

**มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเงินฝาก และเงินค่าหุ้น
ของสมาชิกสหกรณ์การเงินในประเทศไทย****

**Legal Measure for Protection of Deposits and Shares of
Financial Co-operative's Members in Thailand**

นุรัตน์ ปวนคำมา¹, ฤทธิภัฏ กัลยาณภัทรศิษฏ์¹ และรุ่ง ศรีสมวงษ์¹

Nurat Puankhamma, Ridthipat Kallayanapaththarasit and Rung Srisomwong

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้นำเสนอผลจากงานวิจัยที่ได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองเงินฝากและเงินค่าหุ้นของสมาชิกสหกรณ์การเงินในประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ เพื่อนำมาวิเคราะห์และนำเสนอมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพของสหกรณ์การเงินในประเทศไทย โดยในงานวิจัยได้เสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนโดยเฉพาะแยกต่างหากจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินอื่น โดยสถาบันดังกล่าวจะทำหน้าที่รับประกันเงินฝากและเงินค่าหุ้นของสมาชิกสหกรณ์และให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์การเงิน รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและเข้าไปแก้ไขปัญหาเมื่อสหกรณ์นั้นประสบปัญหาการดำเนินงานอีกด้วย

คำสำคัญ: กฎหมายคุ้มครองเงินฝาก / สหกรณ์การเงิน/ สหกรณ์ออมทรัพย์/
สหกรณ์เครดิตยูเนียน

¹ School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai Thailand

* Corresponding author E-mail: nurat.pua@mfu.ac.th

** This article is based on the author's research on "Legal Measure for Protection of Deposits and Shares of Financial Co-operative's Members in Thailand", Funded by Mae Fah Luang University.

Abstract

This research has studied the legal measure concerning the protection of the deposit and payment of shares for the member of Financial Co-operatives in Thailand. The methodology of this research is a comparative study, by comparing the legal measures of the U.S.A, England and Thailand, in order to analyze and make a suggestion for an appropriate legal measure for Thailand. This research suggests that a Deposit Insurance Agency specifically for the Credit Union and Saving Co-operatives should be established separately from the current Deposit Insurance Agency for the financial institutions. The new agency should be responsible for the deposit and shares insurance and also have a duty to regulate the operation, give financial assistant and make an intervention to the financial co-operatives which have problems in their operation.

Keywords: Deposit Protection Law / Financial Co-operatives / Saving and Credit Co-operatives / Credit Union

บทนำ

สหกรณ์การเงิน (Financial Cooperative) เป็นสหกรณ์รูปแบบหนึ่งที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการทางการเงินแก่สมาชิก โดยที่สมาชิกเป็นทั้งเจ้าของกิจการและเป็นผู้ใช้บริการผ่านการออมเงินและกู้ยืมเงินจากสหกรณ์อันมีลักษณะการประกอบกิจการคล้ายคลึงกับสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินให้กับประชาชนทั่วไป ในประเทศไทยสหกรณ์ที่เป็นสหกรณ์การเงินอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ “สหกรณ์ออมทรัพย์ (Saving and Credit Cooperative)” และ “สหกรณ์เครดิตยูเนียน (Credit Union Cooperative)”

ในปัจจุบัน สหกรณ์การเงินในประเทศไทยมีบทบาทในการเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนผู้ต้องการออมเงินเพิ่มมากขึ้นดังจะเห็นได้จากสถิติการออมเงินของสมาชิกสหกรณ์การเงินในปี พ.ศ.2559 สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์มีการสะสมเงินออมไว้กับสหกรณ์จำนวน 1.56 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2558 ร้อยละ 10.65 ประกอบด้วยเงินสะสมค่าหุ้น จำนวน 869,701.90 ล้านบาท และเงินรับฝากจากสมาชิกจำนวน 694,025.42 ล้านบาท เงินออมต่อสมาชิกโดยเฉลี่ยเท่ากับ 489,405.78 บาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2558 ร้อยละ 5.93 (Financial Data Analysis Group Information and Communication Technology Center, 2017a) ส่วนสหกรณ์เครดิตยูเนียน ในปี พ.ศ.2559 สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีการสะสมเงินออมทรัพย์ไว้กับสหกรณ์ จำนวนเงินรวม 46,202.27 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 4.11 ประกอบด้วย เงินสะสมค่าหุ้น 23,812.32 ล้านบาท และเงินรับฝากจากสมาชิก 22,389.95 ล้านบาท สมาชิกมีเงินออมต่อสมาชิกโดยเฉลี่ยเท่ากับ 52,785.23 บาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 2.13 (Financial Data Analysis Group Information and Communication Technology Center, 2017b)

แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการของสหกรณ์การเงินหลายแห่งในปัจจุบันกลับประสบปัญหาการดำเนินงานดังที่ปรากฏอยู่ในข่าวอย่างสม่ำเสมอ กรณีล่าสุดคือ กรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ที่มีปัญหาการดำเนินงานภายในจนไม่สามารถจ่ายเงินฝากและเงินค่าหุ้นให้แก่สมาชิกของตนได้ ทำให้แก่สมาชิกของสหกรณ์ที่มีกว่า 50,000 ราย ต้องประสบกับความเดือดร้อนจากการขาดเงินไปใช้สอยในชีวิตประจำวัน ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อสหกรณ์การเงินอื่นและธนาคารพาณิชย์ด้วย เนื่องจากสหกรณ์การเงินหลายแห่งมีการนำเงินไปฝากไว้ในสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหากับสหกรณ์แห่งนี้ก็ส่งผลกระทบต่อๆ กันไปในลักษณะโดมิโน (Domino Effect) ที่กระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ออมเงินในระบบของสหกรณ์การเงินโดยรวม และก่อให้เกิดปรากฏการณ์แห่ถอนเงิน (Bank Run) ในสหกรณ์การเงินหลายแห่งในหลายจังหวัดจนเกือบจะทำให้สหกรณ์

เหล่านั้นต้องปิดกิจการลงไปด้วย (Thaipublica, 2013) เหตุการณ์ในลักษณะนี้ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก แต่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าในระบบสหกรณ์ของไทย

ปัญหาการที่สถาบันการเงินแห่งหนึ่งไม่สามารถจ่ายเงินฝากคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้ เป็นปัญหาที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง เนื่องจากส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินและยังสามารถที่จะลุกลามไปกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบการเงินของประเทศโดยรวมได้ ในต่างประเทศจึงได้มีการสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับปัญหานี้ โดยเรียกว่า “ระบบการคุ้มครองเงินฝาก” (Deposit Protection System) ระบบดังกล่าวนี้จะก่อตั้งองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่งให้ทำหน้าที่ในการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินแทนสถาบันการเงิน หากมีเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด เช่น สถาบันการเงินที่รับฝากเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ หรือสถาบันการเงินล้มละลายหรือต้องชำระบัญชี เป็นต้น

ในประเทศไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาตราเป็นพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ปี พ.ศ.2551 เพื่อก่อตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นให้ทำหน้าที่จ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินในกรณีที่สถาบันการเงินที่รับฝากเงินนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจการเงินในจำนวนเงินไม่เกินรายละ 1 ล้านบาท (Royal Decree, B.E.2559) แต่ความคุ้มครองนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงสมาชิกผู้ฝากเงินในสหกรณ์การเงินแต่อย่างใด (Deposit Protection Agency, 2017) ทำให้เมื่อสหกรณ์การเงินประสบปัญหาการดำเนินงานจนไม่สามารถจ่ายเงินฝากคืนให้แก่สมาชิกได้หรือถึงขนาดต้องปิดกิจการลง สมาชิกของสหกรณ์ก็มีเพียงสิทธิเรียกร้องต่อสหกรณ์ที่ปิดกิจการไปแล้วให้คืนเงินฝากมาเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็จะไม่ได้รับเงินฝากก้อนนั้นคืนกลับมา หรือได้รับอาจจะได้รับแต่เพียงบางส่วน แต่กว่าจะได้รับคืนกลับมาก็ต้องรอจนกระทั่งกระบวนการทางกฎหมายเสร็จสิ้นซึ่งกระบวนการดังกล่าวใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน ไม่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของสมาชิกแต่อย่างใด นอกจากนี้การขาดระบบคุ้มครองเงินฝากในสหกรณ์การเงินยังทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันระหว่างสหกรณ์การเงินและสถาบันการเงินทั่วไป เนื่องจากหากนำเงินไป

ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์จะได้รับความคุ้มครองเงินฝากตามอัตราที่กฎหมายกำหนด แต่หากฝากเงินในสหกรณ์การเงินจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองใดๆ จึงทำให้สมาชิกผู้ฝากเงินในสหกรณ์การเงินมีความเสี่ยงสูงกว่าประชาชนผู้ฝากเงินในระบบของสถาบันการเงินอื่น กล่าวโดยสรุป การมีระบบการคุ้มครองเงินฝากที่เหมาะสมจะเป็นหลักประกันให้แก่สมาชิกของสหกรณ์ และช่วยเสริมสร้าง ความเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขันให้กับระบบสหกรณ์การเงินของไทยได้อีกด้วย

ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์การเงินในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาคุณภาพโดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่บรรดาดัวบทกฎหมายต่างๆ ตลอดจนเอกสารวิชาการทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ และใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประกันเงินฝากและสหกรณ์การเงินในประเทศไทยเพื่อให้ได้ข้อมูลในภาคปฏิบัติ โดยบทความชิ้นนี้จะนำเสนอถึงผลการศึกษาดังกล่าวโดยแยกออกเป็น 3 เรื่องหลัก ได้แก่ (1) ระบบคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงินในต่างประเทศ (2) บทวิเคราะห์สภาพปัญหาและความเหมาะสมในการก่อตั้งระบบคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงินในประเทศไทย และ (3) ข้อเสนอแนะระบบคุ้มครองเงินฝากและเงินค้ำประกันของสมาชิกสหกรณ์การเงินที่เหมาะสม

ระบบคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงินในต่างประเทศ

การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์ในต่างประเทศได้เลือกประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นกำเนิดของระบบคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน และเป็นต้นแบบของการใช้ระบบคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์การเงินที่แตกต่างหากจากระบบคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินทั่วไป และศึกษาระบบคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงินในอังกฤษที่ใช้ระบบเดียวคุ้มครองทั้งสถาบันการเงินทั่วไปและสหกรณ์การเงิน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ระบบการคุ้มครองเงินฝากในสหกรณ์การเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหกรณ์การเงินในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “เครดิตยูเนียน” (Credit Union) แบ่งออกสองระดับ ได้แก่ เครดิตยูเนียนระดับสหพันธ์ที่จัดทะเบียนก่อตั้งตามรัฐบัญญัติสหพันธ์ว่าด้วยเครดิตยูเนียนสหพันธ์ ค.ศ. 1934 (Federal Credit Union Act 1934) และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และเครดิตยูเนียนระดับมลรัฐ (State Credit Union) ที่จัดทะเบียนตามกฎหมายของมลรัฐและอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลมลรัฐแต่ละแห่ง โดยในที่นี้จะศึกษาเฉพาะเครดิตยูเนียนสหพันธ์เท่านั้น

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เป็นประเทศแรกๆ ของโลกที่ก่อตั้งระบบประกันเงินฝากมาใช้คุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบคุ้มครองเงินฝากแบบหลายระบบ (Multiple Deposit Insurance System) กล่าวคือ สำหรับเงินฝากในสถาบันการเงินทั่วไป เช่น ธนาคารพาณิชย์นั้นจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรเฉพาะที่มีชื่อว่า Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ก่อตั้งตามรัฐบัญญัติบริษัทประกันเงินฝากสหพันธ์ ค.ศ. 1950 (Federal Deposit Insurance Corporation 1950)² ส่วนระบบการคุ้มครองเงินฝากของเครดิตยูเนียนสหพันธ์นั้นจะถูกแยกต่างหากตามรัฐบัญญัติว่าด้วยเครดิตยูเนียนสหพันธ์ ค.ศ. 1934 (The Federal Credit Union Act 1934; FCUA) ที่ได้บัญญัติแยกเรื่องการประกันเงินฝากไว้โดยเฉพาะในส่วนที่ 2 ว่าด้วยการประกันหุ้น³ (Title II Share Insurance)

² มีงานศึกษาหลายชิ้นที่ศึกษาระบบการประกันเงินฝากของสถาบันการเงินระบบนี้ โดยเฉพาะ โปรดดู Vaewpatch (2002) และ Singhon (2003)

³ เนื่องจากเงินที่ฝากของสมาชิกในเครดิตยูเนียนจะอยู่ในรูปของหุ้น (Share) จึงทำให้เรียกการประกันเงินฝากในเครดิตยูเนียนว่าเป็นการประกันหุ้น (Share Insurance) แทนที่จะเป็นการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance) ดังนั้นเพื่อป้องกันความสับสนและให้สอดคล้องกับเนื้อหาในบทอื่นๆ ในงานวิจัยชิ้นนี้จึงขอเรียกว่าเป็นการประกันหุ้นว่าการประกันเงินฝาก

ในการคุ้มครองเงินฝากนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ “คณะกรรมการเครดิตยูเนียนแห่งชาติ” (National Federal Credit Union Administration Board: NFCUA Board) ที่มีอำนาจทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของเครดิตยูเนียนให้มาทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากและเงินค่าหุ้นของสมาชิกเครดิตยูเนียนด้วยในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ คณะกรรมการชุดนี้ยังได้รับมอบอำนาจหน้าที่ทั้งการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของเครดิตยูเนียนให้ความช่วยเหลือทางการเงินและมีอำนาจเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของเครดิตยูเนียนที่มีปัญหาได้ด้วย

ระบบคุ้มครองเงินฝากเครดิตยูเนียนนี้เป็นระบบแบบบังคับ (Compulsory System) ที่กำหนดให้เครดิตยูเนียนระดับสหพันธ์ (Federal Credit Union) ทุกแห่งต้องเป็นสมาชิกของระบบ ส่วนเครดิตยูเนียนอื่นๆ เช่น เครดิตยูเนียนมลรัฐต่างๆ (State Credit Union, State-Chartered Credit Union) ที่ประสงค์จะได้รับความคุ้มครองก็ยังสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเครดิตยูเนียนให้พิจารณารับคุ้มครองเงินฝากด้วยก็ได้ (FCUA, 1934) แต่อย่างไรเพื่อป้องกันปัญหาความเสียหายทางจริยธรรม (Moral Hazard) ตามกฎหมายจึงได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการในตรวจสอบถึงสภาพการดำเนินงานและความเหมาะสมของเครดิตยูเนียนที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของระบบประกันเงินฝากเสียก่อน หากพบว่ามีปัญหาการดำเนินงาน คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้เครดิตยูเนียนแห่งนั้นไปดำเนินการแก้ไขให้เรียบร้อยภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากไม่ดำเนินการตามกำหนดเวลา คณะกรรมการมีอำนาจสั่งยกเลิกการคุ้มครองเงินฝากเครดิตยูเนียนแห่งนั้นได้ (FCUA, 1934)

ส่วนของของเงินทุนที่ใช้ในการประกันเงินฝากนั้น ตามกฎหมายได้ก่อตั้งกองทุนประกันเงินฝากในเครดิตยูเนียน (National Credit Union Share Insurance Fund: NCUSIF) โดยมีคณะกรรมการเครดิตยูเนียนแห่งชาติรับผิดชอบบริหารจัดการเงินในกองทุนซึ่งมีที่มาจาก 2 แหล่งหลัก ได้แก่ ค่าเบี้ยประกัน (Premium) ที่เครดิตยูเนียนที่เป็นสมาชิกจะต้องจ่ายให้กองทุนในอัตราที่คณะกรรมการกำหนด (FCUA, 1934) และเงินฝาก (Deposit) ของเครดิตยูเนียนเองที่กฎหมายบังคับให้เครดิตยูเนียนจะต้องนำ

เงินมาฝากไว้ในกองทุนในอัตราที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งในปัจจุบันกำหนดไว้ที่อัตรา ร้อยละ 1 ของจำนวนเงินฝากทั้งหมดที่เครดิตยูเนียนมีอยู่ (FCUA, 1934)

การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินจะเกิดขึ้นเมื่อเครดิตยูเนียนต้องถูกชำระบัญชี (Liquidation) ซึ่งคณะกรรมการจะสั่งชำระบัญชีได้ก็ต่อเมื่อเครดิตยูเนียนนั้นล้มละลาย หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือเครดิตยูเนียนมีเงินทุนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานอย่างมีนัยสำคัญและไม่มีหนทางที่จะทำให้เงินทุนกลับมาอยู่ในระดับที่เพียงพอได้ หรือมีเงินทุนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานอย่างรุนแรงตามมาตราการแก้ไขปัญหาเงินทุนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน (Prompt Corrective Action) ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยคณะกรรมการจะดำเนินการแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีและจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินของเครดิตยูเนียนนั้น โดยมีกำหนดจำนวนจำกัดไว้ที่ 250,000 เหรียญสหรัฐต่อคน ซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินในเครดิตยูเนียนไปแล้วจะเข้ารับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงินที่มีต่อเครดิตยูเนียนเพื่อดำเนินการไต่เบี่ยกับเครดิตยูเนียนต่อไป นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการเครดิตยูเนียนแห่งชาติในการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งแก่ผู้ที่มีส่วนทำให้เครดิตยูเนียนจะต้องถูกชำระบัญชีนี้ด้วย

บทบาทของคณะกรรมการเครดิตยูเนียนแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในการคุ้มครองเงินฝากได้ถูกกำหนดไว้เป็นแบบ Supervisory Model จึงทำให้คณะกรรมการยังมีอำนาจอื่น ๆ ในการคุ้มครองเงินฝากเพิ่มเติมอีก 3 ประการ อันได้แก่

ประการแรก อำนาจในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของเครดิตยูเนียน โดยเครดิตยูเนียนที่ได้รับประกันจะต้องส่งรายงานสถานะทางการเงินและรายงานการดำเนินงานต่อคณะกรรมการตามระยะเวลาที่กำหนด (FCUA, 1934) และคณะกรรมการยังมีอำนาจเข้าตรวจสอบกิจการด้วยในกรณีที่คณะกรรมการพบว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปตรวจสอบ ณ สถานที่ทำการ (FCUA, 1934)

