งไปยังสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเสนอชื่ออย่างน้อยหนึ่งคนเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน และเมื่อสถาบันการเงินนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงินแล้ว สถาบันคุ้มครองเงินฝากก็จะทำหน้าที่ผู้ชำระบัญชีและจ่ายเงินคืนผู้ฝากเงินต่อไป

5.1.1.2 กำหนดให้แยกบันทึกบัญชีในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือสภาพคล่อง ตามมาตรา 42 ออกจากการดำเนินงานตามปกติ

กรณีการให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สถาบันการเงินตามมาตรา 42

ควรกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยแยกบันทึกบัญชีในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องฯตามมาตรา 42 ออกจากการดำเนินงานตามปกติ โดยกำหนดให้รัฐบาลชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวให้แก่ ธปท.เช่นเดียวกับกรณีที่กระทรวงการคลังกำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีบัญชีธนาคารเชิงสังคม (Public Service Account : PSA) ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีความมั่นใจในการปล่อยสินเชื่อมากขึ้น คือ รัฐบาลจะจ่ายชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินโครงการในบัญชี PSA โดยสามารถแยกบัญชี PSA ออกมาบริหารจัดการจากบัญชีทั่วไปได้ เพราะถือว่ามีความเสี่ยงมากกว่าบัญชีทั่วไป ทั้งนี้ กรอบของ PSA มี 3 อย่าง ได้แก่ (1) กรอบนโยบายที่จะกำหนดนโยบายให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม เช่น การกำหนดให้ปล่อยกู้ในกรณีที่ผู้ขอกู้ประสบปัญหาภัยแล้งหรืออุทกภัย โดยลดเงื่อนไขบางอย่างเพื่อให้ผู้กู้สามารถกู้ได้ และเมื่อเกิดความเสียหายกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจผู้ปล่อยกู้ รัฐบาลก็จะเป็นผู้จ่ายชดเชยค่าเสียหายให้ ทั้งนี้ ในปัจจุบันนโยบายที่รัฐจำเป็นต้องเพิ่มเติม คือ นโยบายการปล่อยกู้ให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการท่องเที่ยว และการปล่อยกู้เพื่อฟื้นฟูธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจจากผลของวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น (2) กรอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการสินเชื่อ เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยต่ำและระยะเวลาในการชำระคืนยาวนานขึ้น หรือมีระยะเวลาในการปลอดหนี้เรียกว่าเป็นการบริหารจัดการความเสี่ยงยืดหยุ่นกว่าปกติเพื่อประโยชน์ต่อผู้กู้ และรัฐบาลจะต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น รัฐบาลต้องชดเชยให้ในส่วนที่ลดอัตราดอกเบี้ยลงมากกว่าปกติ อาจจะด้วยเงินให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรืออย่างในกรณีที่ขยายระยะเวลาการชำระหนี้คืนให้แก่ลูกค้าจากปกติ 3 ปี เป็น 5 ปี ในส่วนต่าง 2 ปี รัฐบาลต้องจ่ายชดเชยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจตามต้นทุนที่เสียไป เป็นต้น และ (3) กรอบที่มีผลกระทบกับสังคม เช่น ปัญหาด้านการว่างงาน หากสถาบันการเงินเฉพาะกิจปล่อยสินเชื่อเพื่อลดคนว่างงาน ก็สามารถนำมาไว้เป็นส่วนของ PSA ได้¹

¹ สถิติย์ ลิมพงศ์พันธุ์, “สัมภาษณ์ปลัดกระทรวงการคลัง”, วารสารการเงินการธนาคาร, น.131 – 132 (สิงหาคม 2552).

