

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การคุ้มครองเงินฝากเป็นระบบที่รัฐบาลสร้างขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบสถาบันการเงิน ในกรณีที่สถาบันการเงินปิดกิจการ จะมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาดูแลคุ้มครองเงินฝากของประชาชน โดยทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายคืนเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทยและมาตรฐานสากล

1) ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทย

ประเทศไทยเริ่มนำระบบคุ้มครองเงินฝากอย่างเต็มรูปแบบมาใช้ โดยการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สถาบัน) ขึ้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2551 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 วัตถุประสงค์สำคัญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายคือ คุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน รวมทั้งชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

การบังคับใช้ พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ นับเป็นการนำระบบการคุ้มครองเงินฝากที่เป็นมาตรฐานเช่นเดียวกับนานาประเทศมาใช้โดยกำหนดกลไกต่าง ๆ ในการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ โดยมีหลักการสำคัญคือคุ้มครองผู้ฝากให้ได้รับเงินฝากคืนโดยเร็วในกรณีที่มิมีสถาบันการเงินล้ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากรายย่อยที่เป็นผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบที่มีเงินฝากไม่เกินวงเงินคุ้มครอง เพื่อไม่ให้ผู้ฝากได้รับผลกระทบเมื่อสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งมีปัญหา การกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองไว้ชัดเจนจะบรรเทาความตื่นตระหนกเมื่อมีข่าวเกี่ยวกับสถาบันการเงิน กล่าวคือผู้ฝากไม่มีความจำเป็นต้องเร่งถอนเงินซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาขาดความเชื่อมั่นลุกลามต่อเนื่องในลักษณะลูกโซ่ไปสู่สถาบันการเงินอื่น

นอกจากนี้การคุ้มครองเงินฝากเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน อันจะเป็นการสนับสนุนการออมเงินในประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม ทั้งนี้ ในกรณีที่มิมีสถาบันการเงินถูกเพิกถอน

ใบอนุญาต เงินที่ใช้ในการจ่ายคืน ผู้ฝากจะมาจากเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากที่สถาบันการเงินนำส่งมาสะสมไว้ ดังนั้น จึงจะไม่ใช่ภาระทางการคลังของภาครัฐในการนำเงินภาษีมาใช้จ่ายคืนผู้ฝาก

2) วงเงินคุ้มครอง

การคุ้มครองผู้ฝากเงินตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ฯ เป็นการคุ้มครองผู้ฝากแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินในจำนวนเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท ส่วนเงินฝากที่เกิน 1 ล้านบาท ผู้ฝากสามารถขอรับคืนได้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินได้มีเวลาในการปรับตัว กฎหมายได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ทยอยลดจำนวนเงินคุ้มครองเงินฝากหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้วให้ลดวงเงินคุ้มครองเงินฝากลงภายในระยะเวลา 4 ปี ดังนี้ ปีที่ 1 คุ้มครองเต็มจำนวน ปีที่ 2 คุ้มครอง 100 ล้านบาท ปีที่ 3 คุ้มครอง 50 ล้านบาท ปีที่ 4 คุ้มครอง 10 ล้านบาท ปีที่ 5 เป็นต้นไปคุ้มครอง 1 ล้านบาท

อย่างไรก็ดีวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี 2551 ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกรวมถึงประเทศไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2551 เห็นชอบให้เพิ่มวงเงินคุ้มครองเป็นเต็มจำนวนจนถึงวันที่ 10 สิงหาคม 2554 และเป็นไม่เกิน 50 ล้านบาท ในช่วง 11 สิงหาคม 2554 ถึง 10 สิงหาคม 2555 เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบไว้ล่วงหน้าโดยเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ฝากเงิน และรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายเงินตราต่างประเทศ ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้นดังกล่าวได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2552

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบวงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง

ปีที่	ระยะเวลา	วงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง เดิม ตาม พ.ร.บ.๑	วงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง ใหม่ ตาม พ.ร.บ.๑
1	11 ส.ค. 51 – 10 ส.ค. 52	เต็มจำนวน	เต็มจำนวน
2	11 ส.ค. 52 – 10 ส.ค. 53	100 ล้านบาท	เต็มจำนวน
3	11 ส.ค. 53 – 10 ส.ค. 54	50 ล้านบาท	เต็มจำนวน
4	11 ส.ค. 54 – 10 ส.ค. 55	10 ล้านบาท	50 ล้านบาท
5	11 ส.ค. 55 เป็นต้นไป	1 ล้านบาท	1 ล้านบาท

ที่มา : สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (<http://www.dpa.or.th>)

3) เงินฝากที่คุ้มครอง

สถาบันให้ความคุ้มครองเงินฝากสกุลเงินบาทของบัญชีเงินฝากภายในประเทศ ดังนี้ บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ สะสมทรัพย์ เผื่อเรียก หรือบัญชีเงินฝากในทำนองเดียวกันที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม บัญชีเงินฝากจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา บัตรเงินฝาก ใบรับฝากเงิน และบัญชีเงินฝากที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นที่สถาบันการเงินรับฝากจากประชาชนหรือบุคคลใด โดยมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก

ทั้งนี้ ไม่รวมเงินฝากในบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝง และเงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน

4) สถาบันการเงินภายใต้ความคุ้มครอง

ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จำนวน 38 แห่ง อยู่ภายใต้ระบบคุ้มครองเงินฝากโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ดี หากต่อไปจะขยายความคุ้มครองไปยังธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ก็สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

5) การติดตามฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

สถาบันมีหน้าที่ติดตามฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยจะไม่ดำเนินการซ้ำซ้อนกับธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ที่ทำหน้าที่หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินระหว่างกัน อย่างไรก็ดี กฎหมายกำหนดให้สถาบันมีอำนาจสั่งการให้สถาบันการเงินยื่นรายงานลับได้เพื่อ

ประโยชน์ในการติดตามฐานะและการดำเนินงาน และในกรณีที่สถาบันการเงินใดประสบปัญหาและธนาคารแห่งประเทศไทย สั่งควบคุม สถาบันจะเสนอข้อบุคคลเพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการควบคุม

6) การจ่ายเงินฝาก

เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต กฎหมายกำหนดให้สถาบันประกาศให้ผู้ฝากมาขึ้นขอรับเงินภายใน 40 วัน นับแต่วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยผู้ฝากมีเวลาในการขึ้นขอรับเงินภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศ ซึ่งสถาบันอาจขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน เมื่อผู้ฝากยื่นคำขอแล้วสถาบันต้องจ่ายเงินให้ผู้ฝากภายใน 30 วัน ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินผู้ฝากไว้อย่างชัดเจน ก็เพื่อให้ผู้ฝากเกิดความมั่นใจว่าหากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้วจะได้รับเงินฝากคืนอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เมื่อจ่ายเงินผู้ฝากเงินแล้ว สถาบันจะเข้าสวมสิทธิของผู้ฝากเงินเพื่อขอรับชำระหนี้เงินคืนจากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินโดยจะมีบุริมสิทธิเหนือเจ้าหนี้สามัญอื่น

7) การชำระบัญชี

กฎหมายกำหนดให้สถาบันเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยสถาบันจะเข้าจัดการสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันของสถาบันการเงินที่ถูกปิดนั้น เพื่อชำระหนี้แก่สถาบันสำหรับเงินที่จ่ายเงินผู้ฝากไปแล้ว หลังจ่ายเงินแก่เจ้าหนี้อื่นในลำดับที่มีบุริมสิทธิเหนือกว่า และหากมีเงินเหลือสถาบันอาจนำเงินมาเฉลี่ยคืนให้แก่เจ้าหนี้สามัญซึ่งรวมถึงผู้ฝากที่มีเงินฝากในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่ได้รับการคุ้มครองด้วย ก่อนที่สถาบันจะยื่นคำร้องต่อศาลขอให้สั่งให้สถาบันการเงินนั้นล้มละลาย

8) เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก

เงินที่สถาบันนำมาใช้จ่ายเงินผู้ฝากเงินนั้น เป็นเงินที่สถาบันการเงินสมานำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละ 1 ต่อปีของยอดเงินฝากเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองตามช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์กำหนด ปัจจุบันกำหนดอัตราเงินนำส่งไว้ที่ร้อยละ 0.4 ต่อปี ทั้งนี้ หลังจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว สถาบันจะได้รับชำระคืนสำหรับเงินที่จ่ายเงินผู้ฝากไปแล้ว ซึ่งจะส่งคืนเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก

การที่ประเทศไทยมีระบบคุ้มครองเงินฝากที่เป็นสากลและมีการกำหนดจำนวนวงเงินการจ่ายเงิน ผู้ฝากไว้อย่างชัดเจน จะทำให้ผู้ฝากเงินมีความระมัดระวังในการฝากเงิน และให้ความสำคัญในการติดตามฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการสร้างวินัยทางการเงิน รวมทั้งเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้กับระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบ

การเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ วงเงินคุ้มครองที่กำหนดไว้จำนวน 1 ล้านบาท (ตั้งแต่ปีที่ 5 นับจากวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้คือ วันที่ 11 สิงหาคม 2555 เป็นต้นไป) ครอบคลุมจำนวนรายผู้ฝากได้กว่าร้อยละ 98 ของจำนวนผู้ฝากทั้งระบบให้ได้รับเงินฝากคืนหากมีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต เป็นกลไกสำคัญในการดูแลผู้ฝากรายย่อยซึ่งเป็นผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบสถาบันการเงิน

9) มาตรฐานสากลของระบบคุ้มครองเงินฝาก

การคุ้มครองเงินฝากเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน โดยเฉพาะผู้ฝากรายย่อยซึ่งอาจไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางการเงินได้อย่างเพียงพอ ในกรณีที่สถาบันการเงินซึ่งอยู่ภายใต้ความคุ้มครองประสบปัญหาและถูกปิดกิจการ ระบบคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่จ่ายคืนเงินผู้ฝากภายในวงเงินและระยะเวลาที่กำหนด ช่วยบรรเทาความตื่นตระหนกของผู้ฝากเงิน ซึ่งนำไปสู่การเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

แนวคิดในการนำระบบประกันเงินฝากหรือคุ้มครองเงินฝากมาใช้ ในบางประเทศเกิดขึ้นภายหลังจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน เนื่องจากการมีสถาบันประกันเงินฝากจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝาก โดยการรับประกันว่าจะจ่ายคืนเงินจำนวนหนึ่งแก่ผู้ฝากในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาและต้องเลิกกิจการ ทั้งนี้ สถาบันประกันเงินฝากในแต่ละประเทศอาจมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป สถาบันประกันเงินฝากบางประเทศจะทำหน้าที่เพียงการจ่ายคืนเงินให้ผู้ฝากเงิน ขณะที่สถาบันประกันเงินฝากบางประเทศทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา รวมถึงกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินด้วย

วิกฤตการณ์ทางการเงินครั้งร้ายแรงที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี 2551 ได้ตอกย้ำถึงความสำคัญของระบบประกันเงินฝากที่มีส่วนในการช่วยผ่อนคลายนัยสถานการณ์ไม่ให้รุนแรงมากเกินไป กล่าวคือ การที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินเต็มจำนวนหรือมีการปรับปรุงวงเงินคุ้มครองเป็นการชั่วคราวเพื่อช่วยบรรเทาความตื่นตระหนกของประชาชนไม่ให้รีบเร่งไปถอนเงินจนสถาบันการเงินเกิดสภาพคล่องตึงเครียดต่อเนื่อง เป็นการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน และเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม

ในช่วงกลางปี 2552 สมาคมสถาบันประกันเงินฝากระหว่างประเทศ (International Association of Deposit Insurers : IADI) และ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) ได้ร่วมกันจัดทำและเผยแพร่หลักการสำคัญของระบบประกันเงินฝากที่มีประสิทธิผล (Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems : Core Principles) โดยพัฒนามาจากประสบการณ์จริงซึ่ง

สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับสถาบันประกันเงินฝากในประเทศที่มีบริบทแตกต่างกันได้ เพื่อสร้างบรรทัดฐานสากลให้สถาบันประกันเงินฝากในประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิผลของระบบประกันเงินฝาก Core Principles นี้ ถือเป็นการวางหลักเกณฑ์มาตรฐานกลางของระบบประกันเงินฝาก เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางดำเนินการสำหรับประเทศที่ต้องการนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ หรือประเทศที่ต้องการปรับปรุงระบบประกันเงินฝากของตนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ ประเทศต่าง ๆ สามารถกำหนดรูปแบบการดำเนินงานของระบบประกันเงินฝากของตนให้แตกต่างจากหลักการสากลของระบบประกันเงินฝากได้ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและการเงินในแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ดี การที่ประเทศต่าง ๆ จะมีระบบประกันเงินฝากที่มีประสิทธิผลได้นั้น ยังต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบเบื้องต้นที่มีความสำคัญ 4 ประการ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานของระบบประกันเงินฝาก ประกอบด้วย

1. การวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างสม่ำเสมอ
2. การดำเนินงานอย่างมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานในตาข่ายความมั่นคงทางการเงิน (Financial Safety Net)
3. การมีระบบกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินที่เข้มข้น
4. การมีระบบกฎหมาย ระบบบัญชี และการเปิดเผยข้อมูลที่ดี

Core Principles ซึ่งได้นำออกเผยแพร่ในเดือนมิถุนายน 2552 ประกอบด้วย 18 หัวข้อ แบ่งเป็น 10 เรื่องหลัก โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objectives): ควรกำหนดวัตถุประสงค์เชิงนโยบายและเป้าหมายของระบบประกันเงินฝากอย่างเหมาะสมและเป็นทางการ โดยวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ทั้งนี้ ระบบประกันเงินฝากที่ดีจะสามารถบรรเทาปัญหาพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง หรือ Moral Hazard ได้

(2) อำนาจหน้าที่ (Mandates And Powers): ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันประกันเงินฝากที่ชัดเจนไว้อย่างเป็นทางการ และเพียงพอในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบายและหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบัน

(3) ธรรมาภิบาล (Governance): การดำเนินงานของสถาบันประกันเงินฝากควรมีความเป็นอิสระ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองหรืออิทธิพลของธุรกิจสถาบันการเงิน



(4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานกำกับดูแลและสถาบันประกันเงินฝากอื่น (Relationships With Other Safety-Net Participants And Cross-Border Issues): ควรจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการในการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างสถาบันประกันเงินฝากและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน Financial Safety Net รวมถึงสถาบันประกันเงินฝากแห่งอื่นๆ ในประเทศ (ถ้ามี) และในต่างประเทศ

(5) สมาชิกและวงเงินคุ้มครอง (Membership And Coverage): สถาบันการเงินทุกแห่งที่รับฝากเงินจากผู้ฝากรายย่อยควรเข้าเป็นสมาชิกสถาบันประกันเงินฝากแบบภาคบังคับ และควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเงินฝากประเภทใดบ้างที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งนี้ การกำหนดระดับวงเงินคุ้มครองควรจำกัดจำนวนแต่ให้ครอบคลุมผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบ

สำหรับประเทศที่ให้ความคุ้มครองเต็มจำนวนควรปรับไปสู่การประกันแบบจำกัดจำนวนโดยเร็วเท่าที่ภาวะเศรษฐกิจการเงินของประเทศเอื้ออำนวย