ประการที่สอง อำนาจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เครดิตยูเนียนที่ประสบปัญหาการดำเนินงาน เพื่อให้เครดิตยูเนียนนั้นสามารถกลับมาดำเนินงานได้ตามปกติ โดยคณะกรรมการอาจให้กู้ยืมเงิน หรือซื้อสินทรัพย์ของเครดิตยูเนียนหรือเข้า

รับประกันหนี้ของเครดิตยูเนียน (FCUA, 1934) ในการให้ความช่วยเหลือนี้ ตามกฎหมายยังได้ก่อตั้งกองทุนอีก 2 กองทุน ที่ให้คณะกรรมการนำไปใช้ดำเนินการได้ ได้แก่ กองทุนรักษาเสถียรภาพชั่วคราวของเครดิตยูเนียนรายใหญ่ (Temporary Corporate Credit Union Stabilization Fund) ที่คณะกรรมการมีอำนาจให้เครดิตยูเนียน รายใหญ่กู้ยืม (FCUA, 1934) และกองทุนเสริมสภาพคล่องเครดิตยูเนียนแห่งชาติ (National Credit Union Administration Central Liquidity Facility) ที่ให้เครดิตยูเนียนสามารถกู้ยืมเงินไปใช้รักษาสภาพคล่องชั่วคราวได้ (FCUA, 1934)

ประการที่สาม อำนาจในการเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาในเครดิตยูเนียนที่มีการดำเนินงาน ในกรณีที่เครดิตยูเนียนประสบปัญหาการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนด เช่น เครดิตยูเนียนได้ดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe and Unsound) ที่อาจส่งผลทำให้เครดิตยูเนียนมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือทำให้เกิดการสูญเสียทรัพย์สินหรือรายได้ของเครดิตยูเนียนอย่างมีนัยสำคัญ หรืออาจทำให้สภาพของเครดิตยูเนียนอ่อนแอลง (Weaken the Condition of Credit Union) หรืออาจเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของสมาชิก หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่เครดิตยูเนียนได้ทำไว้กับคณะกรรมการเครดิตยูเนียนแห่งชาติ หรือเครดิตยูเนียนมีเงินกองทุนต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (Undercapitalized) และไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะสามารถฟื้นฟูเงินกองทุนดังกล่าวขึ้นมาให้อยู่ในระดับปกติได้ ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการเครดิตยูเนียนแห่งชาติจะมีอำนาจในดำเนินการกับเครดิตยูเนียนนั้นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้เครดิตยูเนียนกลับมามีการดำเนินงานเป็นปกติ เช่น อำนาจในการออกคำสั่งให้เครดิตยูเนียนถอดถอนออกจากผู้บริหารออกจากตำแหน่ง (FCUA, 1934) หรือ อำนาจในการสั่งให้ยุติและแก้ไขการดำเนินงาน (Cease and Desist Order) ที่มีลักษณะที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe and Unsound) นั้น หรืออำนาจในการสั่งยกเลิกการประกันเงินฝาก หรืออำนาจในการเข้าควบคุมกิจการ (FCUA, 1934)

2. การคุ้มครองเงินฝากในสหกรณ์การเงินในประเทศอังกฤษ

สหกรณ์การเงินในประเทศอังกฤษ มี 2 ประเภทหลัก คือ “เครดิตยูเนียน (Credit Union)” ที่ให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกในเรื่องทั่วไปและสหกรณ์เคหะ (Building Society) ที่จะให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกเฉพาะในเรื่องการกู้ยืมเงินเพื่อนำไปจัดหาที่พักอาศัยเท่านั้น ในงานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาสหกรณ์ที่ให้บริการทางการเงินทั่วไปเท่านั้นจึงจะขอกล่าวถึงแต่เฉพาะเครดิตยูเนียน

ระบบการคุ้มครองเงินฝากของอังกฤษนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการอนุวัติการตาม EU Direction on the Deposit Guarantee Scheme 94/19/EC (Hanumas, 2015) ที่เป็นกฎหมายของสหภาพยุโรปที่กำหนดมาตรฐานกลางของการคุ้มครองเงินฝากในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จะต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการประกันเงินฝากอย่างน้อยหนึ่งฉบับและต้องมีการกำหนดการคุ้มครองผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินไม่ว่าในประเภทใด (DIRECTIVE 94/19/EC, 1994) โดยกำหนดอัตราขีดเซี่ยขึ้นต่ำให้ชัดเจนเพื่อประกันความมั่นใจให้กับผู้บริโภค (Hanumas, 2015) ซึ่งระบบคุ้มครองเงินฝากของอังกฤษก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตลาดการเงินและการให้บริการทางการเงิน ค.ศ.2000 (Financial Services and Markets Act 2000: FSMA) กฎหมายฉบับนี้ได้ก่อตั้งโครงการชดเชยความเสียหายจากการให้บริการทางการเงิน (Financial Services Compensation Scheme: FSCS) ให้ทำหน้าที่เป็น “สถาบันประกันเงินฝาก” ของสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจากองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของอังกฤษ (Financial Services Authority: FSA) โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานที่สามารถดำเนินงานได้โดยอิสระ ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากการจ่ายเงินสมทบ (Levy) ของสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตในการประกอบกิจการให้บริการทางการเงินโดยได้เริ่มดำเนินการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายมาตั้งแต่ ปี ค.ศ.2001

สถาบันประกันเงินฝากของอังกฤษนี้ถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่เป็นแบบ Pay Box กล่าวคือทำหน้าที่เพียงจ่ายเงินคืนให้แก่ลูกค้าของสถาบันการเงินที่ได้รับการรับรองเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมหรือกำกับตรวจสอบการ

ดำเนินการ หรือการลดความเสี่ยงหรือลดความเสียหายจากกรณีการประสบปัญหาในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินแต่อย่างใด โดยอำนาจหน้าที่เหล่านั้นเป็นขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน 3 แห่งของอังกฤษ ได้แก่ Financial Conduct Authority: FCA, Prudential Regulator Agency: PRA และธนาคารกลางอังกฤษ (Bank of England)

ระบบประกันเงินฝากอังกฤษเป็นระบบแบบบังคับ (Compulsory System) ที่กำหนดให้สถาบันการเงินที่จดทะเบียนในสหราชอาณาจักรจะต้องเป็นสมาชิกของระบบประกันเงินฝาก (Deposit Guarantee Scheme: DGS Members) โดยอัตโนมัติ ซึ่งสถาบันการเงินนี้หมายถึงธนาคารพาณิชย์ต่างๆ และรวมไปถึงสหกรณ์เคหะ (Building Society) และสหกรณ์เครดิตยูเนียน (Credit Union) ด้วย (PRA Rulebook, 2015)

เงินที่ใช้ในการดำเนินงานของสถาบันจะมาจากการเรียกเก็บเงินสมทบ (Levy) จากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกโครงการ โดยมีประเภทหลัก 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก เงินสมทบต้นทุนการจ่ายเงินชดเชย (DGS Compensation Costs Levy) จะเรียกเก็บเงินสมทบประเภทนี้ตามสัดส่วนของจำนวนเงินฝากรวมทั้งหมดของแต่ละสถาบันการเงิน ในการกำหนดจำนวนเงินสมทบประเภทนี้สถาบันจะคำนวณต้นทุนในการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินในการประกันเงินฝาก (DGS Compensation Costs) นี้ก่อนแล้วนำไปคำนวณเงินสมทบที่ต้องจ่ายตามสัดส่วนกับจำนวนเงินฝากของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง (PRA Rulebook, 2015) และประเภทที่สอง เงินสมทบต้นทุนการดำเนินงาน (DGS Management Expenses Levy) ซึ่งจะเรียกเก็บเงินสมทบประเภทนี้จากสมาชิกได้ถ้ามีเหตุที่เหมาะสมเพียงพอที่จะเชื่อว่าเงินทุนที่มีอยู่จะไม่สามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการได้อย่างเพียงพอ เงินสมทบประเภทนี้จะต้องนำไปใช้เป็นการจ่ายสำหรับการบริหารจัดการสถาบันเท่านั้น จะนำไปใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฝากเงินไม่ได้ (PRA Rulebook, 2015)

กรณีที่ต้องจ่ายเงินค่าเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินในอังกฤษนี้แตกต่างไปจากของสหรัฐอเมริกาที่ต้องรอให้สถาบันการเงินนั้นมีการชำระบัญชีก่อน แต่สถาบันประกันเงินฝากสามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้ทันทีที่เงินฝากที่สถาบันการเงินรับฝากไว้กลายเป็น “เงินฝากที่ไม่สามารถจ่ายคืนได้” (Unavailable Deposit) ซึ่งหมายถึงเงินฝากที่ครบกำหนดจะต้องจ่ายคืนและสถาบันการเงินที่มีหน้าที่ต้องจ่ายคืน แต่สถาบันการเงินไม่ได้จ่ายคืน และองค์กรกำกับดูแลทางการเงิน (Prudential Regulatory Agency: PRA) ได้วินิจฉัยว่าสถาบันการเงินนั้นไม่มีความสามารถที่จะจ่ายเงินคืนได้ในเวลานั้นอันมีเหตุจากสถานการณ์ทางการเงินของสถาบันการเงินนั้นเองหรือองค์กรที่มีอำนาจตุลาการได้มีคำสั่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินและคำสั่งนั้นมีผลเป็นการระงับสิทธิของผู้ฝากเงินไม่ให้เรียกถอนเงินฝากนั้น (PRA Rulebook, 2015)