5.1.2 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสภาพคล่อง

เนื่องจากกรณีสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องเลือกใช้ช่องทางการกู้ยืมเงินจาก ธปท. ซึ่งทำหน้าที่เป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน คือ เป็นแหล่งกู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) มีข้อจำกัด คือ (1) สถาบันการเงินนั้นจะต้องมีสินทรัพย์ซึ่งมีคุณสมบัติที่จะใช้เป็นหลักประกันชั้นหนึ่งตามที่ ธปท. กำหนดมาเป็นประกันในการกู้ยืมเงิน และ (2) การให้กู้ยืมเงินดังกล่าวมีกรอบระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือนด้วย นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินตามมาตรา 42 นั้นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติหลายขั้นตอนซึ่งเป็นการยากในการรักษาความลับเนื่องจากต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากหลายฝ่าย ดังนั้น เห็นควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีอำนาจช่วยเหลือสถาบันการเงินที่มีปัญหาสภาพคล่องได้โดยมีหลักการสำคัญ คือ ปัญหาการขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงินอาจกระทบต่อระบบ เช่นเดียวกับสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีเหตุผลสนับสนุน คือ (1) สถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นหน่วยงานอิสระแยกต่างหากจาก ธปท. จึงทำให้มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) (2) ด้านแหล่งเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมาจากเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินใดประสบปัญหา ก็ควรใช้เงินจากกองทุนคุ้มครองเงินฝากเพื่อแก้ไขปัญหา โดยควรกำหนดหลักการทำงานองเดียวกับ FDIC ที่แหล่งเงินที่นำมาใช้ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินเป็นเงินในกองทุนประกันเงินฝากเท่านั้น อย่างไรก็ตามในกรณีที่เป็นการให้ความช่วยเหลือกรณีมีผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม (Systemic Risk) กฎหมายได้กำหนดให้สถาบัน FDIC ต้องเรียกเก็บเงินนำส่งเป็นกรณีพิเศษเพื่อชดเชยความสูญเสียต่อกองทุนประกันเงินฝาก (Emergency Special Assessment) และในกรณีที่หากใช้เงินกองทุนประกันเงินฝากเป็นจำนวนมากและเรียกเก็บเพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนดแล้วยังไม่เพียงพอ FDIC มีอำนาจกู้เงินได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด² และ (3) วิธีการที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องต้องเป็นวิธีการตามหลักเรื่อง Least-Cost Resolution

² 12 U.S.C. 1824.

เช่นเดียวกับการให้ความช่วยเหลือกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาฐานะการดำเนินงาน ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานต่อไป

5.2 กรณีการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน ในภาวะวิกฤติ

แนวคิดที่ยกเลิกกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยยุติบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบวิกฤติทางการเงินอย่างร้ายแรง มีมาตั้งแต่ตอนที่ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 และมีข้อเสนอแนะให้มีการแยกงานกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ออกไปจาก ธปท. และให้จัดตั้งเป็นสถาบันประกันเงินฝากนั้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก นับเป็นการวางโครงสร้างทางการเงินใหม่ที่สำคัญในประเทศไทยเพื่อให้เป็นตาข่ายระงับภัยทางการเงิน (Financial Safety Net) ที่สำคัญประการหนึ่ง โดยทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งเมื่อมีการกำหนดเพดานการประกันเงินฝากก็จะส่งผลให้ผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่ฝากเงินเกินจำนวนเงินที่คุ้มครอง จะต้องเข้ามามีบทบาทในการติดตามดูแลฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินอีกทางหนึ่งด้วย ในขณะที่เดียวกันสถาบันการเงินก็ต้องระมัดระวังการประกอบธุรกิจมากขึ้น ต้องเข้ามาศึกษาความเสี่ยงและป้องกันความเสี่ยงของธุรกิจ พร้อมกันนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินก็ได้สร้างกระบวนการจัดการปัญหาสถาบันการเงินแต่เนิ่น ๆ (Prompt Corrective Action) เพื่อให้สถาบันการเงินที่อ่อนแอได้ออกไปจากระบบโดยไม่กระทบเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินเมื่อกลไกต่าง ๆ มีกระบวนการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ปัญหาสถาบันการเงินก็น่าจะได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วก่อนที่จะลุกลามและก่อให้เกิดภาระจำนวนมากแก่ภาครัฐในที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากพบว่ายังมีขอบเขตการดำเนินการค่อนข้างจำกัดและมีความไม่ชัดเจนในบางจุด ซึ่งสมควรต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกเพื่อให้ระบบการคุ้มครองเงินฝากมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติมากขึ้น

5.2.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

5.2.1.1 การจัดหาแหล่งเงินทุนที่เพียงพอและเข้าถึงได้อย่างทันท่วงทีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ประมาณว่ากองทุนคุ้มครองเงินฝากจะได้รับเงินนำส่งจากสถาบันการเงินสะสมเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากประมาณปีละ 25,000 ล้านบาท หากคำนวณอัตราเงินนำส่งร้อยละ 0.4 ต่อปี จากยอดเงินฝากในปัจจุบันซึ่งประมาณการว่าอาจยังไม่เพียงพอที่จะรองรับความเสียหายในการจ่ายเงินคืนผู้ฝาก หากมีสถาบันการเงินต้องปิดกิจการลง เพราะปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็ก³ มีปริมาณเงินรับฝากอยู่ประมาณ 532,135 ล้านบาท⁴ จึงจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการสะสมเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากในระดับที่จะสร้างความมั่นใจให้ประชาชนได้ ซึ่งการหาแหล่งเงินทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ใช้ในปัจจุบันค่อนข้างมีจำกัด คือ ในกรณีที่กองทุนคุ้มครองเงินฝากยังสะสมเงินทุนไม่เพียงพอรองรับการจ่ายเงินคืนผู้ฝาก หรือในกรณีที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องอาศัยแหล่งเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องหากต้องจ่ายเงินคืนผู้ฝากในจำนวนสูงๆ แม้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถจัดหาเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากโดยการกู้ยืมมาเพื่อการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากได้ (มาตรา 47(5)) และสามารถจัดหาแหล่งเงินทุนได้โดยออกตั๋วเงิน พันธบัตร หรือตราสารทางการเงินอื่นได้ (มาตรา 7(4)) แต่ในทางปฏิบัติการออกตราสารเพื่อกู้ยืมทั่วไปจะทำสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้มีต้นทุนในการดำเนินการสูง หรือสถาบันการเงินทั่วไปอาจไม่สนใจรับซื้อตราสารดังกล่าว เนื่องจากกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกันตราสารของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ทั้งนี้ หากกำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถค้ำประกันก็จะช่วยการจัดหาสภาพคล่องของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นไปโดยง่าย นอกจากนี้ สถาบันคุ้มครองเงินฝากยังไม่สามารถกู้ยืมจากรัฐบาลหรือธนาคารกลางได้ ซึ่งในต่างประเทศที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะค่อนข้างได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากทางการ เช่น สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดว่าในกรณีที่หากใช้เงินกองทุนประกันเงินฝากเป็นจำนวนมากและเรียกเก็บเพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนดแล้วยังไม่

³ รวมธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย

⁴ ข้อมูลปริมาณเงินรับฝาก ณ สิ้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 จากธนาคารแห่งประเทศไทย

เพียงพอ FDIC มีอำนาจกู้เงินได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด⁵ ซึ่ง FDIC สามารถกู้จาก 4 แหล่งที่สำคัญ คือ (1) กระทรวงการคลัง⁶ (2) Federal Financing Bank⁷ ซึ่งการกู้จากแหล่งนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ (3) สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกโดยการเรียกเก็บเงินนำส่งล่วงหน้าโดยผู้ได้เพื่อการทำหน้าที่ของกองทุนประกันเงินฝากเท่านั้น และ (4) Federal Home Loan Bank⁸ ทั้งนี้ การกู้จาก Federal Financing Bank และ Federal Home Loan Bank ต้องไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด⁹ และรัฐบาลสามารถค้าประกันทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยของสถาบัน

⁵ 12 U.S.C. 1824.

⁶ กฎหมายกำหนดไม่ให้กู้เกิน 30,000,000 ล้านดอลลาร์ในแต่ละครั้ง และผู้ได้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการประกันเงินฝาก และถือเป็นหนี้ของกองทุนประกันเงินฝาก หนี้การกู้นี้ กระทรวงการคลังสามารถถือเป็นหนี้สาธารณะที่สามารถนำเงินมาจากการออกพันธบัตรรัฐบาลได้

⁷ Federal Financing Bank เป็น government corporation ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ก่อตั้งขึ้นโดย Congress ในปี 1973 ตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนเงินและค่าประกันการกู้ยืมเงิน สถาบันการเงินนี้กู้เงินจากกระทรวงการคลังและปล่อยกู้ให้แก่งานของรัฐบาลกลางและลูกหนี้เอกชนที่มีรัฐบาลกลางเป็นผู้ค้ำประกัน นอกจากนี้ยังกู้เงินจาก Civil Service Retirement and Disability Fund, Federal Financing Bank, “Financial Statement”, (September 30, 2008 and 2007).

⁸ Federal Home Loan System ก่อตั้งโดยรัฐสภา ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อเป็นการช่วยเหลือชุมชน เงินทุนมาจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกเท่านั้น ไม่ได้มาจากงบประมาณของรัฐบาล และถือเป็นแหล่งสนับสนุนเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยที่ใหญ่ที่สุด สืบค้นจาก http://www.fhlbanks.com/overview_history.htm.

⁹ ไม่เกินผลรวมของเงินสดหรือสินทรัพย์เสมือนเงินสด กับ 90% ของมูลค่าตลาดของสินทรัพย์ที่ถือโดยกองทุนประกันเงินฝาก รวมทั้ง จำนวนที่ FDIC ได้รับอำนาจให้กู้จากกระทรวงการคลังได้ (12 U.S.C. 1825 (c))