(6) กองทุนประกันเงินฝาก (Funding): ควรมีช่องทางในการจัดหาแหล่งเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายคืนผู้ฝากได้อย่างทันทั่วทั้งที่มีเงินสำรองสภาพคล่องในยามจำเป็น โดยสถาบันการเงินมีหน้าที่นำส่งเงินเข้ากองทุนประกันเงินฝาก เนื่องจากได้รับประโยชน์โดยตรงจากการมีระบบประกันเงินฝาก

การเก็บเงินนำส่งนั้นมี 2 รูปแบบ คือ เก็บในอัตราเดียวกันทุกสถาบันการเงินและเก็บอัตราแตกต่างกันตามความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ระบบประกันเงินฝากที่เก็บเงินนำส่งตามความเสี่ยงของสถาบันการเงิน (Risk-Based) ควรมีหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณที่โปร่งใสสำหรับสถาบันการเงินสมาชิกทุกแห่ง

(7) การให้ความรู้แก่สาธารณชน (Public Awareness): ควรมีการให้ความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับประโยชน์และข้อจำกัดของระบบประกันเงินฝากอย่างต่อเนื่อง

(8) ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Selected legal issues): สถาบันประกันเงินฝากและพนักงานควรได้รับการปกป้องและคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้องคดีทางกฎหมายจากการทำงานซึ่งตั้งอยู่บนความถูกต้องและเจตนาที่สุจริต อย่างไรก็ตามก็พนักงานก็ต้องปฏิบัติตามกฎ Conflict-of-interest rules และ Code of conduct ด้วย นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องความคุ้มครองทางกฎหมายแก่พนักงาน ซึ่งควรครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีด้วย

พร้อมกันนี้ สถาบันประกันเงินฝากและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้มีส่วนร่วมในการทำให้สถาบันการเงินล้ม

(9) การแก้ปัญหาสถาบันการเงิน (Failure resolution): สถาบันประกันเงินฝากควรมีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน เพื่อให้มีข้อมูลตั้งแต่สถาบัน



การเงินเริ่มมีปัญหา เพื่อที่สถาบันประกันเงินฝากจะสามารถดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในทันที อันจะเป็นการลดต้นทุนและผลกระทบจากสถาบันการเงินล้มต่อระบบในภาพรวม

(10) การจ่ายเงินผู้ฝากและการจัดการทรัพย์สินสถาบันการเงินล้ม (Reimbursing depositors and recoveries): ควรมีการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากอย่างรวดเร็วเมื่อเกิดกรณีสถาบันการเงินล้ม ซึ่งสถาบันประกันเงินฝากจะดำเนินการได้หากได้รับรู้ข้อมูลสถาบันการเงินที่มีปัญหาแต่เนิ่น ๆ รวมทั้งมีการเตรียมข้อมูลเพื่อการจ่ายเงินและกระบวนการจ่ายเงินไว้ชัดเจน และผู้ฝากเงินควรได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกำหนดเวลาและวิธีปฏิบัติในการขอรับเงินฝากคืนด้วย

นอกจากนี้สถาบันประกันเงินฝากควรได้รับส่วนแบ่งจากการจัดการทรัพย์สินของ สถาบันการเงินที่ล้มเพื่อชดเชยจำนวนเงินที่ได้จ่ายเงินผู้ฝากไป โดยกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการจัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ล้ม ซึ่งจะต้องพิจารณาปัจจัยทั้งในเชิงพาณิชย์และเศรษฐกิจควบคู่กัน