การจ่ายเงินคืนของสถาบันประกันเงินฝากของอังกฤษนี้มีจุดเด่นที่แยกเงินฝากออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินฝากธรรมดาที่จะได้รับการจ่ายเงินคืนในอัตราปกติที่กำหนด ในปัจจุบันเป็นจำนวนเงิน 85,000 ปอนด์ ส่วนประเภทที่สองคือเงินฝากพิเศษที่มีลักษณะพิเศษ (Temporary High Balance) ซึ่งเป็นเงินฝากของบุคคลผู้ทุพพลภาพหรือไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือเงินฝากที่ถูกฝากไว้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษที่กฎหมายกำหนด เช่น เงินค่าชดเชยต่างๆ ตามกฎหมาย เงินค่าชดเชยความเสียหายจากการกระทำความผิด เงินที่เกี่ยวข้องกับการสมรส หรือเงินที่จ่ายเมื่อเกษียณอายุทำงาน เป็นต้น เงินฝากประเภทนี้ ผู้ฝากเงินมีสิทธิจะได้รับเงินคืนเป็นจำนวนเงินถึง 1,000,000 ปอนด์ แต่ผู้ฝากเงินจะต้องยื่นหลักฐานพิสูจน์ลักษณะของเงินประเภทนี้ (PRA Rulebook, 2015) และเช่นเดียวกับระบบของสหรัฐอเมริกา เมื่อสถาบันประกันเงินฝากได้จ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินแล้ว สถาบันก็จะระงับช่วงสิทธิของผู้ฝากเงินไปไต่เบียดกับเครดิตยูเนียนแห่งนั้นต่อไป

บทวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดในการก่อตั้งระบบคุ้มครองเงินฝากของ สหกรณ์การเงินในประเทศไทย

จากการศึกษาในหัวข้อที่ 2 พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์การเงิน คือ การก่อตั้งระบบประกันเงินฝาก (Deposit Insurance System) ให้แก่สหกรณ์ แต่ก่อนที่จะนำระบบดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย จำต้องทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัด ในการสร้างระบบการคุ้มครองเงินฝากในสหกรณ์การเงินเสียก่อน โดยมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา 3 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาความจำเป็นของระบบคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงิน (2) ปัญหา ระบบคุ้มครองเงินฝากที่เหมาะสมกับสหกรณ์การเงิน (3) ปัญหาบทบาทที่เหมาะสมในการคุ้มครองเงินฝากและเงินค้ำประกันของสหกรณ์การเงิน

1. ปัญหาความจำเป็นของระบบคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงิน

ในต่างประเทศได้ยอมรับถึงบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของสถาบันการเงินทางเลือก รวมถึงสหกรณ์การเงินด้วยจึงได้จัดให้มีระบบคุ้มครองเงินฝากแก่สถาบันเหล่านี้ เนื่องด้วยเหตุผล 3 ประการ (Vaewpatch, 2002) ได้แก่ ประการแรก เพื่อสร้างความเสมอภาคในการแข่งขันทางธุรกิจระหว่างสถาบันการเงินอื่นกับสหกรณ์การเงิน ทำให้ การฝากเงินในสหกรณ์การเงินก็ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับการฝากเงินในสถาบัน การเงินอื่น ประการที่สอง ในปัจจุบันสถาบันการเงินไม่ว่าประเภทใดต่างมีความ เกี่ยวพันเชื่อมโยงกันเป็นระบบ ดังนั้นหากสถาบันการเงินไม่ว่าประเภทใดประสบ ปัญหาย่อมส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ ด้วยไม่มากนัก และ ประการสุดท้าย สถาบันประกันเงินฝากมีวัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคง และเสถียรภาพของระบบการเงินทั้งระบบ ดังนั้นจึงควรมีระบบประกัน เงินฝากของ สถาบันการเงินอื่นที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์เช่นเดียวกัน

หากพิจารณาในบริบทประเทศไทยจะพบว่าสภาพของระบบสหกรณ์การเงินใน ประเทศไทยก็ไม่ได้แตกต่างไปจากสหกรณ์การเงินในต่างประเทศที่สหกรณ์การเงินมี บทบาทเพิ่มมากขึ้นและมีความเชื่อมโยงกับสหกรณ์การเงินและสถาบันการเงินแห่งอื่น

ด้วย จากการเก็บข้อมูลพบว่าในปี พ.ศ.2559 ประชาชนที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเงินเหล่านี้มีจำนวนมากถึง 4,075,288 คน และมีเงินฝากอยู่ในระบบสหกรณ์ทั้งหมด 1,609,929.59 ล้านบาท Financial Data Analysis Group Information and Communication Technology Center (2017a, 2017b) ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณที่ค่อนข้างสูง หากระบบของสหกรณ์การเงินมีปัญหาย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวมได้ ดังนั้นสหกรณ์การเงินจึงเป็นองค์กรที่สามารถเป็นองค์กรที่ใหญ่เกินกว่าที่จะล้ม (Too Big To Fail) ได้ เพียงแต่ยังไม่ได้รับความสนใจจากภาครัฐเท่าที่ควร นอกจากนี้จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้จัดการสหกรณ์การเงินต่างๆ พบว่าเมื่อสหกรณ์แห่งหนึ่งประสบปัญหาจะส่งผลกระทบต่อสหกรณ์แห่งอื่นด้วย โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดสำหรับกรณีนี้คือ กรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น เมื่อประสบปัญหาจนไม่สามารถจ่ายเงินฝากคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้นั้นส่งผลกระทบต่อสหกรณ์การเงินแห่งอื่นๆ ด้วย โดยมีการแห่ถอนเงิน (Bank Run) ออกจากสหกรณ์หลายแห่งจนขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงและไม่มีเงินจ่ายคืนให้แก่สมาชิกได้ในขณะนั้น สหกรณ์เหล่านี้ต้องแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าโดยทำสัญญากับผู้ฝากเงินว่าจะทยอยจ่ายเงินคืนให้แก่สมาชิกและไปขอกู้ยืมเงินฉุกเฉินจากสถาบันการเงินอื่นเพื่อระดับประคองสถานการณ์ โดยการกู้ยืมเงินในช่วงเวลานั้นทำได้ยากลำบากเพราะธนาคารพาณิชย์ทั่วไปปฏิเสธที่จะให้สหกรณ์การเงินกู้ยืมเนื่องจากเกรงจะมีปัญหาเหมือนกับกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จนกระทั่งได้รับอนุมัติเงินกู้จากสหกรณ์ขนาดใหญ่ฉุกเฉินที่ผู้จัดการสหกรณ์มีสายสัมพันธ์ส่วนตัว และจากนั้นก็ตั้งใช้เวลาหลายปีกว่าสถานะทางการเงินจะกลับคืนมาเป็นปกติ

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้แสดงให้เห็นว่าความเข้าใจที่ว่าปัญหาการดำเนินงานของสหกรณ์แห่งหนึ่งจะไม่มีผลกระทบต่อสหกรณ์อื่นในลักษณะโดมิโนไม่เป็นจริงเสมอไป และเหตุการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จำเป็นต้องมีระบบการคุ้มครองเงินฝากเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากมีระบบการคุ้มครองเงินฝากในสหกรณ์ อย่างน้อยก็ยังทำให้สมาชิกและผู้ฝากเงินในสหกรณ์เกิดความเชื่อมั่นได้ในระดับหนึ่งว่าเงินฝากหรือหุ้นของ

ตนในสหกรณ์จะไม่สูญเสียไปทั้งหมด และหากเป็นระบบคุ้มครองเงินฝากแบบที่องค์กรผู้คุ้มครองเงินฝากที่มีสามารภให้ความช่วยเหลือทางการเงินได้ด้วยก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ก่อนที่สหกรณ์จะประสบปัญหาและยิ่งช่วยให้ระบบสหกรณ์มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นด้วย

2. ปัญหาองค์กรที่เหมาะสมในการหน้าที่คุ้มครองสหกรณ์การเงิน

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ หากต้องมีการก่อตั้งระบบคุ้มครองเงินฝากให้แก่สหกรณ์การเงินแล้ว องค์กรใดที่มีความเหมาะสมจะมาทำหน้าที่เป็นผู้คุ้มครองเงินฝากแก่สหกรณ์การเงิน ในการพิจารณาว่าองค์กรใดมีความเหมาะสมนั้น ควรเริ่มจากองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันเงินฝากในปัจจุบัน อันได้แก่ สถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ก่อตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 และองค์กรกำกับดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

สำหรับสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินทั่วไปอยู่แล้ว หากให้ขยายขอบเขตมาให้ความคุ้มครองแก่สหกรณ์การเงินด้วยจะมีข้อดีในแง่ที่เป็นองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องคุ้มครองเงินฝากอยู่แล้ว และเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการก่อตั้งระบบการคุ้มครองเงินฝากที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นอย่างดี แต่ระบบคุ้มครองเงินฝากโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากในปัจจุบันอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงิน ด้วยเหตุผล 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก สหกรณ์การเงินกับธนาคารพาณิชย์มีรูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างกันและอยู่ภายใต้ระบบการกำกับดูแลที่แตกต่างกันจึงไม่เหมาะสมที่จะอยู่ภายใต้ระบบความคุ้มครองเงินฝากแบบเดียวกัน กล่าวคือ โดยปกติแล้วธนาคารพาณิชย์จะถูกกำกับกับการดำเนินงานอย่างเคร่งครัดตามมาตรฐานสากลของการประกอบธุรกิจทางการเงินโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายที่มีเงินฝากอยู่ในความคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงค่อนข้างมีความมั่นคงปลอดภัยและมีความเสี่ยงน้อย แต่ในขณะที่สหกรณ์การเงินอยู่ภายใต้การกำกับกับการดำเนินงานของ

กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ที่กำกับดูแลสหกรณ์การเงินอย่างใน
ฐานะของสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 โดยไม่ได้เคร่งครัดในการ
ควบคุมการประกอบธุรกิจการเงินมากนัก เนื่องจากหากใช้กฎระเบียบควบคุมการ
ดำเนินงานในมาตรฐานเดียวกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินทั่วไปก็จะทำให้
สหกรณ์ไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์เองอันได้แก่การให้ความ
ช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิกได้

ประการที่สอง ปัญหาบทบาทตามกฎหมายของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่
พระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝากกำหนดไว้เป็นแบบ Pay Box Plus คือมีอำนาจหน้าที่
ในการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินและมีหน้าที่ชำระบัญชีของธนาคารล้มละลายหรือเลิก
กิจการเป็นหลัก และมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมบางเรื่อง ส่วนการให้ความช่วยเหลือทาง
การเงินเมื่อธนาคารประกอบปัญหาการดำเนินงานจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ
ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดย
จะให้ความช่วยเหลือเฉพาะแต่ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การ
กำกับดูแลเท่านั้น ในขณะที่สหกรณ์การเงินของไทย นอกจากจะต้องการระบบการ
คุ้มครองเงินฝากแล้ว ยังต้องการระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ระบบการให้
ความช่วยเหลือสภาพคล่องในยามวิกฤตอีกด้วยซึ่งบทบาทเหล่านี้ ไม่ปรากฏใน
พระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ดังนั้นแม้จะมีการแก้ไขกฎหมายให้สถาบัน
คุ้มครองเงินฝากขยายขอบเขตไปคุ้มครองเงินฝากในสหกรณ์การเงินด้วย สหกรณ์
การเงินก็จะได้รับประโยชน์แต่เพียงการได้รับประกันเงินฝากเท่านั้น แต่จะไม่ได้รับ
ประโยชน์จากความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกองทุน
ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินแต่อย่างใด

ประการที่สาม ปัญหาขอบเขตการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่
จะคุ้มครองเฉพาะเงินฝากในสถาบันการเงินเท่านั้น ในขณะที่การออมเงินของสมาชิก
สหกรณ์การเงินนั้น มี 2 รูปแบบ คือ การฝากเงินและการจ่ายเงินค่าหุ้น โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ใช้ระบบการบังคับออมโดยหักจากเงินเดือนของสมาชิก

เพื่อจ่ายเป็นค่าหุ้นเป็นประจำทุกเดือน ดังนั้นเงินออมหลักที่มีปริมาณและความสำคัญ อีกประเภทหนึ่งของสมาชิกสหกรณ์คือเงินค่าหุ้น แต่การคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝากกลับคุ้มครองเพียงเงินฝากเท่านั้นไม่รวมถึงเงินค่าหุ้นของสมาชิกด้วยการคุ้มครองดังกล่าวจึงไม่สามารถครอบคลุมถึงเงินฝากที่แท้จริงของสมาชิกสหกรณ์ได้ทั้งหมด

องค์กรที่สอง องค์กรกำกับดูแลสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์การเงินอยู่แล้ว หากกำหนดให้ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากและหุ้นของสหกรณ์การเงินด้วยก็จะมีข้อดีอย่างน้อยสองประการ ได้แก่ ประการแรกในแง่ของความรู้ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวกับสหกรณ์ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์อยู่แล้ว ย่อมทราบธรรมชาติขององค์กรแบบสหกรณ์ได้ ดังนั้นการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเงินฝากย่อมสอดคล้องกับลักษณะขององค์กรแบบสหกรณ์ได้ดี และในแง่ของการประหยัดต้นทุนในการดำเนินการ เนื่องจากมีหน่วยงานและบุคลากรกระจายอยู่ตามท้องที่ต่างๆ ทั่วประเทศจึงทำให้มีความพร้อมในแง่บุคลากรและทรัพยากรที่จะทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากเพิ่มเติมได้ แต่มีข้อจำกัดที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองเงินฝากและหุ้นของสหกรณ์การเงินคือ ระบบการคุ้มครองเงินฝากและหุ้นจะแตกต่างจากระบบการกำกับดูแลทั่วไป กล่าวคือระบบคุ้มครองเงินฝากมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินที่มีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการเงินมาทำหน้าที่เพื่อให้การคุ้มครองเงินฝากดำเนินการต่อไปได้อย่างมีเสถียรภาพ และหากพิจารณาจากภาระหน้าที่เดิมของทั้งสององค์กรที่ต้องกำกับดูแลสหกรณ์ทุกประเภททั่วทั้งประเทศที่มีมากกว่า 8,000 แห่ง ไม่เฉพาะแต่สหกรณ์การเงินเท่านั้น อีกทั้งยังต้องกำกับดูแลทุกๆ กิจกรรมของสหกรณ์แล้วจะพบว่า เป็นภาระงานที่หนักมากอยู่แล้ว หากเพิ่มภาระหน้าที่ในการให้การคุ้มครองเงินฝากเพิ่มขึ้นไปอีก อาจจะทำให้ระบบการคุ้มครองเงินฝากไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประการที่สำคัญที่สุด คือตามหลักการสร้างระบบการคุ้มครอง

เงินฝากกำหนดว่าองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานจากระบบราชการทั้งหลาย เพื่อให้สามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงโดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ แต่องค์กรกำกับดูแลทั้งสององค์กรต่างก็มีสถานะเป็นองค์กรในระบบราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาอย่างเข้มข้นจากรัฐบาล ดังนั้นโดยลักษณะขององค์กรจึงไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองเงินฝากที่ถูกต้อง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากจุดเด่นจุดด้อยขององค์กรที่มีอยู่แล้วจึงพบว่าทั้งสององค์กรไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากได้ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการจัดตั้งองค์กรที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากและเงินค่าหุ้นของสหกรณ์การเงินขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากองค์กรเดิมที่มีอยู่จะเป็นหนทางที่เหมาะสมที่สุด

3. ปัญหาบทบาทที่เหมาะสมขององค์กรคุ้มครองเงินฝากและเงินค่าหุ้นของสหกรณ์การเงิน

ประเด็นปัญหาประการสุดท้ายที่ต้องพิจารณาคือสถาบันคุ้มครองเงินฝากสำหรับสหกรณ์การเงินที่ก่อตั้งขึ้นใหม่นี้ควรจะต้องมีบทบาทแบบใด ระหว่างมีบทบาทอย่างแคบเป็น Pay Box Model⁴ แบบสถาบันประกันเงินฝากของอังกฤษ (Financial Services Compensation Scheme: FSCS) หรือบทบาทอย่างกว้างแบบ The Supervisor Model⁵ แบบคณะกรรมการเครดิตยูเนี่ยนแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (National Credit Union Administration Board: NCUA Board)

⁴ Pay Box คือ องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากมีอำนาจหน้าที่เพียงการจ่ายเงินฝากคืนให้แก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้หรือล้มละลายเท่านั้น และไม่มีอำนาจหน้าที่อื่นใด (Bemet & Walter, 2009)

⁵ The Supervisor Model ที่ให้อำนาจแก่องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากอย่างกว้างขวางที่สุดทั้งการประกันเงินฝาก เข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหา ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินและทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินโดยตรงด้วย (Bemet & Walter, 2009)

เมื่อพิจารณาหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินในปัจจุบัน สถาบันการเงินจะสามารถทำงานเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องมีตาข่ายความมั่นคงทางการเงิน (Financial Safety Net) รองรับตาข่ายดังกล่าวประกอบไปด้วยระบบกำกับดูแลทางการเงิน 4 ระบบ (Apinyawatr et al., 2011) ได้แก่ ระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน (Regulation and Supervision) การมีผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) ระบบการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน (Resolution Law and Resolution Process) และระบบการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance) และจากคำแนะนำของสมาคมผู้รับประกันเงินฝากระหว่างประเทศ (International Association of Deposit Insurers: IADI) ที่ว่าระบบคุ้มครองเงินฝากจะมีประสิทธิภาพได้ องค์กรในตาข่ายความมั่นคงทางการเงินจะต้องทำงานสอดประสานซึ่งกันและกัน ตามสถานการณ์และบทบาทอำนาจหน้าที่ หากในสภาวะปกติ ระบบที่จะมีบทบาทคือระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินที่จะคอยกำกับ การดำเนินงานของสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงปลอดภัย แต่หากสถาบันการเงินมีปัญหาการดำเนินงานจนขาดสภาพคล่องก็จะเป็นบทบาทของระบบการให้กู้ยืมเงินแหล่งสุดท้าย และหากสถาบันการเงินนั้นยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ก็จะเป็นหน้าที่ของระบบการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน และสุดท้ายหากสถาบันการเงินนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาจนถึงขั้นล้มละลายก็จะเป็นหน้าที่ของระบบประกันเงินฝากที่จะจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเพื่อป้องกันการแห่ถอนเงิน (Bank Run) อันเป็นการปกป้องระบบสถาบันการเงินโดยรวมและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินรายย่อยอีกด้วย