ประกันเงินฝาก (FDIC) ได้¹⁰ หรือในกรณีสถาบันประกันเงินฝาก (DICJ) ของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดเกี่ยวกับแหล่งเงินที่นำไปช่วยเหลือสถาบันการเงินได้แก่ (1) การระดมเงินจากสถาบันการเงินอื่น (Contributions) โดย DICJ จะออกหนังสือ (Public Post) เพื่อแจ้งให้สถาบันการเงินต่างๆ ทราบว่าจะต้องมีการระดมเงินเพื่อให้ครอบคลุม (Cover) ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการกับวิกฤติ โดยมีการกำหนดสัดส่วนการออกเงินช่วยเหลือของแต่ละสถาบันการเงิน (2) การสนับสนุนของรัฐบาล (Government Subsidiaries) กรณีที่รัฐบาลตระหนักว่าการจัดการแก้ไขวิกฤติทางการเงินนั้นต้องอาศัยเงินช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว รัฐบาลอาจพิจารณาที่จะจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเป็นเงินช่วยเหลือปฏิบัติการเพื่อแก้ไขวิกฤติดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ต้องปรากฏชัดเจนว่าการช่วยเหลือของรัฐบาลจำเป็นต่อการรักษาเสถียรภาพระบบการเงินของประเทศ (3) การออกพันธบัตรของ DICJ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็น DICJ อาจกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง (BOJ) สถาบันการเงินต่างๆ หรือบุคคลอื่นใด รวมทั้งการออกพันธบัตรเพื่อกู้ยืมและการออกพันธบัตรเพื่อ Refinancing

การจัดการแหล่งเงินทุนที่เพียงพอและเข้าถึงได้อย่างทันท่วงทีนั้น มีความสำคัญต่อการสร้างความเชื่อมั่นในสถาบันคุ้มครองเงินฝากอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตในชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวว่าตามร่างกฎหมายสถาบันประกันเงินฝากที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักการให้รัฐบาลค้ำประกันการกู้ยืมเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก แต่โดยที่การค้ำประกันการกู้เงินของกระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีความเป็นเอกภาพ สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีสถานะเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อกำหนดห้ามมิให้กระทรวงการคลังเข้าค้ำประกันหนี้การกู้เงินของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น การกำหนดให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการกู้ยืมเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงขัดกับกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงได้ตัดร่างในเรื่องดังกล่าวออก อย่างไรก็ตาม การที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันการกู้เงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะส่งผลให้การกู้เงินของสถาบันสามารถดำเนินการได้โดยมีหลักประกันความมั่นคงและลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ดังนั้น หากรัฐบาลเห็นสมควรให้กระทรวงการคลังสามารถค้ำประกันการกู้เงิน

¹⁰ 12 U.S.C. 1825 (d).

ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ ก็จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ในโอกาสต่อไป¹¹

การกำหนดให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการกู้ยืมเงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในระบบการเงินในกรณีที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องมีการระดมทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ซึ่งในต่างประเทศสถาบันประกันเงินฝากก็ได้รับการค้ำประกันจากรัฐบาลเช่นกัน ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรพิจารณาเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถเข้าค้ำประกันหนี้การกู้เงินของสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้สามารถกู้เงินยืมจากกระทรวงการคลังและธนาคารกลางได้ด้วย

5.2.1.2 เสริมสร้างการดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้มีความเป็นอิสระและเชื่อถือได้

ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการและม็อดค้ประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดย “คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก” จะมีจำนวนกรรมการอย่างน้อย 7 คนแต่ไม่เกิน 9 คน ซึ่งมีผู้แทนจากส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน กล่าวคือ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทน ธปท. ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 5 คน ซึ่งต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน การคลัง และด้านกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบายของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ยกเว้นแต่ประเด็นสำคัญ คือ วงเงินประกันผู้ฝากและอัตราเงินนำส่ง ที่กำหนดให้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 20) ส่วนผู้อำนวยการซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (มาตรา 28) ทั้งนี้ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และมี

¹¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. กรกฎาคม 2550

การกำหนดเหตุการณ์พ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 23) และของผู้อำนวยการ (มาตรา 31) ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน จึงถือว่าเป็นองค์กรมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการพิจารณาเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยเพิ่มบทบาทให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤตแทนบทบาทหน้าที่ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่จะยุบเลิกไปนั้น ก็ควรเพิ่มเติมกระบวนการพิจารณาคัดเลือก ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้อำนวยการแล้วแต่กรณี ซึ่งที่มาของกรรมการคัดเลือกควรพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการ ธปท. หรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาคัดเลือกเช่นเดียวกับหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดเงินและตลาดทุน คือ ธปท. และ กลต.

5.2.1.3 สถาบันคุ้มครองเงินฝากควรมีอำนาจในการตรวจสอบความผิดปกติของสถาบันการเงิน รวมถึงการเข้าแทรกแซงและแก้ไขปัญหาอย่างทันที่
ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ นั้น ธปท. และกระทรวงการคลังจะเข้าไปแก้ไขปัญหาหรือปิดสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้นั้น จะต้องปรากฏว่าเกิดความเสียหายหรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินนั้นต่ำกว่าศูนย์แล้ว และเมื่อทางการปิดสถาบันการเงินดังกล่าว กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงจะเข้าทำหน้าที่จ่ายคืนเงินผู้ฝากต่อไป และติดตามดูแลการบริหารทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการ

ในฐานะเจ้าหนี้ต่อไป ทั้งนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีข้อจำกัด คือ ไม่สามารถรับทราบถึงปัญหาของสถาบันการเงินก่อนเป็นการล่วงหน้า เพราะไม่มีอำนาจเข้าตรวจสอบ รวมทั้งเข้าร่วมแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตามกรอบกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินฉบับใหม่ และกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ได้กำหนดให้ ธปท. ทำหน้าที่หลักในการกำกับตรวจสอบและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ในกรณีที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีข้อสงสัยหรือเห็นว่าอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบโดยรวมก็อาจขอข้อมูลจากสถาบันการเงินนั้น ๆ เพิ่มเติม

และอาจเข้าร่วมตรวจสอบสถาบันการเงินกับ ธปท.ได้ และหาก ธปท.เห็นว่าสถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ก็อาจมีคำสั่งเข้าควบคุมและแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเข้าดูแลเพื่อพิจารณาว่าการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้นควรใช้มาตรการใด โดยผู้แทนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินด้วยเพื่อจักได้มีส่วนรับทราบและเตรียมความพร้อมให้เหมาะสมหากต้องปิดสถาบันการเงินนั้น ทั้งในแง่การดูแลผู้ฝากเงิน¹² และในแง่ของการทำหน้าที่ผู้ชำระบัญชี¹³

ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากซึ่งจะมีผลถึงการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่จะได้รับรวมถึงการออกแบบองค์กรให้เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงในการปฏิบัติงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในกรณีที่กำหนดหน้าที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากแบบแคบ (Pay Box) สถาบันคุ้มครองเงินฝากก็จะทำหน้าที่เพียงผู้จ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่ปิดสถาบันการเงินเท่านั้น โดยอำนาจหน้าที่การตรวจสอบจะอยู่กับหน่วยงานอื่น เช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ธนาคารกลางหรือกระทรวงการคลัง แต่ในบางกรณีอาจจะเกิดปัญหาในการร่วมมือในการให้ข้อมูลระหว่างสถาบันคุ้มครองเงินฝากกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบซึ่งเป็นคนละหน่วยงาน สำหรับสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ทำหน้าที่แบบกว้าง (Pay Box with Extended Power or Risk Minimizer) นอกจากจะทำหน้าที่ในการจ่ายเงินที่คุ้มครองคืนแก่ผู้ฝากโดยเร็วแล้ว สถาบันคุ้มครองเงินฝากยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบหรือเข้าแทรกแซงให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินในกรณีที่สถาบันการเงินมีปัญหาด้วย ซึ่งจะทำให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายโดยตรงมีอำนาจหน้าที่สามารถเข้าไปตรวจสอบความผิดปกติของสถาบันการเงินเพื่อที่จะเข้าไปดำเนินการร่วมแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างทันทั่วทั้งที่ ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าสถานการณ์ในลักษณะใดจึงถือว่าสถาบันการเงินนั้นเข้าข่ายประสบปัญหาและทางการต้องเข้าไปแก้ไข ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรพิจารณาเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อขยาย บทบาท อำนาจและหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยให้ทำหน้าที่แบบกว้าง (Pay Box with Extended Power or Risk Minimizer)

¹² มาตรา 52 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551

¹³ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551

รวมถึงพิจารณากำหนดรูปแบบของครุฑให้เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงในการปฏิบัติงาน

5.2.1.4 การดำเนินมาตรการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) เป็นการชั่วคราวได้

กรณีระบบสถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติ รัฐบาลอาจจำเป็นต้องให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากดำเนินการประกาศคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) เป็นการชั่วคราวเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินต่อระบบสถาบันการเงิน และทยอยปรับลดการคุ้มครองแบบเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) กลับมาสู่ระบบการคุ้มครองแบบกำหนดวงเงิน ทั้งนี้ รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากด้วยนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ใช้ในปัจจุบันมิได้มีบทบัญญัติรองรับการดำเนินมาตรการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) เป็นการชั่วคราว เนื่องจากการกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินให้สูงกว่า 1,000,000 บาทต่อรายต่อสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป หรือให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา¹⁴ นั้น เป็นกรณีการปรับเพิ่มจำนวนเงินที่คุ้มครองให้สูงขึ้นเท่านั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรพิจารณาเสนอปรับแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยเพิ่มเติมหลักการว่าหากเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอันมีผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินอย่างมีนัยสำคัญอันเป็นเหตุให้ต้องกำหนดจำนวนเงินที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดในขณะนั้นให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ทยอยปรับลดวงเงินคุ้มครองดังกล่าวเพื่อเข้าสู่ระบบการคุ้มครองแบบกำหนดวงเงินได้ตามความเหมาะสมได้ในระยะต่อไปโดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในกรณีสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้รับความเสียหายหรือขาดสภาพคล่องให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินรวมทั้งสภาพคล่องที่จำเป็นแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากด้วย