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กัลยา กาญจนวิสุทธิเดช (2520) ได้ทำการศึกษาถึงมาตรการในการให้ความคุ้มครองต่อผู้ฝากเงินของธนาคารพาณิชย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระบบการธนาคาร และมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินของต่างประเทศโดยสังเขป และความเหมาะสมของการนำมาตรการดังกล่าวเข้ามาใช้กับธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ซึ่งได้ศึกษาเฉพาะการให้ความคุ้มครองต่อผู้ฝากเงินของธนาคารพาณิชย์ในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นประเทศที่มีระบบการธนาคารและมีวิธีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินที่เหมาะสม โดยค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ บทความ และวารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่าประชาชนได้เห็น

ความสำคัญของระบบการธนาคารพาณิชย์และคุ้นเคยต่อการฝากเงิน และการใช้บริการของธนาคาร (Banking Habit) มากขึ้น จะเห็นได้ว่าปริมาณเงินมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แม้กระทั่งผู้มีรายได้น้อยหรือเยาวชนก็นิยมนำเงินออมมาฝากไว้กับธนาคารเพื่อความปลอดภัยและเพื่อรายได้ที่ได้จากเงินออม ซึ่งถ้าหากธนาคารเกิดล้มเลิกกิจการ ผลก็จะกระทบกระเทือนต่อผู้ฝากที่มีเงินออมรายย่อยเหล่านี้ ฉะนั้นรัฐควรจะให้ความสนใจกับการประกันเงินฝาก ดังเช่นในต่างประเทศได้ปฏิบัติกันมานานแล้ว รัฐควรศึกษาถึงข้อดีข้อเสีย และหากมีความเหมาะสมก็ควรนำมาใช้ในประเทศไทยเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากรายย่อย

จิวรรณ แวเพชร (2544) ได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และคุ้มครองผู้ฝากเงิน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยกองทุนเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และ กฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงข้อแตกต่าง ข้อดี และข้อเสียรวมทั้งประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน และเพื่อนำผลของการศึกษาวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสถาบันประกันเงินฝาก ที่จะเกิดขึ้น โดยใช้วิธีการศึกษาโดยวิจัยกฎหมายและงานวิจัยเอกสาร โดยวิเคราะห์ถึงโครงสร้างและมาตรการทางกฎหมาย โดยผลการศึกษาพบว่าประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และคุ้มครองผู้ฝากเงินแตกต่างกันคือ

1. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน สถาบันประกันเงินฝากเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ และ ใช้ทรัพยากรน้อยกว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

2. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ และใช้ทรัพยากรสูงกว่าสถาบันประกันเงินฝาก

ณัฐพล สังข์ภิรมย์ (2547) ได้ศึกษาทัศนคติ พฤติกรรม และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ฝากเงินในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อสถาบันประกันเงินฝาก : กรณีศึกษา ผู้ฝากเงินกับธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) เป็นการวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อายุระหว่าง 25-40 ปี และเป็นพนักงานบริษัทเอกชนมากที่สุด และส่วนใหญ่ทราบว่าปัจจุบันรัฐบาลให้การค้ำประกันเงินฝากเต็มจำนวน ส่วนเรื่องการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นในประเทศไทยนั้นพบว่าสัดส่วนของผู้ที่ทราบและไม่ทราบมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยผู้ที่ทราบส่วนใหญ่จะทราบจากสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร มากที่สุดสำหรับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นในประเทศไทยนั้นพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าประเทศไทยควรมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากนอกจากนั้นยังพบว่าพฤติกรรมของผู้ฝากเงินกับธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) จะกระจ่ายเงินฝาก โดยส่วนใหญ่จะฝากกับธนาคารพาณิชย์ 2 แห่งมากที่สุด ซึ่งรวมธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) แล้ว และส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีเงินฝากไม่เกิน 100,000 บาท ด้านการตัดสินใจฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์นั้น ผู้ฝากเงินจะพิจารณาในเรื่องฐานะและความมั่นคงของธนาคารเป็นปัจจัยที่สำคัญมากที่สุด ยิ่งกว่าอัตราผลตอบแทน (ดอกเบี้ย) ที่ได้รับ เพราะผู้ฝากเงินกังวลว่าจะไม่ได้รับเงินคืนถ้าธนาคารพาณิชย์นั้นล้มเลิกกิจการ