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาที่สหกรณ์การเงินของไทยในฐานะที่เป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งจะพบว่าสหกรณ์การเงินของไทยนอกจากจะยังไม่มีระบบคุ้มครองเงินฝากแล้ว ยังขาดตาข่ายความมั่นคงทางการเงินอื่นที่มีประสิทธิภาพอีก 2 ระบบอีกด้วย กล่าวคือ

ประการแรก สหกรณ์การเงินในระบบกฎหมายไทยขาดการกำกับดูแลที่เหมาะสม การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเงินไทยในปัจจุบันถูกกำกับดูแลโดยกรมส่งเสริม

สหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจองค์กรทั้งสองในการกำกับดูแลสหกรณ์ในหลายรูปแบบ ทั้งอำนาจในการตรวจสอบสหกรณ์ (Cooperative Act, 2542) อำนาจในการยับยั้งหรือเพิกถอนมติของสหกรณ์ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย (Cooperative Act, 2542) อำนาจในการควบคุมผู้บริหาร (Cooperative Act, 2542) และอำนาจในการให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์ที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่หรือมีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกินสองปี (Cooperative Act, 2542) แต่อย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายและการกำกับดูแลสหกรณ์ดังกล่าวเป็นการกำกับในมาตรฐานเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ร้านค้า เป็นต้น ทำให้สหกรณ์การเงินที่ให้บริการทางการเงินเป็นหลัก ไม่ถูกกำกับดูแลในฐานะที่เป็นสถาบันการเงิน เช่น การขาดมาตรการกฎหมายในการกำกับดูแลสถานะทางการเงิน การทำธุรกิจ การลงทุน ตลอดจนการคัดสรรกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการธุรกิจการเงินดังเช่นสถาบันการเงิน เป็นต้น (Punkhama, 2013)

ประการที่สอง สหกรณ์การเงินไม่มีระบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเมื่อประสบปัญหาการดำเนินงาน กล่าวคือ หากพิจารณาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่ายังคงขาดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือปัญหาการขาดสภาพคล่องของสหกรณ์ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้สหกรณ์การเงินต้องล้มละลายหรือต้องปิดกิจการลงนั้น แม้ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดปัญหาขาดสภาพคล่องขึ้น สหกรณ์การเงินจะไปกู้ยืมเงินจากสหกรณ์อื่นก็ตาม แต่ก็เป็นการยากลำบากที่จะได้รับการกู้ยืมเงิน หรือให้กู้ยืมเงินในเงื่อนไขที่ยากจะยอมรับได้ในสภาวะปกติ หากเปรียบเทียบกับการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินที่เกิดปัญหาขาดสภาพคล่อง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าไปมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือและให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทันที โดยที่สถาบันการเงินไม่จำเป็นต้องไปขอความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินอื่นแต่อย่างใด สหกรณ์การเงินของไทยจึงยังขาด

มาตรการดังกล่าวนี้ และแนวทางนี้ถือว่าเป็นหนึ่งในมาตรการที่ดีในการกำกับดูแล และส่งเสริมให้สถาบันการเงินอยู่ได้ต่อไป

ดังนั้น หากพิจารณาจากสภาพของสหกรณ์การเงินไทยแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าสถาบัน คຸ່ມครองเงินฝากที่จะก่อตั้งขึ้นใหม่นี้ควรจะมึบทบาทอย่างกว้างที่สุด คือบทบาทแบบ The Supervisor Model ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ทั้งการกำกับดูแลการดำเนินงาน ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงาน ให้ความช่วยเหลือกรณีที่มีปัญหาการดำเนินงาน มีอำนาจในการเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของสหกรณ์เพื่อแก้ไข้ปัญหาและทำหน้าที่เป็น องค์การผู้รับประกันเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์อีกด้วย

ระบบคຸ່ມครองเงินฝากและเงินค้ำหຸ່ນของสมาชิกสหกรณ์การเงินที่เหมาะสม

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ และพิจารณาจากสภาพ ของระบบสหกรณ์การเงินในประเทศไทยแล้ว ผู้วิจัยเสนอให้มีการก่อตั้งสถาบัน คຸ່ມครองเงินฝากในสหกรณ์การเงินโดยเฉพาะแยกต่างหากจากสถาบันคຸ່ມครองเงินฝาก ของสหกรณ์การเงิน โดยสถาบันคຸ່ມครองเงินฝากของสหกรณ์ดังกล่าวควรมี รายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. การก่อตั้งสถาบันคຸ່ມครองเงินฝากสำหรับสหกรณ์การเงินโดยเฉพาะ

สถาบันคຸ່ມครองเงินฝากของสหกรณ์การเงินที่ก่อตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะแยก ต่างหากจากสถาบันคຸ່ມครองเงินฝากของสถาบันการเงินนั้นจะต้องจัดตั้งโดยการ ตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง และเรียกชื่อว่า “สถาบันคຸ່ມครองเงินฝากและเงินค้ำหຸ່ນของ สหกรณ์การเงิน” มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเกษตรและสหกรณ์ แต่สามารถบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระ

การดำเนินงานของสถาบันคຸ່ມครองเงินฝากนี้จะบริหารจัดการโดยคณะกรรมการ ชุดหนึ่งโดยอาจเรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันคຸ່ມครองเงินฝากและเงินค้ำหຸ່ນของ สหกรณ์การเงิน” คณะกรรมการชุดนี้ควรจะประกอบไปด้วยกรรมการ 2 ประเภท ประเภทแรกคือกรรมการที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับ

ดูแลสหกรณ์ และการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการเงิน เช่น ผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนประเภทที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลัง ด้านสหกรณ์ และด้านกฎหมายอย่างน้อยด้านละ 1 คน เพื่อให้คณะกรรมการมีความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถาบัน

สถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ก่อตั้งขึ้นใหม่นี้ควรจะมิมีบทบาทอย่างกว้างที่สุด หรือเป็นแบบ The Supervisor Model แบบเดียวกับคณะกรรมการเครดิต ยูเนียนของสหรัฐอเมริกาที่นอกจะมีอำนาจหน้าที่ในการรับประกันเงินฝากและเงินค้ำหุ้มของสมาชิกสหกรณ์แล้ว ยังจะต้องมีบทบาทในการกำกับดูแลสหกรณ์การเงินด้วย แต่จำกัดเฉพาะในเรื่องการประกอบธุรกิจการเงิน เช่น มีอำนาจในการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวกับให้ผู้ยืมเงิน ระเบียบเกี่ยวกับการรับฝากเงิน หรือระเบียบเกี่ยวกับการดำรงสินทรัพย์ สภาพคล่องของสหกรณ์การเงิน เป็นต้น อีกทั้งควรจะต้องมีบทบาทในตาข่ายความมั่นคงทางการเงินที่เหลืออีก ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการให้เงินกู้ยืมเพื่อให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่สหกรณ์ การให้ความช่วยเหลือกรณีที่สหกรณ์ประสบปัญหาการดำเนินงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการเข้าแทรกแซงการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาของสหกรณ์การเงินได้

อย่างไรก็ดี ในส่วนของอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากและเงินค้ำหุ้มของสหกรณ์การเงินมีบทบาทสำคัญนอกจากจะรับประกันเงินฝากให้แก่สมาชิกของสหกรณ์แล้ว ยังรวมไปถึงการเข้าไปกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์การเงินนั้น อำนาจในส่วนนี้อาจจะทับซ้อนกับอำนาจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประเด็นดังกล่าวนี้สามารถป้องกันปัญหาได้ด้วยการตราไว้ในกฎหมาย อันได้แก่ “พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากและเงินค้ำหุ้มของสหกรณ์การเงิน พ.ศ. ...” ไว้โดยชัดแจ้ง และระบุว่าให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากและเงินค้ำหุ้มของสหกรณ์การเงินและกรมส่งเสริม

สหกรณ์ทำข้อตกลงร่วมกัน (MOU) แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทั้งสอง โดยชัดแจ้ง

2. สหกรณ์การเงินที่เป็นสมาชิกของระบบค้ำครองเงินฝาก

สมาชิกของระบบค้ำครองเงินฝากของสหกรณ์การเงินนี้ควรเป็นระบบแบบบังคับ (Compulsory System) ที่บังคับให้สหกรณ์การเงินทุกแห่งต้องเข้าเป็นสมาชิกของระบบเพื่อป้องกันปัญหาการคัดเลือกภัยที่ขัดต่อผลประโยชน์ (Adverse Selection) ที่สหกรณ์จะเข้าระบบจะมีแต่สหกรณ์ที่มีปัญหา ส่วนสหกรณ์ที่มีการดำเนินงานที่ดีจะไม่เข้าร่วม แต่อย่างไรก็ดีเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาเสี่ยงภัยทางจริยธรรม (Moral Hazard) ควรจะต้องให้อำนาจแก่สถาบันในการบังคับให้สหกรณ์ที่มีการดำเนินงานที่ไม่มั่นคงปลอดภัยหรือมีความเสี่ยงสูงปรับปรุงการดำเนินงานของตนเองเสียก่อนที่เข้าระบบค้ำครองเงินฝากและหากสหกรณ์แห่งนั้นไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการย่อมมีอำนาจที่จะยกเลิกการค้ำครองเงินฝากได้

3. กองทุนค้ำครองเงินฝากในสหกรณ์การเงิน

ภารกิจของสถาบันค้ำครองเงินฝากจะสำเร็จลงได้จะต้องมีเงินทุนในการดำเนินงาน ดังนั้น ในระบบค้ำครองเงินฝากนี้จะต้องมีการก่อตั้งกองทุนขึ้นมากองหนึ่ง โดยอาจเรียกว่า “กองทุนค้ำครองเงินฝากสหกรณ์” โดยให้คณะกรรมการสถาบันเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการกองทุน โดยเงินในกองทุนจะมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ในระยะเริ่มแรกเพื่อให้สถาบันมีเงินทุนตั้งต้นที่สามารถดำเนินงานได้ทันที และจากนั้นสถาบันจะต้องมีอำนาจเรียกเก็บเงินสมทบจากสหกรณ์การเงินที่เป็นสมาชิกในอัตราที่เหมาะสม นอกจากนี้ควรจะต้องให้สถาบันมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าเบี้ยประกันพิเศษจากสหกรณ์ที่เป็นสมาชิก ในกรณีที่สหกรณ์นั้นมีการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงสูง หรือมีการดำเนินงานที่ไม่ค่อยมั่นคงหรือปลอดภัยเพื่อเป็นแรงจูงใจให้สหกรณ์ที่มีการดำเนินงานที่มีปัญหาได้ปรับปรุงการดำเนินงานของตนเองให้อยู่ในมาตรฐานที่เหมาะสม

4. ขอบเขตการรับประกันเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์การเงิน

เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากทุกประเภทของสมาชิกในสหกรณ์การเงิน และรวมไปถึงเงินฝากของสหกรณ์การเงินด้วยกันด้วย เนื่องจากในระบบกฎหมายสหกรณ์ไทย ไม่ได้ห้ามสหกรณ์ที่จะนำเงินฝากของสมาชิกของตนไปฝากไว้ในสหกรณ์อีกแห่งหนึ่ง ดังนั้นเงินของสหกรณ์ที่นำไปฝากในสหกรณ์อีกแห่งหนึ่งดังกล่าว แท้ที่จริงแล้วก็คือเงินฝากและเงินค่าหุ้นของสมาชิกสหกรณ์นั่นเอง หากให้ความคุ้มครองเฉพาะเงินฝากของสมาชิกของสหกรณ์เท่านั้น ไม่รวมถึงเงินฝากของสหกรณ์การเงินด้วยกันเองก็จะทำให้สหกรณ์ที่ฝากเงินนั้นจะต้องสูญเสียเงินของตนและจะส่งผลกระทบต่อสมาชิกที่เป็นเจ้าของเงินฝากในสหกรณ์แห่งนั้นด้วย ดังนั้นการให้ความคุ้มครองเงินฝากสหกรณ์ด้วยจึงเป็นการคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์แห่งนั้นไปโดยอัตโนมัติ

นอกจากนี้ ขอบเขตความคุ้มครองดังกล่าวควรจะครอบคลุมถึงเงินค่าหุ้นหรือเงินสะสมค่าหุ้นของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ถูกสหกรณ์บังคับเรียกเก็บไปเป็นประจำทุกๆ เดือนในอัตราที่เท่าๆ กัน เนื่องจากเงินค่าหุ้นดังกล่าวแท้ที่จริงก็คือเงินฝากประเภทหนึ่งนั่นเอง

5. การจ่ายเงินคืนแก่สมาชิกสหกรณ์ การรับช่วงสิทธิและการไล่เบียด

ช่วงเวลาที่สุดบ้านจะจ่ายเงินคืนให้แก่สมาชิกควรจะกำหนดให้แตกต่างจากการคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ที่กำหนดให้ผู้ฝากเงินมีสิทธิได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อสถาบันการเงินนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 เท่านั้น แต่สำหรับสหกรณ์การเงินควรกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากว่าหากมีเหตุการณ์ที่สหกรณ์การเงินประสบปัญหาการดำเนินงานอย่างรุนแรงและมีสมาชิกไม่ประสงค์จะฝากเงินทั้งการออมเงินในรูปของเงินฝากหรือเงินค่าหุ้นแล้วและยื่นคำร้องขอถอนตัวจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ แต่สหกรณ์นั้นไม่สามารถคืนเงินดังกล่าวให้แก่สมาชิกได้ สถาบันควรจะพิจารณาว่ามีหนทางที่จะทำให้สหกรณ์แห่งนี้กลับมาดำเนินการได้หรือไม่ หากพบว่าไม่สามารถทำ

เช่นนั้นแล้ว คณะกรรมการจะต้องมีอำนาจประกาศให้สหกรณ์เลิกกิจการตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และจ่ายเงินคืนให้แก่สมาชิก

เมื่อสถาบันได้จ่ายเงินฝากคืนให้แก่สมาชิกแทนสหกรณ์แล้ว สถาบันย่อมรับช่วงสิทธิทั้งหมดของสมาชิกสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับเงินฝากดังกล่าวที่มีต่อสหกรณ์การเงินนั้น และมีสิทธิไต่เบี่ยเอาจากสหกรณ์การเงินแห่งนั้นเพื่อนำเงินกลับคืนกองทุน นอกจากนี้สถาบันควรจะต้องมีอำนาจในการสอบสวนความผิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการสหกรณ์ หรือบุคคลอื่นใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องทำให้สหกรณ์การเงินประสบปัญหาการดำเนินงาน โดยให้มีอำนาจในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่ทำให้สหกรณ์นั้นเสียหายได้ด้วย

6. บทบาทอื่นๆ ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงิน

นอกจากการรับประกันเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์แล้ว สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะต้องมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยบทบาทอื่นๆ ดังกล่าวอาจแยกได้เป็น 3 บทบาท ได้แก่

บทบาทแรก บทบาทในการเป็นผู้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ (Monitoring) โดยคณะกรรมการจะต้องมีอำนาจเรียกให้สหกรณ์การเงินที่เป็นสมาชิกของระบบคุ้มครองเงินฝากจะต้องส่งรายงานสถานะทางการเงินและรายงานการดำเนินงานต่อคณะกรรมการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้คณะกรรมการได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานและสามารถคำนวณต้นทุนที่จะต้องชี้ หากสหกรณ์เกิดปัญหาจนต้องมีการจ่ายเงินคืน นอกจากนี้คณะกรรมการจะต้องมีอำนาจในการเข้าตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ได้ โดยอาจจะเป็นการสุ่มตรวจหรือเป็นการตรวจสอบเมื่อพบว่าสหกรณ์น่าจะมีปัญหาการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง และหากตรวจสอบแล้วพบว่าสหกรณ์นั้นมีปัญหาจริงก็ย่อมดำเนินการแก้ไขตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

บทบาทที่สอง ได้แก่ บทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เนื่องจากสหกรณ์การเงินยังขาดองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์เมื่อยามที่สหกรณ์ประสบปัญหาสภาพคล่อง ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจนำไปสู่การปิดกิจการ

ของสหกรณ์ต่อไปได้ ดังนั้นสถาบันคุ้มครองจึงต้องมีบทบาทในด้านนี้ โดยคณะกรรมการอาจพิจารณาอนุมัติการให้ความช่วยเหลือพิเศษแก่สหกรณ์ที่มีปัญหา ด้านสภาพคล่องเพื่อช่วยพยุงสถานะของสหกรณ์ให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวอาจจะอยู่ในรูปของการให้กู้ยืมเงินช่วยเหลือ การฝากเงินเข้าไปในสหกรณ์ที่มีปัญหานั้นเพื่อให้สภาพคล่องดีขึ้น หรือการรับประกันหนี้ของสหกรณ์ เป็นต้น เพื่อให้สหกรณ์การเงินสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ แต่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาว่าการให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นวิธีการที่ใช้ต้นทุนน้อยที่สุด (Least-cost Resolution) หรือคุ้มค่าหรือไม่ หากพิจารณาแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น คณะกรรมการอาจใช้อำนาจสั่งชำระบัญชีและจ่ายเงินคืนให้แก่สมาชิกสหกรณ์

บทบาทที่สาม บทบาทในการเข้าแทรกแซงกิจการเพื่อแก้ไขปัญหา ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากและเงินค้ำหุนของสหกรณ์การเงินตรวจสอบแล้วพบว่า การดำเนินงานของสหกรณ์การเงินนั้นอาจประสบปัญหา กฎหมายจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากควรจะตั้งให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการเข้าแทรกแซงกิจการของสหกรณ์การเงินเพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์และป้องกันไม่ให้สหกรณ์การเงินนั้นต้องปิดกิจการลง ในกฎหมายก่อตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากในสหกรณ์การเงินควรจะตั้งมีกลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือให้แก่คณะกรรมการอย่างน้อย 4 มาตรการ ได้แก่ มาตรการแรก คือ มาตรการควบคุมบุคคลผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการภายในของสหกรณ์การเงิน เช่น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเงิน ซึ่งการควบคุมอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ อำนาจในการถอดถอนผู้ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ออกจากตำแหน่งหรืออำนาจในการอนุมัติแต่งตั้งผู้บริหารสหกรณ์การเงินที่กำลังประสบปัญหา

มาตรการที่สอง คือ อำนาจในการสั่งให้ยุติและให้แก้ไขการดำเนินงานบางอย่าง ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากและเงินค้ำหุนของสหกรณ์การเงินเห็นว่าสหกรณ์การเงินนั้นมีการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

คณะกรรมการจะมีอำนาจออกคำสั่งให้สหกรณ์การเงินนั้นยุติการดำเนินการและจัดการแก้ไขผลที่เกิดจากการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องนั้นได้

มาตรการที่สาม ได้แก่ มาตรการแก้ไขปัญหาเงินกองทุนต่ำกว่ามาตรฐาน อันเป็นกรณีการแก้ไขปัญหาเงินกองทุนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการจะต้องกำหนดเกณฑ์ในการจัดเงินกองทุนขึ้นต่ำตามขนาดของสหกรณ์โดยคำนึงถึงความเสี่ยง และหากพบว่าสหกรณ์การเงินไม่มีเงินทุนต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด คณะกรรมการจะต้องมีอำนาจในการสั่งจำกัดการประกอบกิจกรรมบางอย่าง เช่น จำกัดการเพิ่มขึ้นของสินทรัพย์สุทธิโดยเฉลี่ย และจำกัดการให้บริการกู้ยืมเงินแก่สมาชิกสหกรณ์จนกว่าเงินทุนจะกลับมาอยู่ในระดับที่เพียงพอ เป็นต้น และหากสหกรณ์การเงินที่มีเงินทุนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นรุนแรง คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากจะเข้าแทรกแซงการดำเนินกิจการทันที โดยมีอำนาจในการสั่งให้สหกรณ์ต้องจัดทำแผนฟื้นฟูรายได้สุทธิและเสนอให้คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากพิจารณาอนุมัติ ซึ่งคณะกรรมการจะต้องพิจารณาแผนดังกล่าวว่าสามารถปฏิบัติตามแผนนั้นได้จริงหรือไม่และจะทำให้รายได้สุทธิของสหกรณ์การเงินกลับมาอยู่ในระดับปกติได้ หากสหกรณ์การเงินใดไม่ดำเนินการตามแผนหรือแผนการฟื้นฟูไม่ได้รับการอนุมัติ คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงินจะออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ควบคุมกิจการเข้าควบคุมสหกรณ์การเงินนั้น

มาตรการสุดท้าย คือ การเข้าควบคุมกิจการ คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเงินมีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งตนเองหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ควบคุมกิจการและเข้าครอบครองทรัพย์สินและการดำเนินงานของสหกรณ์การเงินนั้น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยแล้วพบว่าเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์ หรือมีการปกปิดบัญชี หรือสหกรณ์มีเงินกองทุนต่ำกว่าที่กำหนด เป็นต้น

บทสรุป

งานวิจัยชิ้นนี้เสนอให้มีการก่อตั้งสถาบันประกันเงินฝากสำหรับสหกรณ์การเงิน โดยเฉพาะแยกต่างหากจากสถาบันประกันเงินฝาก โดยให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ก่อตั้งโดยเฉพาะ มีอิสระในการดำเนินงาน บทบาทของสถาบันควรจะเป็นแบบ Supervisory Model ที่ทำหน้าที่ทั้งกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการเงินของสหกรณ์การเงิน ประกันเงินฝากและหุ้นให้กับสมาชิก และให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่สหกรณ์การเงินด้วย สำหรับเงินที่ใช้ในการดำเนินงานจะมาจากกองทุนที่กฎหมายได้ก่อตั้งขึ้น เงินในกองทุนในระยะเริ่มแรกจะมาจากเงินทุนตั้งต้นของรัฐบาล และจะมีการเรียกเก็บเงินจากสมาชิกโดยแบบการเรียกเก็บล่วงหน้าในอัตราที่สถาบันกำหนด ในส่วนของการประกันเงินฝากและหุ้นนั้น สถาบันจะจ่ายเงินคืนให้แก่สมาชิกเมื่อต้องมีการชำระบัญชีสหกรณ์ โดยเป็นการรับประกันแบบมีจำนวนจำกัด และเมื่อสถาบันได้จ่ายเงินคืนให้แก่สมาชิกแล้วยอมรับช่วงสิทธิ์จากสมาชิกมาได้เบี่ยงกับสหกรณ์การเงินแห่งนั้นได้ด้วย

แต่อย่างไรก็ดี งานวิจัยชิ้นนี้เป็นเพียงการศึกษาวิจัยโดยใช้การเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของมาตรการคุ้มครองเงินฝากในสหกรณ์การเงินในระบบกฎหมายไทยและพิจารณานำเสนอมาตรการของต่างประเทศที่น่าจะนำมาใช้ในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมเท่านั้น งานวิจัยชิ้นนี้ยังสามารถศึกษาต่อไปโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์คำนวณจำนวนเงินต่างๆ เช่น จำนวนเงินสมทบที่สหกรณ์ควรจ่ายสมทบกองทุน หรือจำนวนเงินเป้าหมายของกองทุนควรจะเป็นเท่าใด หรือจำนวนเงินประกันที่เหมาะสมที่สถาบันจะจ่ายเงินคืนให้แก่สมาชิก เป็นต้น

References

- Apinyawatr, R., et al. (2011) *Study on the appropriateness of deposit protection for certain depositors of the deposit protection agency for fairness* (การศึกษาค่าความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อความเป็นธรรม), Available: http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/pdf_file/1335517923.pdf [15 December 2016] (in Thai)
- Bernet, B. & Walter, S. (2009) *Design, structure and implementation of a modern deposit insurance scheme*, Available: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/163489/1/suerf-study-2009-5.pdf> [25 July 2016]
- Deposit Protection Agency. (2017) *List of protected financial institutions* (รายชื่อสถาบันการเงินที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก), Available: http://www.dpa.or.th/ewt_news.php?nid=34 [20 July 2017] (in Thai)
- Financial Data Analysis Group Information and Communication Technology Center. (2017a) *Financial information of Thrift and Credit Cooperatives 2016* (สารสนเทศความรู้ทางการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ ประจำปี 2559), Available: <http://www.cad.go.th/ewtadmin/ewt/statistic/download/information59/save59.pdf> [25 February 2017] (in Thai)
- Financial Data Analysis Group Information and Communication Technology Center. (2017b) *Financial information of Credit Union 2016* (สารสนเทศความรู้ทางการเงิน สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ประจำปี 2559), Available: <http://www.cad.go.th/ewtadmin/ewt/statistic/download/information59/credit59.pdf> [25 February 2017] (in Thai)

- Hanumas, T. (2015) Deposit Protection (มาตรการคุ้มครองผู้ฝากเงิน), *Rapee Journal*, vol.1, no. 1, pp. 52-72. (in Thai)
- Puankhamma, N. (2013) *Supervision of financial cooperatives in Thailand: A study on saving and credit cooperative (การกำกับดูแลสหกรณ์การเงินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์)*, Master's thesis, Thammasat University. (in Thai)
- Singhon, K. (2003) *Deposit insurance corporation: A study on its supervision authority over financial institutions and its authority concerning management of asset and liability of troubled financial institutions (สถาบันประกันเงินฝาก: ศึกษาอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบระบบสถาบันการเงินและการจัดการสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา)*, Master's thesis, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Thaipublica. (2013) *Cooperative Credit Union crisis Klong Chan is a cooperative 70 other branches of the Bank to stop lending and raise interest rates. Members struggling to cash out of the system - withdraw money - resign (วิกฤตสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นลามเป็นลูกโซ่ สหกรณ์อีก 70 แห่งป่วน แบงก์งดปล่อยกู้แกมปรับขึ้นดอกเบี้ย สมาชิกเดือดร้อนแห่กู้เงินนอกระบบ – ถอนเงิน – ลาออก)*, Available: <http://thaipublica.org/2013/11/credit-unions-klongchan-23/> [18 February 2016] (in Thai)
- The PRA. (2015) *Rulebook depositor protection instrument*, Available: http://www.prarulebook.co.uk/rulebook/Media/Get/db8bc539-1fac-49e4-9601-2c78832323e4/PRA_2015_39/pdf [30 June 2016]

Vaewpatch, J. (2002) *The legal measures for resolution of financial institution and protection of depositors: A comparative study between Financial Institution Development Fund Act and Deposit Insurance Corporation Act* (มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองเงินฝาก: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก), Master's thesis, Dhurakijpundit University. (in Thai)