5.2.1.5 การดำเนินมาตรการคุ้มครองเจ้าหนี้และเงินกู้ยืมระหว่างสถาบันการเงิน

ในช่วงที่ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เมื่อปี 2540 ประชาชนผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน รัฐบาลต้องนำมาตรการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินมาใช้ โดยได้กำหนดนโยบายให้รัฐ

¹⁴ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551

รับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันเงินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่เพื่อลดความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน และคณะกรรมการจัดการกองทุนได้ออกข้อบังคับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่าด้วยการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2540 หรือในกรณีวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก เมื่อปี พ.ศ. 2551 - 2552 รัฐบาลในประเทศต่างๆ ก็ได้นำมาตรการประกันเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินมาใช้ เช่นกัน คือ มาตรการค้ำประกันการกู้ยืมเงินระหว่างธนาคาร เช่น การค้ำประกันการกู้ยืมทุกประเภทของธนาคารในประเทศออสเตรเลีย การค้ำประกันการการกู้ยืมระหว่างธนาคาร โดยในประเทศเยอรมันจำนวน 400,000 ล้านยูโร และประเทศเนเธอร์แลนด์ จำนวน 200,000 ล้านยูโร และมาตรการค้ำประกันหนี้และตราสารหนี้ของสถาบันการเงิน เช่น การค้ำประกันตราสารหนี้ที่ออกโดยสถาบันการเงินของ FDIC ของประเทศสหรัฐอเมริกา การค้ำประกันตราสารหนี้ของสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน เป็นต้น ดังนั้น จึงควรพิจารณาเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อให้ทางการสามารถนำมาตรการค้ำประกันเจ้าหน้าที่ระหว่างสถาบันการเงินมาใช้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินเป็นการชั่วคราวได้โดยเฉพาะในภาวะวิกฤติ

5.2.1.6 มีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานในภาวะวิกฤติ

เมื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยุติบทบาทการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรพิจารณาเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติอันอาจกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากทำหน้าที่แบบกว้าง (Pay Box with Extended Power or Risk Minimizer) ทั้งนี้ สามารถให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินเพื่อป้องกันสถาบันการเงินล้มเหลว (Prevent Failure) ได้ โดยการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานนั้น ควรพิจารณากำหนดแนวทางเดียวกับสถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่ง FDIC มีอำนาจให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

เงินกองทุนต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดด้วยวิธี Open Bank Assistance (OBA) เพื่อให้สถาบันการเงินกลับมามีเงินกองทุนในระดับที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องปิดกิจการ และไม่ต้องตั้ง Receiver หรือ Conservator¹⁵ โดยมีเงื่อนไขในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ คือ

(1) สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) ต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรง (Direct financial assistance) ก่อนที่จะได้มีการแต่งตั้ง Receiver หรือ Conservator ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้เท่านั้น

(1.1) FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุแห่งการแต่งตั้ง Receiver หรือ Conservator หรือจะมีเหตุแห่งการแต่งตั้ง Receiver หรือ Conservator¹⁶ ในอนาคตหากระดับเงินกองทุนของสถาบันการเงินไม่เพิ่มขึ้นและไม่มีแนวโน้มว่าสถาบันการเงินจะสามารถดำรงเงินกองทุนตามที่กำหนดได้โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือ และ

(1.2) หน่วยงานกำกับดูแลหลัก (Primary Regulator) และ FDIC พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ผ่านมาคณะผู้บริหารของสถาบันการเงินมีความสามารถ (Competent) และได้ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือคำสั่งของผู้กำกับดูแล และไม่เคยเกี่ยวข้องกับ Insider Dealing หรือ Speculative Practice หรือ Abusive Activity อื่นๆ

(2) การให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะการดำเนินงานต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่อง Least-Cost Resolution ตามบทบัญญัติ 12 U.S.C. 1823(c)(4)(A) ซึ่งกำหนดเป็นเงื่อนไขทั่วไปในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่กำหนดให้ FDIC ต้องเลือกใช้วิธีการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ใช้ต้นทุนน้อยที่สุด โดยมีหลักการในการพิจารณา ดังนี้

(2.1) FDIC ต้องพิจารณาว่าการใช้อำนาจที่จะให้ความช่วยเหลือนั้น จำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ในการประกันเงินฝาก และ

(2.2) การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดต้นทุนน้อยที่สุดต่อกองทุนประกันเงินฝาก เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการที่มีทั้งหมด ทั้งนี้ การคำนวณหาต้นทุนเพื่อเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ ต้องใช้วิธีการเปรียบเทียบมูลค่าปัจจุบัน (Present-Value

¹⁵ Macey R., Jonathan, et al., Banking Law and Regulation, 3rd ed., (2001), Aspen Publishers, at 738.