กรัณทรัตน์ นาขวา (2547) ได้ศึกษาพฤติกรรมการติดตามฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ของผู้ฝากเงิน โดยเปรียบเทียบระหว่างช่วงก่อนและหลังวิกฤตการณ์ และศึกษาระบบการประกันเงินฝากที่จะนำมาใช้ในอนาคต พร้อมทั้งคาดการณ์พฤติกรรมของผู้ฝากเงินเมื่อจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ด้วยการนำปัจจัยพื้นฐานที่แสดงฐานะทางการเงินและความเสี่ยงของธนาคารตามหลัก CAMEL Rating ได้แก่ ความเพียงพอของเงินกองทุน คุณภาพสินทรัพย์ การบริหารจัดการ ความสามารถในการทำกำไร และสภาพคล่อง มาหาความสัมพันธ์ทางสถิติด้วยสมการถดถอยกับตัวแปรตามที่เป็นตัวแทนพฤติกรรมของผู้ฝากเงินในการติดตามฐานะการเงินของสถาบันการเงิน ผลการศึกษาพบว่า ช่วงก่อนวิกฤตการณ์ ปัจจัยความเสี่ยงที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน ได้แก่ คุณภาพสินทรัพย์ การบริหารจัดการ และความสามารถในการทำกำไรของธนาคาร ยังคงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้ฝากเงินช่วงหลังวิกฤตการณ์ แต่ผู้ฝากเงินทราบว่าช่วงหลังวิกฤตการณ์ธนาคารไม่มีความสามารถในการทำกำไรแล้วจึงหันมาสนใจความเสี่ยงด้านสภาพคล่องแทน เนื่องจากสภาพคล่องเป็นปัจจัยความเสี่ยงที่สำคัญในช่วงวิกฤตการณ์เพราะแสดงถึงความสามารถในการรองรับการถอนเงินฝาก อาจกล่าวได้ว่าระดับการติดตามฐานะการเงินของผู้ฝากเงินช่วงหลังวิกฤตการณ์ไม่เปลี่ยนแปลงจากช่วงก่อนวิกฤตการณ์เพราะเป็น 50 การเปลี่ยนแปลงปัจจัยความเสี่ยงที่ผู้ฝากเงินใช้ในการติดตามฐานะการเงินเท่านั้น และยังถือได้ว่าผู้ฝากเงินได้ทำการติดตามฐานะการเงินของสถาบันการเงิน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้ดีพอสมควร ดังนั้น การยกเลิกการค้ำประกันเงินฝากอย่างเต็มจำนวนและจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากสามารถกระทำได้อย่างทันที

พลสิทธิ์ ทามณีนวัน (2553) ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมการออมของลูกค้ายธนาคารพาณิชย์ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้ระบบการคุ้มครองเงินฝากโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบพฤติกรรมการออมของลูกค้ายธนาคารพาณิชย์ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ก่อนและหลังการลดวงเงินคุ้มครองเงินฝาก โดยออกแบบสอบถามกลุ่มลูกค้ายธนาคารพาณิชย์ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีเงินฝากมากกว่า 1 ล้านบาท และ อธิบายผลการศึกษาโดยใช้ค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย และร้อยละ โดยผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และ ประกอบอาชีพข้าราชการเกษียณอายุ หรือเจ้าของกิจการ มีอายุเฉลี่ย 50 ปี และ ส่วนใหญ่ทราบว่าความคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ปี 2551 และให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินเต็มจำนวนในช่วง 3 ปีแรก หลังจากนั้น จะลดลงเหลือคุ้มครองรายละไม่เกิน 50 ล้านบาท (พ.ศ. 2554) และ ไม่เกิน 1 ล้านบาท (พ.ศ. 2555) สำหรับพฤติกรรมการออมก่อนและหลังมีการคุ้มครองเงินฝากไม่เกินรายละ 1 ล้านบาท พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าจะทำการเปลี่ยนแปลงการฝากเงินจากที่เคยฝากกับธนาคารพาณิชย์เฉลี่ย 3 ธนาคารต่อราย เป็นการกระจายเงินฝากไปยังธนาคารพาณิชย์อื่นเพิ่มเป็น 6

ธนาคาร และ จำนวนเงินที่ฝากเฉลี่ยต่อธนาคารลดลงจากประมาณ 11 ล้านบาทต่อธนาคาร คงเหลือประมาณ 2.45 ล้านบาท ต่อธนาคาร โดยกลุ่มที่มีการกระจายเงินฝากไปยังธนาคารพาณิชย์อื่นมากที่สุดคือกลุ่มพนักงานบริษัทเอกชน รวมถึงเป็นกลุ่มที่ต้องการฝากเงินกับธนาคารเฉพาะกิจมากกว่ากลุ่มอื่นด้วย และ สำหรับการลงทุนอื่นๆ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังมีความเห็นว่าจะทำการซื้อตราสารหนี้และตราสารทุนอีกเฉลี่ยรายละประมาณ 1 ล้านบาทและซื้อทองคำและอสังหาริมทรัพย์อีกเฉลี่ยรายละประมาณ 0.78 ล้านบาท

สุพจน์ ปัญญา (2553) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเลือกฝากเงินของลูกค้าธนาคารธนชาต จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่นนิมมานเหมินท์ หลังจากมีการใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมของลูกค้าผู้ใช้บริการฝากเงินหลังจากมีการใช้ พ.ร.บ. คุ้มครองเงินฝาก ศึกษาถึงผลกระทบด้านเงินฝากที่เกิดขึ้น และศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาของลูกค้าผู้ใช้บริการฝากเงินธนาคารธนชาต จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่นนิมมานเหมินท์ โดยแบบสอบถามการรวบรวมข้อมูลโดยใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นกลุ่มลูกค้าที่ใช้บริการฝากเงินกับธนาคารธนชาต จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่นนิมมานเหมินท์ จำนวน 363 ราย เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ การใช้ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ กับผลกระทบของ พ.ร.บ. คุ้มครองเงินฝากที่มีต่อเงินฝากของธนาคารโดยใช้ไคสแควร์

ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มลูกค้าส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 26-30 ปี ประกอบอาชีพพนักงานบริษัทเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ระดับรายได้อยู่ที่ 10,000 – 20,000 และแหล่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินออม โดยมีวัตถุประสงค์ในการฝากเงินเพื่อออมเงิน ผู้ตอบแบบสอบถามประมาณการเงินฝากต่อเดือนอยู่ที่ 1,000 – 10,000 บาทต่อเดือน และ ธนาคารที่ผู้ตอบแบบสอบถามใช้บริการมากที่สุด 3 อันดับแรกคือ ธ.ธนชาติ , ธ.ไทยพาณิชย์ และ ธ.กสิกรไทย ตามลำดับ การแก้ไขปัญหาของผู้ตอบแบบสอบถามคือวิธีการบริหารความเสี่ยงหลังจากมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. คุ้มครองเงินฝากโดยวิธีที่ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกใช้มากที่สุดคือกระจายการฝากเงินแต่ละธนาคาร และ เห็นว่า พ.ร.บ. คุ้มครองเงินฝากมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และ ตัดสินใจที่จะฝากเงินกับธนาคารต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านอายุ มีอิทธิพลต่อปัจจัย ผลกระทบในการตัดสินใจฝากเงิน และ ปัจจัยในด้านการบริการของพนักงาน รวมถึงปัจจัยสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ปัจจัยด้านอาชีพ และ มีอิทธิพลต่อปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจฝากเงิน ในด้านความมั่นคงของธนาคาร การแข่งขันด้านอัตราดอกเบี้ยของธนาคาร และสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