¹⁶ เหตุแห่งการแต่งตั้ง Receiver หรือ Conservator มีหลายเหตุด้วยกัน เช่น เกิดการทุจริต หรือ เงินกองทุนของสถาบันการเงินต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

Analysis) โดยใช้ Realistic Discount Rate¹⁷ โดยคำนวณ ณ วันที่ได้มีการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือ¹⁸ สำหรับต้นทุนในการชำระบัญชีสถาบันการเงินเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบต้นทุนกฎหมายกำหนดให้หักมูลค่าของเงินฝากที่ได้รับการประกันออกจากมูลค่าปัจจุบันของสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน¹⁹ และ

(2.3) การให้ความช่วยเหลือต้องไม่มีผลเป็นการเพิ่มความสูญเสีย (Losses) แก่กองทุนประกันเงินฝากด้วยการคุ้มครองผู้ฝากเงินเกินกว่าวงเงินประกัน หรือ คุ้มครองเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากผู้ฝากเงิน²⁰

ร่างกฎหมายสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังคงหลักการ Least-Cost Resolution กล่าวคือ กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถจ่ายเงินจากกองทุนคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินที่ควบหรือรับโอนกิจการ หรือสถาบันการเงินที่รับโอนเงินฝากได้ ทั้งนี้ การจ่ายเงินให้แก่สถาบันการเงินดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากเห็นว่าจะสามารถลดการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินนั้นเมื่อสถาบันถูกปิดกิจการ แต่การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในชั้นคณะกรรมการธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้กำหนดรูปแบบของสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้ทำหน้าที่แบบแคบ (Pay box) คือ จะทำหน้าที่เพียงผู้จ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่ปิดสถาบันการเงินเท่านั้น โดยได้ตัดหลักการในเรื่องดังกล่าวออก อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าในอนาคตเมื่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากรและด้านความเพียงพอของกองทุนคุ้มครองเงินฝากแล้ว ก็ควรพิจารณาเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากในโอกาสต่อไป ทั้งนี้ ในต่างประเทศ เช่น สถาบันประกันเงินฝาก (DICJ) ของ

¹⁷ 12 U.S.C. 1823 (c)(4)(B).

¹⁸ 12 U.S.C. 1823 (c)(4)(C) ในการคำนวณต้นทุนนี้ FDIC ต้องคำนวณรวมภาระภาษีที่เกี่ยวข้องของ FDIC ด้วย (FDIC must treat any tax revenues that the U.S. Treasury would forego as a result of an assistance transaction, to the extent they are reasonably determinable, as revenues foregone by the applicable deposit insurance fund.)

¹⁹ 12 USC 1823 (c) (4) (D)

²⁰ 12 U.S.C. 1823 (c)(4)(E).

ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาฐานะหรือการดำเนินงาน คือ เมื่อสถาบันการเงินมีสถานะที่จะต้องสร้างความมั่นคงต่อเงินกองทุน (Capital) ตาม The Deposit Insurance Law (Chapter 7. Measures Against Financial Crisis)²¹ ได้กำหนดให้ DICJ เป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือกรณีเกิดวิกฤติสถาบันการเงินโดยลักษณะการให้ความช่วยเหลือแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ (1) การช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ ในแง่ของการเพิ่มเงินกองทุน (2) การช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ล้มเหลวหรือประสบปัญหาที่มีสินทรัพย์ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ และ (3) การช่วยเหลือสถาบันการเงินประเภทธนาคารที่ล้มเหลวหรือประสบปัญหาที่มีสินทรัพย์ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ ซึ่งภายใต้ Chapter 7 ได้กำหนดรายละเอียดมาตรการสำหรับแก้ไขวิกฤติสถาบันการเงินในหลายลักษณะบนของหลักการ Least

²¹ **Article 102. Confirmation of Necessity of Measures Taken Against Financial Crises**

“...the Prime Minister may confirm the necessity for the respective measures to be taken as stipulated in this article (hereinafter in this chapter “confirmation”) following discussion by the Council for Financial Crises (hereinafter in this chapter “CFC”)

(1) Financial institutions (excluding financial institutions as stipulated in the following item): Subscription of shares, etc., by the DIC for the purpose of strengthening the equity capital of said financial institution (hereinafter in this chapter “measures under Item (1)”)

(2) Failed financial institutions or financial institutions whose assets are insufficient to honor their financial obligations: Financial assistance to the amount which is expected to exceed the estimated cost in case payment is made to depositors, etc., concerning an insurable contingency affecting the said financial institution (hereinafter in this chapter “measures under Item (2)”)

(3) Banks, etc., under the category of the failed institution whose assets are insufficient to honor their financial obligations: Measures stipulated in Article 111 to Article 119 of this law (hereinafter in this chapter “measures under Item (3)”)...”

Cost Assumption²² โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่สถาบันการเงินล้มเหลว หากเป็นไปได้ควรเลือกที่ใช้วิธีให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Assistance Method) มากกว่าการจ่ายเงินประกัน (Insurance Pay -Out) หรือในกรณีของประเทศอังกฤษ ตามกฎหมาย The Banking Act 2009 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การให้อำนาจและเครื่องมืออย่างถาวรแก่ Tripartite Authorities ในการจัดการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาได้อย่างรวดเร็ว (Special Resolution Regime-SRR) โดยการยกเว้นข้อจำกัดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินในภาวะปกติภายใต้กฎหมาย FSMA โดย FSA จะเป็นผู้พิจารณาว่าสถาบันการเงินใดเข้าข่ายประสบปัญหาหรือไม่สามารถดำรงเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจได้ (Triggering SRR) หลังจากนั้นธนาคารกลาง (BOE) จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินดังกล่าวด้วยการโอนกิจการ หุ้น สิทธิทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่เอกชนหรือโอนให้แก่ Bridge Bank ซึ่งจัดตั้งโดยธนาคารกลาง (BOE) ในกรณีเป็นทรัพย์สินที่มีคุณภาพแต่ยังไม่สามารถหาผู้รับโอนเอกชนที่เหมาะสมได้ และสุดท้ายในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม กระทรวงการคลัง (HMT) จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการโอนกิจการ หุ้น สิทธิทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาให้เป็นของรัฐชั่วคราว (Nationalization) ทั้งนี้ สำหรับการเลือกว่าจะใช้วิธีการใดก่อนหลังนั้น Code of Practice²³ ที่ออกโดยกระทรวงการคลัง (HMT) ภายใต้ The Banking Act 2009 ได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาว่าการโอนให้เอกชนเป็นวิธีที่ต้องจัดการเป็นลำดับแรก หากไม่สามารถหา

²² The Financial System Council Report of 1999: If a financial institution fails, it is necessary to select the resolution method which the prospect of having the lowest cost required for resolving the failure, as well as to make every effort to minimize the confusion accompanying the failure. As a method for treating the failure of a financial institution, the choice of the financial assistance method is favorable and insurance payout should be avoid as much as possible.

²³ HMT เป็นผู้ออก Code of Practice เกี่ยวกับการ (a) ใช้อำนาจ stabilization powers , (b) ดำเนินกระบวนการล้มละลาย, และ (c) ดำเนินกระบวนการฟื้นฟูกิจการ โดยก่อน HMT ออก Code of Practice จะต้องหารือกับ FSA, BOE และ FSCS ด้วย (มาตรา 5 และ 6 ของ the Banking Act 2009)

ผู้รับโอนเอกชนได้ จึงโอนให้ Bridge Bank และลำดับสุดท้ายคือโอนเป็นของรัฐชั่วคราว²⁴ เพื่อรอขายต่อให้เอกชนหรือชำระบัญชี ล้มละลายต่อไป

5.2.2 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มช่องทางการประสานงานความร่วมมือระหว่างสถาบันคุ้มครองเงินฝากกับหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน

ในการกำหนดนโยบายของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากการดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องมีการประสานงานและมีการร่วมมือในระดับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และตามกฎหมายว่าสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้กำหนดช่องทางการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินโดยให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเข้าไปรับทราบปัญหาของสถาบันการเงินได้ในระยะต้นและพิจารณาร่วมดำเนินการที่เหมาะสมในลักษณะเชิงรุก (Preventive)

การทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของ ธปท.มีคณะกรรมการ นโยบายสถาบันการเงินทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และติดตามการดำเนินการของ ธปท.ซึ่งคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ประกอบด้วย ผู้ว่าการ ธปท.เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนด จำนวน 2 คน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าการ ธปท.มอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการ ธปท.แต่งตั้ง จำนวน 5 คนเป็นกรรมการ²⁵

ผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อมีการเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยรวมถึงหน้าที่การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติด้วย ก็ควรพิจารณาเพิ่มช่องทางการให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากได้เข้าไปรับทราบปัญหาของสถาบันการเงินได้ในระยะต้น พิจารณาและติดตามปัญหาโดยใกล้ชิดด้วย จึงควรพิจารณาเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อปรับปรุง

²⁴ The Banking Act 2009 (SRR) Code of Practice, ข้อ 5.19 – 5.21

²⁵ มาตรา 28/9 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินตามมาตรา 28/9 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยปรับลดจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก 5 คนเป็น 4 คน และเพิ่มกรรมการโดยตำแหน่งอีก 1 คน คือ ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก