



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทย :
การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

จัดทำโดย นายบุญชัย จรัสแสงสมบูรณ์
รหัส 2023

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทย :
การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

จัดทำโดย นายบุญชัย จรัสแสงสมบูรณ์
รหัส 2023

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	๗
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญ	๗
สารบัญตาราง	๗
บทที่ 1	บทนำ
	1
1.1	ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา
	1
1.2	วัตถุประสงค์
	2
1.3	ขอบเขตการศึกษา
	2
1.4	วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา
	3
1.5	ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา
	3
บทที่ 2	แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
	4
2.1	แนวคิดทฤษฎี
	4
2.1.1	ทฤษฎีว่าด้วยความไม่สมมาตรของข้อมูล
	4
2.1.2	ทฤษฎีว่าด้วยความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการ คุ้มครองผู้ฝากและการกำกับควบคุมธุรกิจธนาคาร
	5
2.1.3	ทฤษฎีว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มวงเงินและ การคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน
	6
2.1.4	แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของระบบคุ้มครองเงินฝาก ในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน
	7
2.2	วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
	9
2.2.1	ผลการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวินัยของตลาดการเงิน กับตาข่ายป้องกันภัยทางการเงิน
	9
2.2.2	ผลการศึกษาเรื่องรูปแบบในอนาคตของกรอบในการ คุ้มครองเงินฝากบางส่วนในประเทศไทย
	10
บทที่ 3	ผลการศึกษา
	11
3.1	ระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทย
	11
3.1.1	ปัญหาเริ่มจากธนาคาร Northern Rock
	11

	ช	
	3.1.2 ปัญหาของระบบค้ำครองเงินฝากของอังกฤษ	15
	กับตาข่ายป้องกันภัยทางการเงิน	
	3.1.3 การปรับปรุงระบบค้ำครองเงินฝากเพื่อให้	22
	สามารถรองรับวิกฤตในอนาคต	
	3.1.4 การแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจการกำกับและ	26
	แทรกแซงสถาบันการเงิน	
	3.2 ระบบค้ำครองเงินฝากของประเทศไทย	28
	3.2.1 ความเป็นมาของการค้ำครองเงินฝากในประเทศไทย	28
	3.2.2 สาระสำคัญของระบบค้ำครองเงินฝากในปัจจุบัน	29
	3.2.3 อำนาจในการกำกับและแทรกแซงสถาบันการเงิน	32
	ที่มีปัญหาฐานะทางการเงิน	
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ	34
	4.1 สรุปผลการศึกษา	34
	4.2 ข้อเสนอแนะ	37
	4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	37
	4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	38
บรรณานุกรม		40
ภาคผนวก		
	ก. กลุ่มธนาคาร และ Building Society ของประเทศอังกฤษ	42
	ที่ใช้ใบอนุญาตร่วมกัน	
	ข. รายชื่อสถาบันการเงินในประเทศไทยที่เป็นสมาชิก	49
	สถาบันค้ำครองเงินฝาก	
ประวัติผู้เขียน		50

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สรุปสาระสำคัญของการคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทย	17
ตารางที่ 2	การจ่ายชดเชยทุกประเภทของ FSCS ตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001	20
ตารางที่ 3	สรุปการดำเนินการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากหลังกรณี ธนาคาร Northern Rock	25
ตารางที่ 4	เพดานคุ้มครองเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่แก้ไขตามพระราชกฤษฎีกา	30
ตารางที่ 5	โครงสร้างเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ณ สิ้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2549	31
ตารางที่ 6	เปรียบเทียบการคุ้มครองเงินฝากระหว่างประเทศไทยและประเทศไทย	36

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “ระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษ : การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อนำบทเรียนจากวิกฤตการเงินที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2550 ที่ทำให้ประชาชนแห่ถอนเงินฝาก (bank run) จากธนาคาร Northern Rock ซึ่งเป็นธนาคารขนาดกลางแม้ว่าจะเป็นธนาคารที่เป็นสมาชิกของระบบคุ้มครองเงินฝากก็ตาม ความตื่นตระหนกของประชาชนส่วนหนึ่งเกิดจากข้อบกพร่องของระบบคุ้มครองเงินฝากที่ไม่ได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพเพียงพอในการรองรับปัญหา ทำให้รัฐบาลอังกฤษต้องดำเนินการเพื่อยกระดับประสิทธิภาพของระบบคุ้มครองเงินฝากในช่วงที่ผ่านมา โดยจะนำผลการศึกษาที่ได้ี้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยให้สามารถรองรับปัญหาในอนาคตได้ดีขึ้น ทั้งนี้ การศึกษาจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษและระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยโดยเน้นในประเด็นสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในยามที่เกิดกรณีสถาบันการเงินประสบปัญหา

ผลการศึกษาพบว่าระบบคุ้มครองเงินฝากของไทยที่มีออกกฎหมายบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2551 ก่อนข้างจะมีความล้าหน้ากว่าระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษและสอดคล้องกับหลักการสากลว่าด้วยระบบคุ้มครองเงินฝากที่มีประสิทธิภาพ (Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems) รวมถึงการมีระบบกฎหมายที่เอื้อต่อการแทรกแซงและสั่งการสถาบันการเงินที่มีแนวโน้มว่าจะประสบปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ (Prompt Corrective Action) อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขกฎหมายใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ประเด็นเรื่องการเร่งกระบวนการชดเชยเงินฝากให้รวดเร็วขึ้น 2) ให้เป็นหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการชดเชยให้ผู้ฝากโดยอัตโนมัติโดยไม่เป็นภาระของผู้ฝากรายย่อยในการยื่นขอชดเชย และ 3) ยกเลิกวิธีชดเชยโดยหักหนี้สินที่ผู้ฝากเงินมีอยู่ออกก่อน (netting payout) มาเป็นวิธีการจ่ายชดเชยตามยอดเงินฝากโดยไม่หักหนี้สินออกก่อน (gross payout) นอกจากนี้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวแล้วยังมีข้อเสนอแนะในการดำเนินการจากบทเรียนที่เพิ่งเกิดขึ้นกับประเทศอังกฤษว่ามีความจำเป็นที่หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินจะต้องเข้มงวดในการติดตามตรวจสอบสถานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอเพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดกรณีสถาบันการเงินมีปัญห

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.พลภัทร บุราคม ดร.สมเกียรติ อริยปรัชญา และศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีมนิติ ที่ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นในทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำรายงานฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานที่สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลัง ประจำกรุงเทพมหานคร และเพื่อร่วมงานที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่ให้ความอนุเคราะห์จัดหาข้อมูลและเอกสารทาง วิชาการที่เกี่ยวข้องกับระบบคุ้มครองเงินฝากเพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงาน

ผู้เขียนขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์เอื้อเฟื้อสถานที่และทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดทำรายงาน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีในการให้คำแนะนำรูปแบบและ ตรวจสอบรายงานต้นฉบับให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในเดือนกันยายน 2007 ประเทศอังกฤษเริ่มประสบปัญหาวิกฤตในระบบธนาคารจากผลกระทบของวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า วิกฤต Sub-prime เมื่อธนาคาร Northern Rock ซึ่งเป็นธนาคารที่เน้นการปล่อยสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์เป็นหลักประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรงจากการที่ธนาคารไม่สามารถกู้ยืมเงินในตลาดการเงินได้เช่นเคย เมื่อตลาดรองซื้อขายตราสารหนี้ที่มีสินเชื่อที่อยู่อาศัยหนุนหลัง (Mortgage-backed Securitization: MBS) แทบไม่มีการซื้อขายอันเป็นผลมาจากวิกฤต sub-prime ของสหรัฐฯ ที่ส่งผลให้ไม่มีนักลงทุนกล้าเข้ามาซื้อขายตราสารดังกล่าวจนส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทั่วโลก สภาพดังกล่าวทำให้ธนาคาร Northern Rock ซึ่งดำเนินธุรกิจเน้นการปล่อยสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์อย่างก้าวกระโดดมีปัญหาในการหาแหล่งเงินเนื่องจากปกติแล้วธนาคารอาศัยเงินฝากจากประชาชนเพื่อนำมาปล่อยสินเชื่อเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น อีกร้อยละ 60 มาจากการกู้ยืมจากตลาดรองตราสารหนี้ประเภท MBS ปัญหาดังกล่าวทำให้ธนาคารพยายามกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ด้วยกันเองแต่ไม่ประสบผลสำเร็จเมื่อธนาคารต่างหลีกเลี่ยงการให้กู้ยืมซึ่งกันและกันเพราะกลัวความเสี่ยงเนื่องจากไม่ทราบถึงสถานะของแต่ละธนาคารว่ามีปัญหาขาดทุนจากการลงทุนในตราสาร sub-prime ในสหรัฐฯ มากน้อยเพียงใด จนสุดท้ายธนาคาร Northern Rock ต้องหันไปขอกู้ยืมเงินจากธนาคารกลางอังกฤษ (Bank of England) ในฐานะที่เป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายแก่สถาบันการเงิน (lender of last resort)

ข่าวการกู้ยืมเงินจาก Bank of England ได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในเวลาต่อมาเมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าธนาคารต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากธนาคารกลางอังกฤษจริงเนื่องจากประสบปัญหาไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้ได้ จึงทำให้ประชาชนจำนวนมากเข้าคิวเพื่อขอถอนเงินฝากจากธนาคารเนื่องจากผู้ฝากต่างก็เกรงว่าจะไม่ได้รับเงินฝากคืน สภาพที่ประชาชนเข้าคิวแห่ถอนเงินหรือที่เรียกว่า “bank run” ถือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรเป็นครั้งแรกในรอบกว่า 140 ปี แม้ว่าเงินฝากในธนาคาร Northern Rock จะได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบคุ้มครองเงินฝาก (Financial Services Compensation Scheme: FSCS) ก็ตาม ซึ่งในระยะแรกทางการไม่ได้เข้าไปแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหามิฉะนั้นจะทราบถึงปัญหาของธนาคารก่อนหน้านี้แล้วก็ตาม เนื่องจากติดขัดปัญหาในเรื่องของการขาดอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไขสถานการณ์ จนกระทั่งเมื่อปัญหา bank run มีทีท่าว่ากำลังจะลุกลามไปสู่ธนาคารพาณิชย์แห่งอื่น ทำ

ให้รัฐบาลต้องตัดสินใจประกาศให้ความคุ้มครองเงินฝากทั้งหมด (blanket deposits guarantee) ของธนาคาร Northern Rock เป็นการชั่วคราวเพื่อลดกระแสความกังวลในหมู่ประชาชนลง จึงเกิดคำถามว่าทำไมประชาชนขาดความเชื่อมั่นจนแห่ไปถอนเงินฝากคืนแม้ว่าเงินฝากในธนาคาร Northern Rock ได้รับความคุ้มครองโดย FSCS แต่กลับไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ จนรัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงด้วยการประกาศคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มวงเงินทั้งหมดเป็นการชั่วคราว จนสามารถคลี่คลายสถานการณ์ไปได้ ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรได้รับการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของความล้มเหลวของระบบคุ้มครองเงินฝากของ อังกฤษซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการนำบทเรียนที่เกิดขึ้นในอังกฤษมาเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์

ในการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (1) ศึกษาถึงปัญหาของระบบคุ้มครองเงินฝากของอังกฤษในช่วงก่อนเดือนกันยายน 2007 จนนำมาซึ่งปัญหา bank run
- (2) ศึกษาถึงข้อดีและข้อเสียระหว่างการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน (limited protection) กับการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มวงเงิน (full protection)
- (3) ศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากของอังกฤษเพื่อให้มีประสิทธิภาพขึ้นในการรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต
- (4) นำแนวทางการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากของอังกฤษมาพิจารณาประยุกต์ใช้กับระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาในอนาคต

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษนี้จะครอบคลุมถึงการศึกษาสภาพแวดล้อมและสาเหตุของปัญหาวิกฤตระบบธนาคารของอังกฤษในช่วงปี 2007 การแก้ไขปัญหของรัฐบาลในการหยุดวิกฤต แนวทางการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากให้มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และการเปรียบเทียบกับระบบคุ้มครองเงินฝากของไทยในปัจจุบัน

1.4 วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาจะศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (secondary sources) ทั้งผลงานทางวิชาการ รายงานการศึกษาและ เอกสารที่เกี่ยวข้องระบบค้ำประกันเงินฝากโดยเฉพาะระบบค้ำประกันเงินฝากของ อังกฤษ และของประเทศไทย จากนั้นจะนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพของปัญหา การดำเนินการเพื่อแก้ไข ปัญหา การปรับปรุงระบบค้ำประกันเงินฝากเพื่อป้องกันวิกฤตในอนาคต นอกจากนี้ ยังศึกษาระบบ ค้ำประกันเงินฝากของประเทศไทยเพื่อนำมาเปรียบเทียบและหาข้อสรุปเพื่อเสนอแนะแนวทางใน การปรับปรุงระบบค้ำประกันเงินฝากของไทย ทั้งนี้ ในการศึกษาจะมีการนำเสนอรายงานในรูปของ ข้อมูลในเชิงพรรณนา (descriptive information) และข้อมูลเชิงสถิติ (statistical data) เพื่อสนับสนุน ผลการศึกษา

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษานอกจากจะสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาของระบบค้ำประกันเงินฝากใน การแก้ไขปัญหาวิกฤตความเชื่อมั่นต่อระบบธนาคารในกรณีที่มีสถาบันการเงินประสบปัญหา แนว ทางการปรับปรุงระบบค้ำประกันเงินฝากให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาในอนาคตแล้ว ยัง สามารถนำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงระบบค้ำประกันเงินฝากของ ประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพในการรองรับปัญหาวิกฤตทำนองเดียวกันในอนาคตเนื่องจากเป็น การศึกษาจากวิกฤตระบบธนาคารที่เกิดขึ้นล่าสุด

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎี

การศึกษาระบบคุ้มครองเงินฝากจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงหลักการและความจำเป็นที่ระบบการเงินต้องมีระบบคุ้มครองเงินฝากเพื่อช่วยคุ้มครองผู้ฝากเงิน (depositor protection) โดยเฉพาะผู้ฝากเงินรายย่อยเมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหา และในฐานะที่ระบบคุ้มครองเงินฝากถือเป็นส่วนหนึ่งของตาข่ายป้องกันภัยของระบบการเงิน (financial system safety net) ในอันที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงินในระยะยาว โดยมีทฤษฎีและแนวคิดที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วย

2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) โดยทฤษฎีนี้อธิบายถึงปัญหาความรับรู้ข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกรรมทางการเงิน นำมาซึ่งปัญหาที่เรียกว่า “Adverse Selection” และ “Moral Hazard” กล่าวคือ

(1) Adverse Selection เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ให้กู้ยืม (lender) ไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับผู้ที่มาขอกู้ยืมแต่ละราย (potential borrowers) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคุณภาพสินเชื่อ ฐานะทางการเงิน ความซื่อสัตย์สุจริต และพฤติกรรมในการคืนหนี้ เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วผู้กู้ยืมที่มีศักยภาพต่ำมักจะอยากได้เงินกู้จึงพยายามสร้างภาพให้ดูดีว่าผู้กู้ยืมที่มีศักยภาพจริง ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้สูงที่ผู้ให้กู้ยืมจะตัดสินใจลดความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับชำระคืนด้วยการปฏิเสธการให้กู้ยืมทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ที่มาขอกู้ยืมที่มีคุณภาพดี ซื่อสัตย์สุจริต ขยันหมั่นเพียร และมีความตั้งใจในการนำเงินกู้ไปประกอบธุรกิจอย่างแท้จริงพลอยไม่ได้รับเงินกู้ไปด้วย ในกรณีเช่นนี้แม้ผู้ให้กู้จะสามารถแก้ปัญหาค่าความรับรู้ข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกันด้วยการลงทุนสืบเสาะหาข้อมูลของผู้ที่มาขอกู้ทุกราย แต่ในทางปฏิบัติจะทำให้เกิดต้นทุนที่สูงเกินไปจนไม่คุ้มที่จะให้กู้ยืม

(2) Moral Hazard เป็นปัญหาที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นหลังตัดสินใจให้กู้ยืมไปแล้ว เนื่องจากผู้ให้กู้ยืมยังมีความเสี่ยงหากผู้กู้ยืมนำเงินที่ได้ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้ในตอนที่มาขอกู้ โดยเฉพาะการนำไปใช้ในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงซึ่งจะส่งผลเสียต่อความสามารถในการชำระคืนหนี้คืนของผู้กู้ ซึ่งแรงจูงใจที่จะเกิด moral hazard มักจะเกิดจากการที่ผู้กู้มีทัศนคติต่อเงินที่กู้ยืมมาว่าไม่ใช่เงินของตนเองจึงกล้าที่จะดำเนินการอย่างขาดความรับผิดชอบ กรณีเช่นนี้หากผู้ให้กู้เล็งเห็นว่าเกิดปัญหาในลักษณะนี้ก็อาจตัดสินใจว่าไม่ควรจะให้กู้ตั้งแต่แรก

ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลจึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการให้กู้ยืมโดยตรงระหว่างผู้มีเงินทุน (lender) และผู้ต้องการเงินทุน (borrower) ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าการแสวงหาข้อมูลด้วยตนเองก็คือการให้กู้ยืมผ่านตัวกลางที่เรียกว่าสถาบันการเงิน (financial intermediation) หรืออีกนัยหนึ่งคือธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์มีบทบาทอย่างมากในระบบการเงินไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผู้มาขอกู้และมีความสามารถแยกแยะลูกค้ายอดเยี่ยมจากลูกค้าที่ไม่ดีได้ดีกว่าทำให้ธนาคารพาณิชย์อยู่ในสถานะที่ดีกว่าในการนำแสวงหากำไรจากการให้กู้ยืมและนำผลกำไรที่ได้มาลงทุนในการขยายฐานข้อมูลลูกค้าได้มากขึ้น ซึ่งแม้การให้กู้ยืมผ่านสถาบันการเงิน (indirect financing) จะไม่สามารถขจัดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลได้ทั้งหมด แต่ก็สามารถลดความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลในตลาดการเงินโดยเฉพาะตลาดสินเชื่อลงได้มาก ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงมีบทบาทค่อนข้างมากในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ในฐานะที่เป็นแหล่งเงินทุนภายนอกกิจการที่สำคัญที่สุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา

2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้ฝากและการกำกับควบคุมธุรกิจธนาคาร (Banking Regulation) โดยทฤษฎีนี้เชื่อว่าแม้ธนาคารพาณิชย์จะมีบทบาทสำคัญในการช่วยลดความไม่สมมาตรของข้อมูลในธุรกรรมทางการเงินลง แต่ปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างผู้ฝากเงิน (depositors) กับคุณภาพของสินเชื่อที่ธนาคารปล่อยกู้ไป (loans quality) ยังคงมีอยู่ และนำมาซึ่งเหตุผลหลัก ๆ 2 ประการที่ทำให้ระบบธนาคารทำหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ

(1) ในช่วงก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีระบบคุ้มครองเงินฝากในปี 1934 ปัญหาการล้มละลายของธนาคาร (bank failure) ได้ส่งผลกระทบต่อความยากลำบากของผู้ฝากเงินเนื่องจากผู้ฝากจะต้องรอนกว่ากระบวนการชำระบัญชีธนาคารที่ล้มละลายแล้วเสร็จถึงจะได้รับเงินเล็กน้อยคืนจากทรัพย์สินที่เหลืออยู่ซึ่งโดยปกติจะได้รับเงินเล็กน้อยเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ปัญหาความไม่รู้ข้อมูลของผู้ฝากเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริหารธนาคารและความไม่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของสินทรัพย์ของธนาคาร หรืออีกนัยหนึ่งคือผู้ฝากไม่สามารถล่วงรู้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานะความมั่นคงของธนาคารได้เท่าเทียมกับที่ผู้บริหารธนาคารรับรู้ จึงเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า bank run ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ผู้ฝากต่างก็แย่งกันถอนเงินออกจากธนาคารก่อนเพื่อป้องกันปัญหาการได้รับเงินคืนไม่เต็มจำนวน และ/หรือได้รับเงินคืนล่าช้า เนื่องจากโดยปกติแล้วในการถอนเงินธนาคารจะใช้วิธีไครมมาก่อนได้ก่อน (sequential services) ปัญหาจากการที่ผู้ฝากเงินไม่ทราบข้อมูลฐานะความมั่นคงที่แท้จริงของแต่ละธนาคาร (ไม่ว่าจะเป็นธนาคารที่มีความมั่นคงหรือไม่มั่นคงก็ตาม) ดังนั้น การที่มีธนาคารแห่งใดแห่งหนึ่งล้มละลายอาจจะส่งผลให้ธนาคารแห่งอื่นประสบปัญหาตามไปด้วย

เนื่องจากผู้ฝากจะรีบถอนเงินออกจากทุกธนาคารโดยไม่เลือกว่ามีฐานะดีหรือไม่เพื่อลดความเสี่ยงที่ต่ำที่สุดก็กลายเป็นปัญหาของระบบธนาคาร (contagion effect) หากปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขหรือแทรกแซงโดยภาครัฐเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนผู้ฝากเงิน ซึ่งวิธีการหนึ่งก็คือ “การให้ความคุ้มครองเงินฝาก”

(2) การออกกฎเกณฑ์จำกัดการถือครองทรัพย์สินและการดำรงเงินกองทุนของธนาคาร (Restrictions on Asset Holdings and Bank Capital Requirements) เพื่อแก้ไขปัญหาคาสิโนมเบียที่จะเกิดการกระทำผิด (Moral Hazard) โดยช่วยลดพฤติกรรมเสี่ยงของผู้บริหารธนาคารที่อาจได้รับการกระตุ้นจากระบบคุ้มครองเงินฝากตามข้อ (1) เนื่องจากจะเป็นแรงจูงใจให้ธนาคารดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงมากขึ้นกว่ากรณีที่ไม่มียกเว้นระบบคุ้มครองเงินฝาก เช่น ที่มักเกิดขึ้นกับกรณีการประกันอุบัติเหตุทางรถยนต์ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องออกข้อจำกัดบางประการเพื่อลดพฤติกรรมการดำเนินธุรกิจที่เน้นความเสี่ยงของธนาคารลง ไม่ว่าจะเป็นข้อห้ามในการถือครองสินทรัพย์หรือลงทุนในสินทรัพย์บางประเภท เช่น หุ้นสามัญ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุนให้สูงขึ้นเพื่อรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ การกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารโดยภาครัฐ (prudential supervision and regulation) ยังมีความสำคัญต่อการลดปัญหา adverse selection และ moral hazard ของธนาคารลงด้วย

2.1.3 ทฤษฎีที่ว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มวงเงิน (blanket guarantee หรือ implicit guarantee) และการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน (limited coverage deposit insurance หรือ explicit guarantee) โดยภายใต้ทฤษฎีนี้เชื่อว่ากรณีที่เกิดวิกฤตการเงินอย่างรุนแรง (extreme financial distress) รัฐบาลคงไม่สามารถหลีกเลี่ยงในการประกาศให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มวงเงินแก่ผู้ฝากเงินซึ่งอาจรวมถึงเจ้าหนี้อื่นของธนาคารจะเป็นรายธนาคารหรือเป็นการทั่วไปก็ได้แล้วแต่กรณีเพื่อหยุดความตื่นตระหนก (panic) และรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบการเงินของประเทศไว้ อย่างไรก็ตาม หากคงมาตรการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนไว้นานเกินไปจะส่งผลด้านลบในการส่งเสริมให้เกิด moral hazard ทั้งในส่วนของผู้บริหารและผู้ถือหุ้นของธนาคาร และในส่วนของผู้ฝากเงิน ขณะที่การคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินหากกำหนดไว้ต่ำเกินไปและไม่ครอบคลุมเงินฝากส่วนใหญ่แล้วจะส่งผลเสียต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน แต่หากมีการกำหนดเพดานและความครอบคลุมไว้อย่างเหมาะสมจะช่วยลดปัญหา moral hazard ลงได้ แต่ทั้งนี้ ก็ต้องมีการดำเนินการร่วมกับดาข่ายป้องกันภัยของระบบการเงินอื่น ๆ (other financial system safety net elements) ประกอบด้วย เช่น การสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในการบริหารกิจการ (good corporate governance) การส่งเสริมการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เข้มแข็งของธนาคาร (sound risk management) การเสริมสร้างวินัยของตลาดการเงินให้มีประสิทธิภาพ (effective market discipline)

และการมีระบบการกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินและระบบกฎหมายที่เข้มแข็ง (strong prudential regulation, supervision and laws)

2.1.4 นอกเหนือจากทฤษฎีข้างต้นแล้ว ยังมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของระบบคุ้มครองเงินฝากในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน เช่น

(1) แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝากของ Garcia¹

Garcia เสนอแนะว่าการคุ้มครองเงินฝากมีลักษณะแตกต่างจากการประกันชีวิตหรือประกันวินาศภัยหรือประกันประเภทอื่น 4 ประการ คือ

ประการแรก ความล้มเหลวของสถาบันการเงินไม่ใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะตัวเหมือนการเกิดอุบัติเหตุประเภทอื่น แต่ความล้มเหลวดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อไปยังสถาบันการเงินอื่น ๆ ความล้มเหลวนี้สะท้อนถึงภาวะเศรษฐกิจที่อ่อนแอ ความบกพร่องของการกำกับดูแลและกฎหมายการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวดเพียงพอ

ประการที่สอง การประกันทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดหมายหรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถควบคุมได้ ขณะที่ความล้มเหลวของสถาบันการเงินมักเกิดจากการบริหารงานที่ผิดพลาด

ประการที่สาม การคุ้มครองเงินฝากนอกจากมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินแล้วยังทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินด้วย ขณะที่การประกันภัยจะคุ้มครองเฉพาะผู้เอาประกัน

ประการที่สี่ เมื่อสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งล้มละลาย รัฐบาลจะอยู่เบื้องหลังในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ขณะที่การประกันภัยประเภทอื่นรัฐบาลจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง

(2) แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝาก ของ Demirgüç-Kunt and Kane²

Demirgüç-Kunt and Kane ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบถึงประโยชน์และต้นทุน (benefits and costs) ที่เกิดจากการคุ้มครองเงินฝาก ได้ข้อสรุป 4 ประการ คือ

ประการแรก การคุ้มครองเงินฝากเป็นดาบสองคมทั้งทางด้านการเงินอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความมั่นคงแก่ธนาคาร และยังคงมีกฎระเบียบและการกำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ที่ดีการคุ้มครองเงินฝากจะทำให้ผู้ฝากเงินได้รับความเสี่ยงน้อยลง ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ นิยมใช้การคุ้มครองเงินฝากแบบชัดเจน (Explicit deposit insurance) มากขึ้น

¹ Garcia 2000

² Demirgüç-Kunt and Kane 2002: 175–195

ประการที่สอง การคุ้มครองเงินฝากมีผลกระทบต่อวินัยของตลาด (market discipline) กล่าวคือ ผู้ฝากเงินมักจะเรียกร้องอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสำหรับเงินฝากส่วนที่อยู่นอกเหนือการคุ้มครอง หรือเลือกที่จะถอนเงินฝากส่วนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองนั้นเสีย การคุ้มครองเงินฝากมีผลทำให้ผู้ฝากเงินลดการติดตามดูแลการดำเนินงานของธนาคารลงและผลักความรับผิดชอบในการควบคุมความเสี่ยงของธนาคารให้เป็นไปตามกฎระเบียบแทน

ประการที่สาม การคุ้มครองเงินฝากมีผลกระทบต่อการพัฒนาทางการเงินโดยในหลายประเทศที่ตัดสินใจให้มีการคุ้มครองเงินฝากต่างมีเหตุผลที่แตกต่างกัน แต่เหตุผลโดยทั่วไปแล้วก็เพื่อที่จะเพิ่มสภาพคล่องให้ธนาคาร โดยการเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนทั่วไปการคุ้มครองเงินฝากทำให้ระบบธนาคารไม่มีปัญหาทางด้านการเงินและมีความมั่นคงเพิ่มขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การคุ้มครองเงินฝากแบบชัดเจนจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางการเงินอีกทางหนึ่ง

ประการที่สี่ เมื่อเกิดภาวะวิกฤตในระบบธนาคารจำเป็นต้องอาศัยการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) เพื่อหยุดวิกฤติความเชื่อมั่น ซึ่งหลายประเทศได้ตัดสินใจใช้กลยุทธ์นี้ในช่วงที่เกิดวิกฤติทางการเงิน เช่น สวีเดน (2535) ญี่ปุ่น (2539) ไทย (2540) เกาหลีใต้ (2540) มาเลเซีย (2541) และอินโดนีเซีย (2541) ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ฝากเงิน และเพียงพอที่จะหยุดไม่ให้ผู้ฝากเงินถอนเงินจากธนาคาร อย่างไรก็ดี การคุ้มครองแบบเต็มจำนวนส่งผลต่อภาระงบประมาณและทำให้รัฐบาลไม่ทราบค่าใช้จ่ายที่แน่นอนในการแก้ไขและสนับสนุนสภาพคล่องของธนาคารยามวิกฤติ

(3) แนวคิดเกี่ยวกับหลักการของระบบคุ้มครองเงินฝากที่ดี (Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)

Bank for International Settlements (BIS) ได้จัดทำหลักการพื้นฐาน 18 ประการซึ่งจัดได้เป็น 10 กลุ่มเพื่อเป็นกรอบสำหรับแต่ละประเทศนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดตั้งระบบคุ้มครองเงินฝากที่มีประสิทธิภาพให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ ดังนี้

1) ต้องมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของการมีระบบคุ้มครองเงินฝาก (setting objectives) ในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากและรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน ขณะเดียวกัน ก็ต้องเป็นระบบที่เหมาะสมเพื่อช่วยลดความโน้มเอียงในการกระทำความขาดความรับผิดชอบ (mitigating moral hazard)

2) มีการมอบอำนาจและหน้าที่ที่ชัดเจนให้แก่สถาบันที่ทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝาก (clear mandate and powers)

3) การดำเนินการของสถาบันมีอิสระและมีธรรมาภิบาล (governance)

4) มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่นภายใต้ตาข่ายความปลอดภัยของระบบการเงิน (relationships with other safety-net participants) เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความร่วมมือ

5) การกำหนดให้สถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องทุกแห่งต้องเข้าเป็นสมาชิก (compulsory membership) มีความชัดเจนถึงประเภทและระดับของเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง (coverage) และการเร่งเปลี่ยนแปลงจากการคุ้มครองเต็มวงเงิน (blanket guarantee) ไปสู่การคุ้มครองแบบจำกัดวงเงิน (limited coverage) เมื่อสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวย

6) การมีกลไกในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก (funding) เพื่อให้มีเงินกองทุนเพียงพอสำหรับรองรับการชดเชยให้ผู้ฝากเงินอย่างพอเพียง หรือสามารถระดมเงินได้ทันทีหากมีความจำเป็น

7) การสร้างความรับรู้ให้กับสาธารณะชนเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์จากการคุ้มครองเงินฝาก (public awareness)

8) การมีระบบกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ จากการดำเนินการโดยสุจริตใจ (legal protection)

9) การมีส่วนร่วมของสถาบันฯ ในการรับรู้ถึงปัญหาของสถาบันการเงินอย่างทันการณ์ และสามารถแทรกแซงสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้ทัน่วงที (early detection and timely intervention) รวมถึงมีกระบวนการในการชำระบัญชีสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ (effective resolution process)

10) การมีระบบที่ให้ผู้ฝากสามารถเบิกถอนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองได้ทันที (prompt access) หลังธนาคารประสบปัญหา ขณะที่สถาบันฯ จะต้องได้รับส่วนแบ่งเฉลี่ยคืนจากการจำหน่ายทรัพย์สินของธนาคารที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต (recoveries)

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ผลการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างวินัยของตลาดการเงินกับตาข่ายป้องกันภัยทางการเงิน³

Kunt และ Huizinga ได้ศึกษาหลักฐานจากระบบคุ้มครองเงินฝากในหลายประเทศพบว่า ความมีวินัยของตลาดการเงิน (market discipline) มีความสัมพันธ์ที่ผกผันกับโครงข่ายความปลอดภัยทางการเงิน (financial safety net) กล่าวคือ การมีระบบคุ้มครองเงินฝากที่ชัดเจน (explicit

³ Kunt และ Huizinga 1999

deposit insurance) จะมีผลต่อการช่วยลดอัตราดอกเบี้ยคาดหวังของผู้ฝากเงินลง แต่ขณะเดียวกัน ก็ทำให้วินัยของตลาดลดลงไปด้วยโดยสถาบันการเงินมีแนวโน้มที่จะดำเนินกิจการในลักษณะที่เสี่ยงมากขึ้น หากระบบคุ้มครองเงินฝากได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐมากก็มีแนวโน้มที่จะบั่นทอนวินัยของตลาดการเงินลงโดยเฉพาะวินัยของสถาบันการเงิน แต่หากเป็นระบบคุ้มครองเงินฝากที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของภาคเอกชน หรือการมีส่วนร่วมระหว่างเอกชนกับรัฐบาลจะช่วยให้ความมีวินัยของตลาดการเงินดีขึ้นกว่ากรณีที่รัฐบาลต้องเข้ามามีส่วนอย่างเต็มตัว เนื่องจากจะทำให้สถาบันการเงินเองมีต้นทุนในการมีส่วนร่วมกับระบบคุ้มครองเงินฝากจึงทำให้การบริหารงานมีความรอบคอบและความเสี่ยงน้อยลง อย่างไรก็ตาม Kunt และ Huizinga พบว่าเป็นการยากที่จะออกแบบระบบคุ้มครองเงินฝากที่ดีที่สุดเพราะความหลากหลายของความคุ้มครอง การส่งเงินสมทบเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก และการบริหารจัดการในแต่ละประเทศ

2.2.2 ผลการศึกษา เรื่อง รูปแบบในอนาคตของกรอบในการคุ้มครองเงินฝากบางส่วน ในประเทศไทย⁴

Leonard และ Murphy ได้ศึกษาถึงระดับเพดานคุ้มครองเงินฝากและขนาดของกองทุนคุ้มครองเงินฝากที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยโดยใช้ข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2536 – 2543 พบว่าวงเงินคุ้มครองเงินฝากไม่ควรเกิน 600,000 บาท ต่อรายผู้ฝากต่อสถาบันการเงิน เนื่องจากวงเงินคุ้มครองดังกล่าวครอบคลุมถึงร้อยละ 97.6 ของจำนวนผู้ฝากเงินทั้งหมด และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.5 ของยอดเงินฝากรวม หรือประมาณ 8 เท่าของรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อหัว (per capita GDP) ขณะเดียวกัน กองทุนคุ้มครองเงินฝากควรมีขนาดของเงินทุนประเดิมจากรัฐบาลจำนวน 87,000 ล้านบาท โดยอัตราเรียกสมทบจากสถาบันการเงินเพื่อชำระคืนให้กับรัฐบาลควรจัดเก็บในอัตราร้อยละ 0.6 ของฐานเงินฝากที่ได้รับคุ้มครอง โดยขนาดของเงินกองทุนดังกล่าวคาดว่าจะเพียงพอสำหรับการชดเชยความเสียหายในกรณีที่สถาบันการเงินปิดกิจการค่อนข้างมาก แต่จะไม่เพียงพอในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ปิดกิจการ

⁴ Leonard and Murphy 2001

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 ระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษ

3.1.1 ปัญหาเริ่มจากธนาคาร Northern Rock

ภาพประชาชนเข้าแถวยาวเพื่อถอนเงินจากธนาคาร Northern Rock⁵ เมื่อช่วงเช้าของวันศุกร์ที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2550 ถือเป็นเหตุการณ์ bank run ที่ไม่เคยเกิดขึ้นกับสถาบันการเงินในประเทศอังกฤษนับจากยุควิกตอเรียหรือกว่า 141 ปีที่แล้ว⁶ โดยเหตุการณ์ในวันดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่สำนักข่าว BBC ได้รายงานข่าวในช่วงเย็นของวันพฤหัสบดีที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2550 ว่าธนาคาร Northern Rock ได้ติดต่อเพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉินจาก Bank of England และข่าวดังกล่าวก็ได้รับการยืนยันเมื่อธนาคารประกาศในเช้าวันศุกร์ที่ 14 กันยายน ว่าได้รับเงินกู้ฉุกเฉินจาก Bank of England จริง จึงสร้างความตื่นตระหนกในหมู่ประชาชนที่ฝากเงินไว้กับธนาคาร Northern Rock ว่าธนาคารกำลังมีปัญหาฐานะการเงินจึงต้องไปกู้จากธนาคารกลาง ความวิตกกังวลว่าธนาคารอาจจะไม่อยู่ในสถานะที่จะมีเงินเพียงพอที่จะคืนให้กับผู้ฝากเงินทำให้ลูกค้าแห่ไปตามสาขาของธนาคาร

⁵ ธนาคาร Northern Rock เป็นธนาคารที่เปลี่ยนสถานะจาก Building Society มาเป็นธนาคารเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2540 โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมือง Newcastle ทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ถือเป็นธนาคารพาณิชย์ลำดับที่ 8 ของประเทศอังกฤษในขณะนั้น และเป็นธนาคารที่ปล่อยสินเชื่อภาคอสังหาริมทรัพย์ใหญ่เป็นลำดับ 5

⁶ Bank run ครั้งใหญ่ที่สุดเกิดขึ้นครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2409 เมื่อ Overend, Gurney & Co. ซึ่งแม้จะไม่ใช่สถาบันการเงินที่รับฝากเงินจากประชาชน แต่เป็น discount house ที่รับเงินฝากจากบรรดาธนาคารต่างๆ ประสบปัญหาล้มละลายไม่สามารถชำระคืนเงินฝากได้ เนื่องจากมีการนำเงินไปลงทุนและให้กู้ยืมในธุรกิจโดยมีหลักประกันที่ไม่เพียงพอ เช่น ธุรกิจอู่ต่อเรือและการเดินเรือ ซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วขึ้นนับจากปี พ.ศ. 2403 แต่เมื่อ Bank of England ดำเนินนโยบายการเงินแบบเข้มงวด (severe tightening of monetary policy) จึงทำให้ธุรกิจเหล่านั้นล้มละลาย ส่งผลให้ประชาชนที่ฝากเงินไว้กับธนาคารต่างๆ แห่ไปถอนเงินและเกิดความปั่นป่วนตลอด 3 สัปดาห์ จนกระทั่งทางการต้องเข้าแทรกแซงให้ความช่วยเหลือสภาพคล่องแก่ธนาคารเหล่านั้น สถานการณ์จึงสงบ

Northern Rock ที่มีอยู่ 70 แห่งทั่วประเทศเพื่อเร่งรีบถอนเงินฝาก การถอนเงินฝากยังคงต่อเนื่องในวันจันทร์ที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2550 จนกระทั่งนาย Alistair Darling รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องประกาศในตอนเย็นวันเดียวกันภายหลังการหารือกับ Bank of England และ Financial Services Authority (FSA) ว่ารัฐบาลจะให้ความคุ้มครองเงินฝากทั้งหมด (blanket guarantee) ธนาคาร Northern Rock จึงทำให้สถานการณ์สงบลงในวันรุ่งขึ้น

รากเหง้าปัญหาของธนาคาร Northern Rock ส่วนหนึ่งเกิดจากรูปแบบการดำเนินธุรกิจ (business model) ของธนาคารเป็นสำคัญ กล่าวคือ ธนาคารมีการขยายสินเชื่ออย่างก้าวกระโดดมาก นับจากเปลี่ยนสถานะมาเป็นธนาคารพาณิชย์โดยขนาดของสินทรัพย์มีการขยายตัวจากระดับ 15.8 พันล้านปอนด์ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2540 เป็น 101.0 พันล้านปอนด์ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2549 หรือเท่ากับขยายตัวกว่า 6 เท่าในช่วงเวลา 9 ปี โดยในจำนวนนี้ร้อยละ 89.2 เป็นสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (residential mortgages) ซึ่งเป็นสินเชื่อระยะยาว ขณะเดียวกันเพื่อให้สามารถรองรับกับความสามารถในการขยายตัวอย่างรวดเร็วของสินเชื่อ ธนาคารจึงจำเป็นต้องมีการปรับรูปแบบการหาเงินทุน (funding model) เพิ่มเติมจากการรับเงินฝากจากประชาชน (deposits) โดยธนาคารหันมากู้ยืมเงินจากตลาดการเงิน (wholesale markets borrowing) มากขึ้น โดยใช้วิธีระดมเงินที่เรียกว่า “การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (securitisation)” โดยธนาคารจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purposed Vehicle: SPV) ที่ชื่อว่า Granite ขึ้นแยกต่างหากจากธนาคาร แล้วโอนกลุ่มสินเชื่อที่ต้องการจำหน่ายออกจากบัญชีไปยัง Granite จากนั้น Granite ก็จะออกตราสารทางการเงินที่เรียกว่าหุ้นกู้โดยมีกลุ่มสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคาร Northern Rock เป็นหลักประกัน/หนุนหลัง (mortgage-backed securities: MBSs) แล้วจำหน่ายหุ้นกู้ดังกล่าวให้กับนักลงทุนที่สนใจ (investors) ซึ่งเงินที่ได้จากการจำหน่ายหุ้นกู้ก็จะนำไปชำระคืนให้กับธนาคาร Northern Rock เพื่อใช้สำหรับรองรับการปล่อยสินเชื่อรายใหม่ต่อไป ซึ่งการระดมเงินของธนาคารในลักษณะนี้เรียกกันว่า “originate-to-distribute model” แตกต่างจากรูปแบบดั้งเดิมที่เรียกว่า “originate-to-hold model” วิธีการ originate to distribute นี้ได้เกื้อหนุนให้ธนาคารสามารถขยายสินทรัพย์ได้อย่างรวดเร็วในช่วงเวลาดังกล่าว พร้อมกันนี้ก็ส่งผลให้โครงสร้างการระดมเงินเพื่อมาปล่อยสินเชื่อเปลี่ยนแปลงไปโดยพึ่งพาเงินฝากจากประชาชนลดลง ทั้งนี้ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2549 ธนาคารมีสัดส่วนของเงินฝาก (retail deposits) เพียงร้อยละ 22.4 เทียบกับปี พ.ศ. 2540 ที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 62.7 นั่นหมายความว่าธนาคาร Northern Rock มีสัดส่วนเงินฝากต่อหนี้สินรวมต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับธนาคารที่มีลักษณะคล้ายกัน เช่น ธนาคาร Alliance & Leicester ที่มีสัดส่วนเงินฝากร้อยละ 43 และธนาคาร Bradford & Bingley ที่มีสัดส่วนเงินฝากร้อยละ 49 ไม่นับเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์อื่นที่มีสัดส่วนเงินฝากสูงกว่านี้

ด้วยความที่ธนาคารดำเนินธุรกิจโดยพึ่งพาเงินทุนจากตลาดการเงินมากขึ้นจึงทำให้ธนาคารมีจุดอ่อนด้านสภาพคล่อง (expose to liquidity risk) โดยที่ธนาคารเองคาดไม่ถึงเมื่อเกิดวิกฤต sub-prime mortgage ในสหรัฐฯ ที่เริ่มในปี 2006 และก่อตัวรุนแรงที่สุดในเดือนสิงหาคม 2007 ทำให้สถาบันการเงินต่างประสบปัญหาการขาดทุนจากการลงทุนใน MBSs จนทำให้เกิดการตื่นตัวของสภาพคล่องในระบบการเงินทั่วโลกขึ้นเมื่อสถาบันการเงินทั้งหลายต่างหลีกเลี่ยงการให้กู้ยืมในช่วงนั้นเพราะไม่ทราบข้อมูลความเสียหายของสถาบันการเงินแต่ละแห่งว่ามีภาระขาดทุนจากการลงทุนในตราสาร MBSs มากน้อยเพียงใด ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีที่ว่าด้วยความไม่สมมาตรของข้อมูล (Information asymetry) และนำมาซึ่งปัญหาที่สถาบันการเงินต่างก็พยายามรักษาสภาพคล่องไว้ให้มากที่สุดและไม่ยอมปล่อยกู้ไม่ว่าสถาบันการเงินที่มาขอกู้จะมีความมั่นคงหรือไม่ก็ตาม (adverse selection) จึงเกิดสภาพการขาดแคลนเงินกู้ยืมในตลาดการเงินทั้งระบบ (global credit squeeze) โดยเฉพาะในตลาดตราสารประเภท MBSs เท่ากับปิดตัวโดยปริยายในทางปฏิบัติ (the closure of securitization markets) ด้วยเหตุดังกล่าว แม้สถานการณ์ดังกล่าวจะกระทบกับทุกธนาคาร แต่สำหรับธนาคาร Northern Rock ซึ่งต้องพึ่งพาเงินกู้ยืมจากตลาด MBSs เป็นหลักถือว่าส่งผลกระทบค่อนข้างหนักเพราะไม่สามารถหาแหล่งเงินในการปรับสภาพคล่องได้ จึงทำให้ธนาคารไม่มีทางเลือกและต้องขอมติดต่อเพื่อขอกู้ยืมจาก Bank of England ในฐานะที่ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินกู้แหล่งสุดท้ายของสถาบันการเงิน (lender of last resort) ซึ่งปกติแล้วธนาคารต่าง ๆ หลีกเลี่ยงที่จะกู้ยืมเนื่องจากจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง (penalty rate) และที่สำคัญเท่ากับเป็นการประทับตราว่าธนาคารนั้นๆ กำลังมีปัญหารุนแรง (stigmatised) อย่างไรก็ตาม คำขอของธนาคาร Northern Rock รวมถึงธนาคารอื่นๆ ที่ร้องขอให้ Bank of England จัดวงเงินให้กู้ฉุกเฉินโดยไม่คิดอัตราดอกเบี้ย penalty rate⁷ และยอมรับหลักประกันเงินกู้ที่หลากหลายขึ้น เช่น MBSs เป็นต้น เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องในระบบการเงินดังกล่าวได้รับการปฏิเสธจาก Bank of England ด้วยเหตุผลที่ว่า จะนำมาซึ่งการเกิดปัญหา moral hazard หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการส่งเสริมให้ธนาคารเข้าไปว่าทุกครั้งที่เกิดปัญหา Bank of England จะต้องเข้ามาช่วยเหลือตลอด กระนั้นก็ดี ภายหลังมีการหารือร่วมกัน 3 ฝ่ายระหว่างกระทรวงการคลัง Bank of England และ FSA แล้ว แม้ Bank of England จะไม่ยอมให้มีวงเงินกู้ฉุกเฉินแต่ก็ได้ขยายวงเงินกู้ตามหน้าต่างปกติแก่ธนาคารต่างๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ 25 จึงทำให้ธนาคาร Northern Rock ได้รับเงินกู้เพิ่มเติม 4.4 พันล้านปอนด์ในวันที่ 18 กันยายน หลังเกิดปัญหา bank run และรัฐบาลประกาศคุ้มครองเงินฝากทั้งหมดของธนาคาร Northern Rock แล้ว ซึ่งเป็นทำที่ต่างจากธนาคารกลางแห่งอื่น เช่น European Central Bank (ECB)

⁷ Bank of England จะเรียกเก็บ penalty rate เพิ่มจากอัตราดอกเบี้ยนโยบาย (bank rate) อีกร้อยละ 1.0

และธนาคารกลางสหรัฐฯ ที่มีการยืดหยุ่นในการยอมรับหลักประกันเงินกู้และยืดเวลาของอายุเงินกู้ให้ยาวนานขึ้นเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่องตึงตัวในระบบการเงิน

แม้รัฐบาลประกาศให้ความคุ้มครองเงินฝากทั้งหมดในธนาคาร Northern Rock แล้ว สิ่งที่ธนาคารยังดำเนินการควบคู่กันไปก็คือความพยายามติดต่อหาผู้มารับ โอนกิจการ (safe haven) เนื่องจากธนาคารมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเพิ่มเงินกองทุน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีสถาบันการเงินขนาดใหญ่บางแห่งสนใจแต่ก็ติดขัดปัญหาในเรื่องเงื่อนไขที่ต้องการให้รัฐบาลให้เงินกู้วงเงิน 30 พันล้านปอนด์ในอัตราดอกเบี้ยปกติไม่มี penalty rate เป็นเวลา 2 ปี เนื่องจากไม่มั่นใจว่าตลาดการเงินจะปิดไปอีกนานแค่ไหนซึ่งหากไม่ได้รับเงินกู้จาก Bank of England ก็เป็นการยากที่ธนาคาร Northern Rock จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้เพราะมีปัญหาสภาพคล่องอย่างมาก ซึ่งท้ายที่สุดก็ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกับรัฐบาลได้โดยรัฐบาลอ้างว่าการให้ความช่วยเหลือทางการเงินกู้แก่ธนาคาร Northern Rock ในอัตราดอกเบี้ยปกติไม่สามารถทำได้เนื่องจากจะเป็นการผิดกฎการให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนของรัฐบาล (state aid) ภายใต้กฎหมายการแข่งขันที่เป็นธรรมของสหภาพยุโรป (European Community's competition law)

สุดท้ายในวันอาทิตย์ที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 หลังจากความพยายามในการหาผู้รับช่วงกิจการไม่ประสบผลสำเร็จ รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจเสนอกฎหมายที่เรียกว่า “Banking (Special Provisions) Bill 2008” ต่อรัฐสภาเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังสั่งการให้มีการโอนหุ้น ทรัพย์สิน สิทธิ และภาระหนี้สินของธนาคารและ Building Societies ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย (authorised deposit-taker) ได้เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นสมควรที่จะมีการสั่งการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประการใดประการหนึ่งหรือทั้งสองประการ ดังนี้ 1) เป็นการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศซึ่งหากไม่ดำเนินการจะเป็นภัยคุกคามอย่างมากต่อเสถียรภาพของระบบการเงิน และ 2) เป็นการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า กระทรวงการคลัง (ซึ่งรวมถึง Bank of England) ได้มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินไปแล้ว หรือประกาศว่าจะให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่สถาบันการเงินนั้น ๆ เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินไว้ และจากผลของกฎหมายดังกล่าวจึงได้มีการโอนธนาคาร Northern Rock เข้ามาเป็นกิจการของรัฐเป็นการชั่วคราว (temporary public ownership) เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 หลังจากได้หารือกับ Bank of England และ Financial Services Authority (FSA) รวมถึง Goldman Sachs ในฐานะที่ปรึกษาด้านการเงินของรัฐบาล เนื่องจากเห็นว่าเป็นแนวทางที่ดีที่สุดภายใต้กรอบการพิจารณาของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน (protection of depositors) การคุ้มครองผู้เสียภาษี (protection of the taxpayer) และการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินในวงกว้าง (maintaining wider financial stability) โดยธนาคารจะยังคงเปิดดำเนินธุรกิจตามปกติต่อไป

รวมถึงเงินฝากของประชาชนที่ยังคงได้รับการคุ้มครองเต็มจำนวน ถือเป็นธนาคารแห่งแรกที่กลายเป็นรัฐวิสาหกิจ (nationalised)

3.1.2 ปัญหาของระบบคุ้มครองเงินฝากของอังกฤษ

ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการศึกษาในเชิงลึกก็คือทำไมประชาชนถึงต้องเร่งถอนเงินฝากจากธนาคาร Northern Rock ทั่วๆ ไปที่เงินฝากที่มีอยู่กับธนาคาร Northern Rock ได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบคุ้มครองเงินฝากที่เรียกว่า Financial Services Compensation Scheme (FSCS) อยู่แล้ว

ระบบคุ้มครองเงินฝากของอังกฤษ (FSCS) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) และเริ่มเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2544 โดยเข้ามาแทนที่ระบบคุ้มครองหรือชดเชยทางการเงินแก่ลูกค้าสถาบันการเงิน 8 ประเภทที่มีอยู่ก่อนหน้านี้⁸ โดยจะมี FSA เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ FSCS เป็นกรอบในการปฏิบัติ เช่น ประเภทของเงินฝากหรือธุรกรรมทางการเงินที่อยู่ในข่ายจะได้รับการค้ำประกัน หรือวงเงินค้ำประกันสูงสุด เป็นต้น ทั้งนี้ FSCS จะฐานะเป็นองค์กรอิสระไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของ FSA เพียงแต่การดำเนินงานต้องรับผิดชอบ (accountability) ต่อ FSA และกระทรวงการคลังในท้ายที่สุด โดย FSCS ถือเป็นกองทุนแหล่งสุดท้าย (UK's compensation fund of last resort) ที่จะให้การชดเชยแก่ลูกค้าของสถาบันการเงินที่ได้รับ ความเสียหายจากการหยุดกิจการหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงินจาก Financial Services Authority (FSA) ซึ่งภายใต้กฎหมาย FSMA กำหนดให้ FSCS ให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมธุรกรรมทางการเงินพื้นฐานสำหรับประชาชนเกือบทุกประเภท ได้แก่ เงินฝากธนาคาร (deposits) กรมธรรม์การประกันชีวิตและประกันภัยทั่วไป (general and life insurance policies) ธุรกิจนายหน้าค้ำประกัน (insurance broking) ธุรกิจการลงทุนในหลักทรัพย์ (investment business) และธุรกิจให้คำปรึกษาและจัดหาเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย (mortgage advice and arranging)⁹ โดยสาระสำคัญของระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย

⁸ ประกอบด้วย the Building Societies Protection Scheme, the Deposit Protection Board, the Friendly Societies Protection Scheme, the Investor Compensation Scheme, the Personal Investment Authority Indemnity Scheme, the Policyholders Protection Scheme, the Section 43 Scheme (ซึ่งครอบคลุมธุรกิจกองทุนที่ลงทุนในตลาดเงิน) และความคุ้มครองภายใต้ความตกลงระหว่าง Association of British Insurers และ the Investor Compensation Scheme

⁹ <http://www.fscs.org.uk/>

1) เพดานคุ้มครองเงินฝากสูงสุดกำหนดไว้ไม่เกิน 35,000 ปอนด์ โดยมีเงื่อนไขว่าเงินฝาก 2,000 ปอนด์แรกจะได้รับการค้ำประกันเต็ม ขณะที่เงินฝากอีก 33,000 ปอนด์ที่เหลือจะได้รับชดเชยร้อยละ 90

2) จะคุ้มครองเงินฝากต่อรายสถาบันการเงินตามใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ (per authorised bank) โดยรวมทุกบัญชีของผู้ฝากรายเดียวกันที่มีอยู่กับสถาบันการเงินนั้น หรือกลุ่มสถาบันการเงินที่ใช้ใบอนุญาตร่วมกันทั้งหมด

3) การชดเชยเงินฝากจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ FSA ประกาศปิดกิจการสถาบันการเงินนั้นๆ (insolvency) โดยผู้ฝากมีหน้าที่ต้องยื่นแบบขอรับชดเชยเงินฝาก (claim form) ต่อ FSCS

4) ในการจ่ายชดเชยเงินฝาก FSCS จะหักภาระหนี้ที่ผู้ฝากเงินมีอยู่กับสถาบันการเงินนั้นออกก่อน (net payout) เช่น สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อการค้า หรือเงินกู้เบิกเกินบัญชี เป็นต้น

5) การส่งเงินสมทบของสถาบันการเงินให้แก่ FSCS (funding) จะเป็นการส่งสมทบรายปีในอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 0.3 ของยอดเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยแต่ละปี FSCS จะประมาณการความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วง 12 เดือนข้างหน้า (a forecast of expected failures) โดยใช้ฐานข้อมูลในอดีตประกอบกับข้อมูลที่มีอยู่ในเวลานั้นๆ มาคำนวณ แล้วจึงเรียกเก็บจากสถาบันการเงิน จึงมีลักษณะเป็น ex-post funded scheme) หรือ “pay-as-you-go scheme” และหากมีความเสียหายจริงเกินกว่าจำนวนเงินที่เรียกเก็บไว้ FSCS มีอำนาจที่จะเรียกเก็บเงินเพิ่มเติมจากสถาบันการเงินได้และสถาบันการเงินต้องชำระภายใน 30 วัน วิธีนี้แตกต่างจากการเรียกเงินสมทบ (levy) เข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากของสหรัฐฯ (Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC) และสถาบันคุ้มครองเงินฝากของไทย ที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมล่วงหน้าทุกปีบนฐานของเงินฝาก หรือที่เรียกว่า “ex-ante” หรือ “pre-funded scheme”

ตารางที่ 1 สรุปสาระสำคัญของการคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษ

สาระสำคัญ	การให้ความคุ้มครอง
1. วงเงินคุ้มครองสูงสุดไม่เกิน 35,000 ปอนด์ แยกเป็น 1) เงินฝาก 2,000 ปอนด์แรกคุ้มครอง 100% 2) เงินฝาก 33,000 ปอนด์ที่เหลือคุ้มครอง 90%	ยอดสุทธิที่ผู้ฝากเงินจะได้รับการชดเชย (net compensation) เท่ากับ 31,700 ปอนด์
2. คุ้มครองต่อรายบุคคลต่อรายสถาบันการเงินตามใบอนุญาต	คุ้มครองต่อรายผู้ฝาก (รวมทุกบัญชี) ที่มีอยู่กับสถาบันการเงินตามใบอนุญาต หากสถาบันการเงินใดใช้ใบอนุญาตของสถาบันการเงินแม่ในกลุ่มเดียวกัน จะชดเชยโดยรวมเงินฝากทุกบัญชีในทุกสถาบันการเงินที่ใช้ใบอนุญาตร่วมกันแล้วชดเชยไม่เกินวงเงินสูงสุดที่กำหนดตามข้อ 1.
3. ชดเชยต่อเมื่อสถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการ	การชดเชยจะเกิดขึ้นภายหลังสถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการซึ่งอาจใช้เวลานานหลายเดือนหรือบางกรณีอาจเป็นปีในการได้รับเงินชดเชย
4. การยื่นคำขอรับเงินชดเชย	ผู้ฝากเงินมีหน้าที่ต้องเป็นผู้ยื่นคำขอรับชดเชยเงินฝากจาก FSCS
5. ระบบการจ่ายชดเชยโดยหักภาระหนี้สินค้างชำระที่ผู้ฝากมีกับสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการออกก่อน (net payout compensation)	มีการหักเงินกู้ เช่น เงินกู้เบิกเกินบัญชี เงินกู้ (overdraft) เพื่อซื้อที่อยู่อาศัย (mortgage loans) ที่ผู้ฝากเงินมีอยู่กับสถาบันการเงินนั้นออกก่อนแล้วทำการชดเชยเฉพาะส่วนที่เหลือ
6. การจ่ายสมทบเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามความจำเป็นในแต่ละปี โดยมีอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 0.3 ของยอดเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง	มีลักษณะเป็น pay-as-you-go scheme โดย FSCS จะเรียกเงินสมทบจากสถาบันการเงินเป็นรายปีตามการประเมินถึงความเสี่ยงในปีนั้นตามการประเมินของ FSCS จากนั้นจึงนำมาคำนวณยอดเงินสมทบที่แต่ละสถาบันการเงินต้องจ่ายสมทบให้กับกองทุนฯ

เมื่อวิเคราะห์ระบบคุ้มครองเงินฝากของ FSCS ข้างต้นจะพบว่า มีประเด็นที่อาจถือว่าส่งผลลบต่อประสิทธิภาพของระบบคุ้มครองเงินฝากอยู่ 6 ประเด็นและถูกมองว่าเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบคุ้มครองเงินฝากไม่สามารถช่วยป้องกันปัญหา bank run ที่เกิดขึ้นกับธนาคาร Northern Rock ได้ โดยจุดอ่อนดังกล่าวได้แก่

1) ระบบ Co-insurance แม้จะมีข้อดีในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถลดปัญหา moral hazard ของผู้ฝากเงินได้ การที่ FSA กำหนดเพดานคุ้มครองเงินฝากไว้ไม่เกิน 35,000 ปอนด์ต่อคนต่อธนาคาร โดยมีเงื่อนไขว่าเงินฝาก 2,000 ปอนด์แรกจะได้รับการชดเชยเต็มจำนวน (100% of first £2,000) และส่วนที่เหลืออีก 33,000 ปอนด์จะได้รับชดเชยคืนเพียงร้อยละ 90 (90% of the next £33,000) หรือเท่ากับคุ้มครองสุทธิเพียง 31,700 ปอนด์ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ฝากมีส่วนร่วมรับความเสียหายด้วยในสัดส่วนร้อยละ 10 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้ผู้ฝากต้องทำหน้าที่ในการติดตามดูแลฐานะความมั่นคงของธนาคารที่นำเงินไปฝากด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วข้อกำหนดดังกล่าวกลับไม่สามารถกระตุ้นให้ผู้ฝากเงินให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่อย่างเต็มที่แต่อย่างใด

2) เพดานคุ้มครองเงินฝากที่กำหนดไว้ไม่เกิน 35,000 ปอนด์ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าสามารถให้ความคุ้มครองได้ครอบคลุมร้อยละ 98 ของบัญชีเงินฝากออมทรัพย์หรือครอบคลุมกว่าร้อยละ 80 ของประชากรของประเทศ¹⁰ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะครอบคลุมบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ได้ค่อนข้างมากแต่ก็ยังถือว่าค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศที่มีระดับค่าครองชีพในระดับเดียวกันเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดเพดานไว้สูงถึง 100,000 ดอลลาร์ สหรัฐ. ซึ่งการกำหนดเพดานคุ้มครองเงินฝากไว้ต่ำเกินไปก็มีส่วนสำคัญต่อการบั่นทอนความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินในสถานการณ์ที่ธนาคารประสบปัญหาการดำเนินงาน

3) ระบบการให้ความคุ้มครองเงินฝากโดยถือตามใบอนุญาตเป็นหลัก (Multiple institutions with one FSA registration) ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สร้างความสับสนแก่ผู้ฝากเงิน เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วผู้ฝากเงินมักจะไม่ได้ติดตามในรายละเอียดว่าสถาบันการเงินใดมีใบอนุญาตเป็นของตนเองหรือใช้ใบอนุญาตร่วมกับธนาคารแม่ (parent company's authorisation) (ดูรายละเอียดธนาคารและ Building Society สัญชาติอังกฤษที่อยู่ในกลุ่มที่ใช้ใบอนุญาตร่วมกันธุรกิจเดียวกันได้รับใบอนุญาตในภาคผนวก ก)

¹⁰ เป็นผลการศึกษาเมื่อปี พ.ศ. 2549 โดย The Association of British Insurers (ABI)

4) การจ่ายชดเชยผู้ฝากเงินจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ FSA ประกาศว่าสถาบันการเงินใดสถาบันการเงินหนึ่งไม่อยู่ในสถานะที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ (insolvency) จากนั้นสถาบันการเงินดังกล่าวก็ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายภายใต้กฎหมายล้มละลายปกติเช่นเดียวกับธุรกิจประเภทอื่น ดังนั้น กว่าที่ผู้ฝากเงินจะได้รับการชดเชยเงินฝากต้องรอคอยนานหลายเดือนหรืออาจจะเป็นปีกว่าจะได้รับการชดเชยซึ่งจะกระทบต่อสภาพคล่องของผู้ฝากเงินเป็นอย่างมากที่ไม่สามารถเบิกใช้เงินฝากของตนเองได้ในระหว่างที่รอ

5) ปัญหาการหักกลบลบหนี้ออกจากเงินฝาก (off-setting) แม้ในทางทฤษฎีจะส่งผลต่อความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ฝากเงินและสถาบันการเงิน แต่หากวิเคราะห์ในทางปฏิบัติแล้วมีประเด็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงว่าการหักหนี้สินที่ผู้ฝากมีอยู่กับธนาคารนั้นๆ เช่น หนี้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (mortgage) ซึ่งถือเป็นหนี้สินระยะยาว (illiquid liability) ออกจากเงินฝากที่มีลักษณะเป็นสินทรัพย์สภาพคล่อง (liquid assets) มีความเหมาะสมหรือไม่เนื่องจากวิธีการดังกล่าวจะขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองเงินฝากที่เน้นใน 2 ประการ คือ เป็นการให้ความคุ้มครองสินทรัพย์สภาพคล่องของผู้ฝากเงิน (เงินฝาก) และช่วยลดแรงจูงใจในการแห่ถอนเงินของประชาชน ความขัดแย้งกันดังกล่าวจึงกลับเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเร่งถอนเงินออกจากธนาคารมากกว่าที่จะคงเงินฝากไว้ในธนาคาร

6) ระบบ pay-as-you-go funding scheme แม้จะมีข้อดีในประเด็นที่จะทำให้เงินฝากจากธนาคารถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องถูกนำไปสำรองสำหรับรองรับการชดเชยเงินฝากในธนาคารที่มีปัญหาซึ่งจะส่งผลดีต่อการช่วยลดต้นทุนเงินให้กู้ยืมก็ตาม แต่วิธีนี้ก็ยังมีจุดอ่อนสำคัญอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก จะทำให้ไม่มีเงินเพียงพอสำหรับรองรับการชดเชยได้อย่างทันการณ์กรณีเร่งด่วน แม้ในทางปฏิบัติ FSCS จะสามารถกู้ยืมเงินในกรณีฉุกเฉินได้ก่อนก็ตาม แตกต่างจาก pre-funding scheme ที่ให้อยู่ในหลายประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่ช่วยสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากเงินรายย่อยมากกว่ากองทุนคุ้มครองเงินฝากจะมีเงินเพียงพอที่จะจ่ายชดเชยได้ตลอดเวลา และประการที่สองคือระบบ post-funding จะมีลักษณะของการซ้ำเติมปัญหา (pro-cyclicality) เนื่องจากการที่จะเรียกเงินค่าธรรมเนียมคุ้มครองเงินฝากเพิ่มจากธนาคารในยามที่ระบบธนาคารกำลังอ่อนแอเท่ากับเป็นการซ้ำเติมปัญหาสภาพคล่องของธนาคารในยามวิกฤต ต่างจากวิธี pre-funding ที่เป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากธนาคารในยามปกติและถูกนำมาใช้ในยามที่มีปัญหา

ปัญหาของระบบ pay-as-you-go funding scheme จะปรากฏก็ต่อเมื่อเกิดวิกฤตกับสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่พอที่จะมีนัยสำคัญต่อระบบการเงิน (systematically significant bank) เช่นกรณีของธนาคาร Northern Rock ซึ่งในอดีตระบบ pay-as-you-go สามารถรองรับการชดเชยผู้

ฝากเงินได้ดีเนื่องจากไม่มีสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่ประสบปัญหา โดยนับจากเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2544 FSCS ได้จ่ายชดเชยไปแล้วทั้งชดเชยเงินฝากธนาคารและชดเชยธุรกรรมการเงินอื่นจำนวน 87,000 ราย โดยมีสถาบันการเงินที่มีปัญหาไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้จำนวน 27 แห่ง ซึ่งทั้งหมดเป็นสถาบันการเงินประเภท credit union ยังไม่มีสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ หรือ Building Society ประสบปัญหาล้มละลายเลย ขนาดของปัญหาจึงที่ไม่มากพอที่จะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวม ความจำเป็นที่ FSCS จะต้องการเงินสำรองเป็นจำนวนมากเพื่อรองรับจึงไม่มี ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงยอดการจ่ายชดเชยผู้ฝากเงินที่เกิดขึ้นจริงในอดีตมีน้อยมาก โดยเฉพาะการชดเชยเงินฝากในธนาคารมีสัดส่วนที่น้อยกว่าการที่ FSCS ชดเชยแก่ธุรกรรมทางการเงินอื่นเสียอีก โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549/2551 FSCS ชดเชยให้กับผู้ฝากเงินเพียง 2.1 ล้านปอนด์ จากยอดชดเชยทั้งสิ้น 958.3 ล้านปอนด์ หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.21 เท่านั้น ซึ่งข้อมูลในตารางข้างล่างสะท้อนให้เห็นว่าก่อนเกิดวิกฤตการเงินในเดือนกันยายนปี 2007 FSCS มีการจ่ายชดเชยแก่ผู้ฝากเงินน้อยมาก จึงทำให้มีการเรียกเงินสมทบจากสถาบันการเงินในแต่ละปีไม่มากนัก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นปัญหากับสถาบันการเงินขนาดเล็กอย่างเช่น credit union แต่เมื่อเกิดปัญหาที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเช่นธนาคาร Northern Rock ทำให้ FSCS ไม่มีเงินกองทุนเพียงพอที่จะจ่ายชดเชยผู้ฝากเงิน เนื่องจากไม่ได้คาดการณ์ไว้ว่าจะเกิดเหตุการณ์ Northern Rock ประสบปัญหา และการเรียกเงินสมทบเพิ่มเติม (additional contribution) แม้จะทำได้ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติภายใต้สถานการณ์ที่ทุกธนาคารต่างมีปัญหาสภาพคล่อง การเรียกเงินสมทบเพิ่มเติมจึงเป็นไปได้ยาก

ตารางที่ 2 การจ่ายชดเชยทุกประเภทของ FSCS ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001

ปี ค.ศ.	ยอดจ่ายชดเชยผู้ฝากเงิน (ล้านปอนด์)	ยอดจ่ายชดเชยทุกประเภท (ล้านปอนด์)	สัดส่วน (ร้อยละ)
	(1)	(2)	(1)/(2)
01-02	0.02	40.90	0.05
02-03	0.06	194.40	0.03
03-04	0.40	174.71	0.20
04-05	0.23	201.22	0.13
05-06	0.09	149.47	0.04
06-07	1.21	958.30	0.81
รวม	2.01	958.30	0.21

ที่มา : รวบรวมจากรายงานประจำปีของ Financial Services Compensation Scheme

Eisenbeis and Kaufman¹¹ ได้ระบุถึงความผิดพลาดของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของอังกฤษที่ไม่เรียนรู้ประสบการณ์จากวิกฤตที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นๆ แล้วนำมาปรับปรุงระบบกำกับดูแลสถาบันการเงินและรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาที่นำมาสู่วิกฤตความเชื่อมั่นจากกรณีธนาคาร Northern Rock ได้ โดยเห็นว่าหน่วยงานกำกับของอังกฤษจะได้ประโยชน์อย่างมากจากประสบการณ์วิกฤตที่เกิดจาก Savings and Loan Associations (S&Ls) ที่ส่งผลกระทบในวงกว้างต่อระบบการเงินของสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 เนื่องจากจากประสบการณ์ในครั้งนั้นทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ ดำเนินการปรับปรุงแนวทางการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินใน 2 ประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ (1) การตรากฎหมายที่มีชื่อว่า “FDIC Improvement Act” (FDICIA) ในปี พ.ศ. 2534 โดยกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับในการดำเนินการกับสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งได้อย่างทันที (Prompt Corrective Regulatory Action: PCA) ก่อนที่สถาบันการเงินแห่งนั้นจะอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถชำระคืนเงินฝาก (insolvency) รวมถึงให้อำนาจตามกฎหมายในการสั่งปิด จำหน่าย หรือชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้นๆ ก่อนที่ธนาคารแห่งนั้นจะไม่มีเงินกองทุนเหลืออยู่เลย ซึ่งหลักการภายใต้แนวคิดดังกล่าวก็คือหากการแทรกแซงประสบผลสำเร็จก็จะทำให้ความเสียหายจำกัดเฉพาะผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเท่านั้น ขณะที่ผู้ฝากและเจ้าหนี้คนอื่นจะไม่ถูกระทบไปด้วย รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งจากประสบการณ์วิกฤตในอดีตพบว่าสถาบันการเงินที่กำลังมีปัญหา มักจะแจ้งฐานะและผลประกอบการที่ดีกว่าความเป็นจริงพร้อมกับโทษว่าปัญหาเกิดจากสภาพคล่องในตลาดการเงินหดหายว่าเป็นสาเหตุของปัญหา ซึ่งในกรณีของธนาคาร Northern Rock ที่มีฐานะเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเหลือเพียงร้อยละ 2.0 ณ สิ้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550 ถ้ากรณีนี้เกิดขึ้นที่สหรัฐฯ แล้วภายใต้กฎหมาย FDICIA จะต้องสั่งปิดธนาคาร Northern Rock ไปแล้วก่อนหน้านี้ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพกว่า และ (2) คือการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากให้มีประสิทธิภาพขึ้นเพื่อให้ผู้ฝากสามารถเบิกถอนเงินจากบัญชีเงินฝากได้อย่างรวดเร็วเพียง 1 วันหลังจากที่ธนาคารถูกสั่งปิดกิจการ

นอกจากนี้ Eisenbeis and Kaufman¹² ยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของระบบคุ้มครองเงินฝากของอังกฤษที่ล้มเหลวในการป้องกันปัญหาการขาดความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินจนแห่ไปถอนเงิน โดยได้เทียบเคียงกรณีธนาคาร Northern Rock ว่าคล้ายกับกรณีที่เกิดขึ้นกับ Countrywide ของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่เน้นการปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นหลักเช่นกัน และ

¹¹ Eisenbeis and Kaufman May 2007

¹² Eisenbeis and Kaufman Jun 2007

สถาบันการเงินทั้งสองต่างก็พึ่งพาเงินทุนระยะสั้นด้วยการกู้ยืมจากตลาดการเงินเพื่อนำมาปล่อยสินเชื่อเพื่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นสินเชื่อระยะยาว และเมื่อตลาดการเงินประสบปัญหาวิกฤตก็ส่งผลกระทบต่อสถานะของสถาบันการเงินทั้งสองแห่งในทำนองเดียวกันคือการขาดสภาพคล่องเนื่องจากไม่สามารถระดมเงินจากตลาดการเงินได้ แต่ที่ต่างกันก็คือกรณีของธนาคาร Countrywide ไม่มีสัญญาณบ่งบอกถึงความกังวลของผู้ฝากเงินจนต้องมาเข้าแถวถอนเงินจากธนาคารแต่อย่างใด ขณะที่กรณีของธนาคาร Northern Rock กลับประสบปัญหาประชาชนมาเข้าแถวถอนเงินฝากเป็นจำนวนมาก ซึ่งในประเด็นนี้ นาย Mervyn King ผู้ว่าการ Bank of England ได้ให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการธิการการคลังของสภาผู้แทนราษฎร¹³ ถึงความแตกต่างในการป้องกันตัวเองระหว่าง Northern Rock กับ Countrywide ว่า Countrywide มีการจ่ายเงินเพื่อชื้อประกันความเสี่ยงสภาพคล่อง (liquidity insurance policy) จากธนาคารขนาดใหญ่ปีละหลายล้านดอลลาร์ สรอ. ส่งผลให้ในยามที่ Countrywide ประสบปัญหาก็จะได้รับเงินกู้จากธนาคารขนาดใหญ่เหล่านั้นตามสัญญา ขณะที่ธนาคาร Northern Rock ไม่มีการทำประกันในลักษณะดังกล่าวไว้ ดังนั้น เมื่อธนาคาร Northern Rock ประสบปัญหาและมาขอกู้จาก Bank of England จึงไม่สามารถขอได้โดยปราศจากต้นทุน

3.1.3 การปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากเพื่อให้สามารถรองรับวิกฤตในอนาคต

ความล้มเหลวของระบบคุ้มครองเงินฝากในกรณีธนาคาร Northern Rock จนอาจลุกลามไปสู่ความไม่เชื่อมั่นในธนาคารแห่งอื่นจนทำให้รัฐบาลอังกฤษโดยกระทรวงการคลังต้องเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินไว้ด้วยการประกาศค้ำประกันเงินฝากของลูกค้าธนาคาร Northern Rock ทั้งหมดเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2550 เนื่องจากเกรงว่าหากปล่อยให้ประชาชนแห่ถอนเงินต่อไปเรื่อย ๆ ปัญหาอาจจะลุกลามต่อไปยังธนาคารแห่งอื่นและกลายเป็นวิกฤตของระบบได้ ซึ่งหลังการประกาศคุ้มครองเงินฝากเต็มวงเงินปัญหาการแห่ถอนเงินจึงหยุดลงขณะเดียวกัน รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังก็เริ่มพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากให้มีประสิทธิภาพและสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนมากขึ้นเพื่อป้องกันเหตุการณ์ซ้ำรอยในอนาคต โดยได้หารือและพิจารณาดำเนินการร่วมกับ FSA และ FSCS ในการทยอยปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝาก (ดูตารางที่ 3 ประกอบ) โดยมีสาระสำคัญ ๆ ประกอบด้วย

1) ในขั้นแรกสุด FSA ได้ประกาศเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ปรับเพิ่มเพดานคุ้มครองเงินฝากสูงสุดเป็นไม่เกิน 35,000 ปอนด์ โดยคุ้มครองเต็มจำนวนสำหรับการชดเชย 35,000

¹³ House of Commons Treasury Committee 2007-08: 18

ปอนด์แรก (100% of first £35,000) (มีผลสำหรับเงินฝากตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2550 – 6 ตุลาคม พ.ศ. 2551)

2) ต่อมาเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2551 FSA ได้ประกาศปรับเพดานคุ้มครองเงินฝากสูงสุดเพิ่มอีกครั้งเป็นไม่เกิน 50,000 ปอนด์ โดยคุ้มครองเต็มจำนวนสำหรับการชดเชย 50,000 ปอนด์แรก (100% of first £50,000) (มีผลสำหรับเงินฝากตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 – 29 มิถุนายน พ.ศ. 2552)

3) และตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป เพดานคุ้มครองเงินฝากสูงสุดจะไม่เกิน 50,000 ปอนด์ หรือ 50,000 ยูโร แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า (the higher of £50,000 or €50,000) ซึ่งเป็นการปรับปรุงให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝากที่เรียกว่า The Deposit Guarantee Schemes Directive (DGSD) และ DGSD ยังกำหนดปรับเพิ่มเพดานคุ้มครองเงินฝากขึ้นเป็น €100,000 ในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553 เว้นเสียแต่ว่า European Commission จะพิจารณาเป็นอย่างอื่น¹⁴

4) นอกจากการปรับเพิ่มเพดานคุ้มครองเงินฝากให้สูงขึ้นแล้ว FSA ยังได้ปฏิรูปการจ่ายชดเชยให้เร็วขึ้นจากเดิมที่ต้องใช้เวลานานหลายเดือนหรืออาจเป็นปี เนื่องจากขนาดของสถาบันการเงินมีผลต่อความยุ่งยากในการชดเชย ทั้งนี้ FSA ได้ออกข้อกำหนดใหม่เพื่อให้ FSCS ดำเนินการจ่ายชดเชยให้กับผู้ฝากภายใน 7 วันนับจากวันที่ธนาคารไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ (in default) ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าระยะเวลา 20 วันที่กำหนดโดย DGSD ทั้งนี้ ยังได้มีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลของลูกค้าที่เรียกว่า The Single Customer View (SCV) โดยให้ธนาคารแต่ละแห่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ฝากเงินที่มีอยู่กับสถาบันการเงินภายในกลุ่มทั้งหมดให้กับ FSCS ซึ่งจะทำให้มีข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการจ่ายชดเชยให้กับผู้ฝากได้เร็วขึ้น รวมถึงยกเลิกระบบที่ให้ผู้ฝากเงินมีหน้าที่ต้องกรอกแบบฟอร์มเพื่อขอรับการชดเชย (claim form) เป็นการจ่ายโดยอัตโนมัติจากข้อมูลในฐานข้อมูลที่ได้รับการปรับปรุง

5) การชดเชยยังคงเป็นการชดเชยต่อรายผู้ฝากต่อใบอนุญาต (per eligible depositor per authorised entity) เช่นเดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลง เหตุผลคือเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรป (DGSD) ที่กำหนดให้ชดเชยตามใบอนุญาตสถาบันการเงิน

6) ปรับปรุงการชดเชยจากแบบเดิมที่มีการหักหนี้สินที่ผู้ฝากมีอยู่ออกจากเงินฝากก่อนแล้วชดเชยเฉพาะส่วนที่เหลือ (netting payout) มาเป็นการชดเชยเงินฝากทั้งหมดโดยไม่หักหนี้สินที่มีอยู่ (gross payout) ไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (mortgages) สินเชื่อส่วนบุคคล

¹⁴ Financial Services Authority's Consultation Paper January 2009

(personal loans) สินเชื่อบัตรเครดิต (credit cards) และเงินกู้เบิกเกินบัญชี (overdrafts) โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553 เป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการช่วยเร่งกระบวนการจ่ายเช็คให้ผู้ฝากให้เร็วขึ้นกว่าระบบ netting ที่มีความซับซ้อนยุ่งยากและต้องใช้เวลา รวมทั้งจะช่วยให้ผู้ฝากเงินสามารถถอนเงินฝากมาใช้ได้แม้ว่าจะมีหนี้สินอยู่กับธนาคารมากน้อยเพียงใดก็ตาม

ตารางที่ 3 สรุปการดำเนินการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากหลังกรณีธนาคาร Northern Rock

1. FSA ได้ทยอยปรับเพิ่มเพดานคุ้มครองเงินฝากให้สูงขึ้นภายหลังวิกฤตธนาคาร Northern Rock ตามลำดับ ดังนี้ - ไม่เกิน 35,000 ปอนด์โดยคุ้มครองเต็มจำนวน (1 ตุลาคม พ.ศ. 2550) - ไม่เกิน 50,000 ปอนด์โดยคุ้มครองเต็มจำนวน (3 ตุลาคม พ.ศ. 2551) - ไม่เกิน 50,000 ปอนด์ หรือ ไม่เกิน 50,000 ยูโร โดยคุ้มครองเต็มจำนวน - ไม่เกิน 100,000 ยูโร โดยคุ้มครองเต็มจำนวน	สำหรับเงินฝากระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2550 – 6 ตุลาคม 2551 สำหรับเงินฝากระหว่างวันที่ 7 ตุลาคม 2551 – 29 มิถุนายน พ.ศ. 2552 สำหรับเงินฝากตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2552 ตามข้อกำหนดของ EU สำหรับเงินฝากตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2553 เป็นต้นไป European Commission จะพิจารณาเป็นอื่น
2. ปรับปรุงระยะเวลาดำเนินการชดเชยเงินฝากให้เร็วขึ้นเหลือเพียงไม่เกิน 7 วันหลังจากสถาบันการเงินปิดกิจการ	จากเดิมที่ต้องใช้เวลาหลายเดือนกว่าจะได้รับชดเชยเงินฝาก และเร็วกว่าข้อกำหนดของ EU ที่กำหนดให้จ่ายชดเชยภายใน 20 วันหลังจากสถาบันการเงินปิดกิจการ
3. ยกเลิกระบบที่ให้ผู้ฝากเงินมีหน้าที่กรอกแบบคำขอรับการชดเชย (claim form) โดยให้ FSCS จ่ายชดเชยโดยอัตโนมัติ	มีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลของลูกค้าที่เรียกว่า The Single Customer View (SCV) โดยให้ธนาคารแต่ละแห่งเชื่อมโยงข้อมูลผู้ฝากเงินให้กับ FSCS ซึ่งจะทำให้มีข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการจ่ายชดเชยให้กับผู้ฝากได้เร็วขึ้น
4. ยังคงชดเชยเงินฝากต่อรายผู้ฝากตามใบอนุญาต (per eligible depositor per authorised entity) ตามเดิม	เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ EU
5. ยกเลิกระบบการจ่ายชดเชยโดยการหักหนี้ที่ผู้ฝากมีอยู่ก่อนสถาบันการเงินออกก่อน (net payout) มาเป็นการจ่ายชดเชยตามยอดเงินฝาก (gross payout) โดยไม่เกินเพดานตามข้อ 1.	มีผลตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553 เป็นต้นไป เพื่อลดความกังวลของผู้ฝากและเร่งกระบวนการจ่ายชดเชยเมื่อเทียบกับระบบ net payout ที่มีความยุ่งยากซับซ้อน

3.1.4 การแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจการกำกับและแทรกแซงสถาบันการเงิน

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับธนาคาร Northern Rock สามารถสะท้อนถึงความแตกต่างของผลกระทบที่เกิดต่อระบบเศรษฐกิจระหว่างการล้มละลายของธนาคารกับการล้มละลายของธุรกิจประเภทอื่น เนื่องจากความเชื่อมโยงของธุรกิจธนาคารจะมีการเชื่อมโยงในวงกว้างมากกว่าธุรกิจประเภทอื่น เช่น จำนวนผู้ฝาก ลูกหนี้เงินกู้ของธนาคาร รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างธนาคารด้วยกันเองผ่านการทำธุรกรรมระหว่างกันในฐานะที่ธนาคารถือเป็นหน่วยสำคัญของระบบการชำระเงินของประเทศ (payment system) ความไม่สามารถในการชำระหนี้สินของธนาคารแห่งใดแห่งหนึ่งอาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อธนาคารแห่งอื่น ได้จนอาจลุกลามกลายเป็นวิกฤตของระบบการเงินโดยรวมได้ ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบความสำคัญของธุรกิจธนาคารได้กับธุรกิจสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น น้ำประปาและไฟฟ้า เป็นต้น ด้วยความพิเศษดังกล่าวจึงทำให้ธุรกิจธนาคารจำเป็นต้องได้รับการกำกับควบคุมอย่างเข้มงวดมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจประเภทอื่นเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการชำระเงินไว้ ขณะเดียวกัน ก็เป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงินและลูกหนี้เงินกู้ที่สุจริตไม่ให้เกิดผลกระทบอย่างไม่เป็นธรรมจากการดำเนินธุรกิจที่ผิดพลาดของธนาคารนั้นๆ

กรณีความล่าช้าในการดำเนินการกับกรณีธนาคาร Northern Rock ตามความเห็นของ Dr Hamalainen¹⁵ เกิดจากความกลัวจากการถูกฟ้องร้องทางกฎหมายจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับธนาคาร (stakeholders) ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้เงินกู้ด้อยสิทธิ (junior bondholders) และผู้ถือหุ้น (shareholders) เนื่องจากกฎหมายในขณะนั้นไม่ได้ให้อำนาจ FSA ในการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่ง Dr Hamalainen เห็นว่าความกลัวดังกล่าวนำมาซึ่งการซื้อเวลาเพื่อแก้ปัญหา (forebalance problem) ทางออกจึงควรมีการเพิ่มอำนาจให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินในการสั่งการเพื่อแทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารได้อย่างทันทั่วทั้งที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหากับธนาคารนั้นๆ หรือที่เรียกว่า “Prompt Corrective Action (PCA)” อย่างที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากของสหรัฐฯ (FDIC) ได้ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ โดย PCA จะช่วยแก้ปัญหา forebalance ด้วยการเปลี่ยนจากวิธีการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับ (regulators) มาเป็นวิธีการบังคับให้ผู้กำกับต้องสั่งการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ทันทีที่สถาบันการเงินเริ่มมีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหาฐานะทางการเงินโดยขึ้นอยู่กับความหนักเบาของปัญหาที่เกิดขึ้น (mandatory action by authorities) ตั้งแต่การเพิ่มความเข้มข้นในการติดตามการดำเนินงานของธนาคารที่เป็นปัญหาอย่างใกล้ชิดขึ้น การสั่งการให้ธนาคารเพิ่มทุน การ

¹⁵ Dr Paul Hamalainen แห่งมหาวิทยาลัย Loughborough University ได้มีหนังสือแสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาของระบบคุ้มครองเงินฝากเสนอต่อ House of Commons Treasury Committee

สั่งการให้ธนาคารให้ความร่วมมือในการถูกโอนหรือควบรวมกิจการ (being acquired) การเข้าควบคุมกิจการ (entering administration) และการสั่งปิดกิจการธนาคาร (bank's closure) ซึ่ง PCA จะป้องกันมิให้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินมีการขยายตัวจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ของระบบ เพราะมีการแทรกแซงปัญหาแต่เนิ่นๆ โดยเมื่อฐานะการเงินและสภาพคล่องของธนาคารเปลี่ยนแปลงไปในทางที่แย่ลงถึงระดับที่กำหนดไว้ ระบบ PCA ก็จะดำเนินการทันทีตามแต่ละระดับของปัญหา โดยเบื้องต้นจะต้องมีการเข้าตรวจสอบระดับเงินกองทุนและสภาพคล่องอย่างละเอียดทันที ซึ่งการมีระบบ PCA จะช่วยให้การจ่ายชดเชยผู้ฝากโดยระบบค้ำครองเงินฝากลดลงเนื่องจากการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นอกเหนือจากการเพิ่มอำนาจให้ผู้กำกับสามารถสั่งการภายใต้ระบบ PCA แล้ว ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอีกประเด็นที่มีความสำคัญคือระบบการจัดการกับปัญหาของสถาบันการเงิน (resolution system) ที่ถูกทางการเข้าควบคุมกิจการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดผลกระทบที่จะมีต่อระบบการเงินโดยรวมลง ซึ่งหนึ่งในปัจจัยที่สร้างปัญหาความไม่เชื่อมั่นของประชาชนเมื่อเกิดวิกฤตก็คือกฎหมายล้มละลาย (insolvency law) ได้ลำดับสิทธิในการได้รับการชำระคืนของผู้ฝากเงินไว้ในระดับเดียวกันกับเจ้าหนี้ด้อยสิทธิประเภทอื่น (unsecured creditor) ซึ่งหมายความว่ากว่าที่ผู้ฝากเงินจะได้รับการจ่ายชดเชยจาก FSCS ก็ต้องรอคอยหลายเดือนหรือเป็นปีแล้วแต่ความขนาดและความซับซ้อนของธนาคารที่เกิดปัญหา เนื่องจากกฎหมายไม่ได้แยกความพิเศษของธนาคารออกจากธุรกิจประเภทอื่นต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าธนาคารพาณิชย์มีความสำคัญอย่างมากในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่รวมถึงผลกระทบที่จะมีต่อระบบเศรษฐกิจการเงินเมื่อเกิดปัญหาก็มีมากกว่าธุรกิจประเภทอื่นอย่างที่กล่าวในตอนต้น โดยนาย Mervyn King ผู้ว่าการธนาคารกลาง¹⁶ ได้ยืนยันถึงปัญหาจากกฎหมายล้มละลายของอังกฤษที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการกับวิกฤตที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ว่าอังกฤษเป็นเพียงประเทศเดียวในกลุ่ม G7 ที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจจัดการกับการล้มละลายของธนาคารพาณิชย์เป็นการเฉพาะ (special resolution regime) โดยต้องอาศัยเพียงกฎหมายล้มละลายทั่วไป (normal corporate insolvency law) เท่านั้น ซึ่งช่วยอธิบายว่าทำไมผู้ฝากเงินถึงมีแรงจูงใจอย่างมากที่จะเร่งถอนเงินออกจากธนาคารเพราะไม่ต้องการรอรับเงินชดเชยจาก FSCS ที่ต้องใช้เวลาอันมากกว่าจะจัดการชำระบัญชีเสร็จสิ้นถึงจะได้รับเงิน

จากความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบกฎหมายเพื่อให้การจัดการกับธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาที่มีความพิเศษเฉพาะกว่าธุรกิจอื่น กระทรวงการคลังของอังกฤษจึงได้ออกกฎหมาย “Banking

¹⁶ เป็นการให้ถ้อยคำต่อ House of Commons Treasury Committee เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2550

Bill 2008” เพิ่มอำนาจกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินสามารถเข้าดำเนินการหรือแทรกแซงธนาคารมีแนวโน้มจะประสบฐานะทางการเงินได้ทันทั่วทั้งที่มีความคล่องตัวกว่าการใช้กฎหมายล้มละลายปกติ ได้แก่

1) การจัดให้มีกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเป็นกรณีพิเศษ หรือ Special Resolution Regime (SRR) ซึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังดำเนินการกับธนาคารพาณิชย์และ Building Society ที่มีแนวโน้มว่าจะประสบปัญหาฐานะการเงิน (financial difficulties) โดยให้ดำเนินการเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน (stabilisation options) ใน 3 ทางเลือก ได้แก่

1. การโอนกิจการไปยังผู้ซื้อที่เป็นเอกชน (private sector purchaser)
2. การโอนกิจการไปยังธนาคารอื่นเป็นการชั่วคราว (bridge bank) และ
3. การโอนกิจการเข้าเป็นของรัฐเป็นการชั่วคราว (temporary public ownership)

2) กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการกับธนาคารที่ไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ (bank insolvency procedure) เช่น การสั่งการให้ธนาคารไม่อยู่ในสถานะที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้ (bank insolvency order) กระบวนการเพื่อการชำระบัญชีธนาคาร (process of bank liquidation) เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ FSCS สามารถจ่ายชดเชยแก่ผู้ฝากเงินได้เร็วขึ้นหลังเสร็จสิ้นขั้นตอนเหล่านั้น

3) กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการเข้าควบคุมกิจการธนาคารที่ประสบปัญหาฐานะการเงิน (bank administration procedure) เช่น กระบวนการแต่งตั้งผู้ดูแลกิจการ (bank administrator) เพื่อทำหน้าที่เสนอทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินการกับธนาคารที่มีปัญหา

4) การเพิ่มอำนาจให้กับ FSA ในการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากของ FSCS เช่น การนำระบบ pre-funding มาใช้แทนระบบ pay-as-you-go การให้ FSCS ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในกระบวนการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเป็นกรณีพิเศษ (SRR) และการให้ National Loan Fund เป็นผู้ให้กู้ยืมแก่ FSCS เป็นต้น

3.2 ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทย

3.2.1 ความเป็นมาของการคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย

การคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยนับจากปี พ.ศ. 2528 ดำเนินการโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 29 รัฐธรรมนูญ (4) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2529 และ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้อำนาจ

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินอันเนื่องมาจากกรณีที่สถาบันการเงินประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง มีลักษณะเป็นการให้ความคุ้มครองทางอ้อม (implicit deposit insurance) เนื่องจากไม่มีการระบุไว้รายละเอียดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองไว้อย่างแจ้งชัด

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรงจากการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 พร้อมๆ กับการไหลออกของเงินทุนอย่างต่อเนื่อง โดยก่อนหน้านี้เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2540 กระทรวงการคลังได้สั่งระงับการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินจำนวน 16 แห่งเป็นการชั่วคราว ต่อมาเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540 กระทรวงการคลังก็สั่งระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนเพิ่มอีก 42 แห่ง รวมเป็นกิจการที่ถูกสั่งระงับการดำเนินการทั้งสิ้น 58 แห่งเนื่องจากมีฐานะการเงินอ่อนแอจากการขาดสภาพคล่องรุนแรงจนไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ (insolvency) พร้อมกันนั้นคณะรัฐมนตรีก็มีมติในวันเดียวกันประกาศให้มีการคุ้มครองเงินฝากและดอกเบี้ยเต็มจำนวนแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในและต่างประเทศของสถาบันการเงินที่ไม่ได้ถูกระงับการดำเนินกิจการหรือถูกควบคุม (blanket guarantee) โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2540 จนกว่าจะมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นเป็นการถาวร เนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นถึงผลกระทบในทางลบหากมีการใช้การค้ำประกันเงินฝากแบบเต็มจำนวนนานเกินไปไม่ว่าจะเป็นประเด็นการส่งเสริม moral hazard, กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประเด็นภาระต่อหนี้สาธารณะที่รัฐบาลไทยต้องแบกรับภาระหนี้จากการเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินสูงถึง 1.4 ล้านล้านบาท ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกการคุ้มครองเจ้าหนี้ (แต่ยังคงคุ้มครองผู้ฝากเงินเต็มจำนวน) และในปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการร่าง พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก จนกระทั่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และออกเป็นกฎหมายเรียกว่า “พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551” มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551

3.2.2 สาระสำคัญของระบบคุ้มครองเงินฝากในปัจจุบัน

“พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551” ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2551 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “สถาบันคุ้มครองเงินฝาก”¹⁷ (Deposit Protection Agency) มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน (deposits protection) 2) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน (financial

¹⁷ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ถือว่าถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2551 วันเดียวกับที่พระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้

institutions system's stability promoting) และ 3) เพื่อดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมกิจการและชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต (failed financial institution resolution and liquidation) โดยมีสาระสำคัญ ๆ ของการคุ้มครอง ประกอบด้วย

1) การกำหนดวงเงินคุ้มครองสูงสุดไม่เกิน 1 ล้านบาทโดยจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2555 เป็นต้นไป ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎหมายมีบทเฉพาะการกำหนดให้ในช่วง 4 ปีแรกค่อยๆ ทดสอบปรับลดวงเงินการคุ้มครองลงจากที่มีการคุ้มครองเต็มจำนวนให้ลงเหลือเพียงไม่เกิน 1 ล้านบาท โดยมีเหตุผลเพื่อให้ประชาชนค่อยๆ ปรับตัวเพื่อเตรียมความพร้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตการเงินไปทั่วโลกกระทรวงการคลังจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงการกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองในปีที่ 2 และ 3 เสียใหม่ให้กลับไปเป็นการคุ้มครองเต็มจำนวน จากนั้นก็จะลดลงเหลือไม่เกิน 50 ล้านบาทในปีที่ 4 และลงสู่เพดานที่กฎหมายกำหนดไม่เกิน 1 ล้านบาทในปีที่ 5 รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 เพดานคุ้มครองเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่แก้ไขตามพระราชกฤษฎีกา

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

ที่มา : สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

เหตุผลของการกำหนดเพดานคุ้มครองเงินฝากสูงสุดไว้ไม่เกิน 1 ล้านบาทในปีสุดท้ายก็เนื่องจากเป็นวงเงินที่ครอบคลุมผู้ฝากรายย่อยที่เป็นผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ของประเทศโดยข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ตารางที่ 5) พบว่าผู้ฝากเงินรายย่อยที่มีเงินฝากไม่เกิน 1 ล้านบาทมีจำนวนถึงร้อยละ 98.7 ของจำนวนผู้ฝากทั้งสิ้น จึงมีความสมเหตุสมผลในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะที่ผู้ฝากรายใหญ่มีความสามารถในการบริหารจัดการดูแลเงินฝากได้เป็นอย่างดีอยู่แล้ว

ตารางที่ 5 โครงสร้างเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ณ สิ้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2549

วงเงินฝาก	จำนวนบัญชี	สัดส่วน	จำนวนเงินฝาก (ล้านบาท)	สัดส่วน
ไม่เกิน 1 ล้านบาท	66,682,309	98.74%	1,713,122	25.83%
เกิน 1 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 50 ล้านบาท	843,962	1.25%	3,243,637	48.91%
เกินกว่า 50 ล้านบาท	9,151	0.01%	1,675,150	25.26%
รวม	67,535,432	100.00%	6,631,908	100.00%

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

2) การคุ้มครองจะคุ้มครองเงินฝากและดอกเบี้ย โดยประเภทของเงินฝากที่ได้รับ การคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากกระแสรายวัน เงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำ บัตรเงินฝาก และใบ รับฝากเงิน ที่เป็นเงินบาท (ยกเว้นเงินฝากใน “บัญชีเงินบาทของผู้มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ” ซึ่งเป็น ประเภทบัญชีพิเศษที่เปิดเพื่อทำรายการเฉพาะตาม พ.ร.บ. ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เงินฝากที่มี อนุพันธ์แฝง และเงินฝากระหว่างสถาบันการเงินที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง) ซึ่งการคุ้มครองจะ คุ้มครองเงินฝากต่อคนต่อสถาบันการเงิน (รวมทุกบัญชีในชื่อเดียวกันที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน นั้นๆ) หากเป็นบัญชีร่วมกันจะคุ้มครองตามสัดส่วนเงินฝากตามที่มีหลักฐาน หากไม่มีหลักฐาน ชัดเจนก็ให้ถือว่ามีส่วนเงินฝากเท่ากัน

3) กรณีสถาบันการเงินถูกปิดกิจการ สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะประกาศให้ผู้ฝาก มาขึ้นขอรับเงินภายใน 40 วันนับจากวันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยผู้ฝากจะต้อง ขึ้นขอรับเงินภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้ อาจขยายระยะเวลาให้ผู้ฝากขึ้นขอรับเงินได้ไม่ เกิน 2 ครั้งครั้งละไม่เกิน 90 วัน หลังจากผู้ฝากยื่นคำขอรับเงินแล้วสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะ จ่ายเงินคืนให้ผู้ฝากภายใน 30 วัน ตามจำนวนเงินที่ฝากไว้ในทุกบัญชีรวมกันและไม่เกินวงเงิน คุ้มครอง ทั้งนี้ กรณีที่ผู้ฝากมีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงินแห่งนั้น จะต้องนำหนี้ดังกล่าวหักออก จากยอดเงินฝากในสถาบันการเงินนั้นก่อน (netting payout)

4) สถาบันมีหน้าที่ติดตามฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยจะ ดำเนินการไม่ให้เข้าซ้อนทับธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในการนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับ สถาบันการเงินระหว่างกัน อย่างไรก็ดี สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจสั่งการให้สถาบันการเงิน ยื่นรายงานลับได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าสถาบันการเงินใดมีฐานะหรือ การดำเนินงานในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบัน คุ้มครองเงินฝากอาจร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำการตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงาน

ของสถาบันการเงินนั้นๆ เป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะเรื่อง หรือเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายหากปรากฏหลักฐานว่าสถาบันการเงินนั้นๆ มีฐานะหรือการดำเนินงานในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งควบคุมกิจการสถาบันการเงินใด สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะเสนอชื่อบุคคลเพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการควบคุมกิจการสถาบันการเงินนั้น และในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการนั้นต่อไป

5) การเก็บค่าธรรมเนียมจากสถาบันการเงินที่อยู่ในความคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก¹⁸ จะมีลักษณะเป็น pre-funding scheme โดยเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินส่งเข้า “กองทุนคุ้มครองเงินฝาก” ในการเรียกเก็บจะใช้วิธีคำนวณบนฐานของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองแล้วเรียกเก็บจากสถาบันการเงินในอัตราร้อยละ 0.4 ต่อปี (ซึ่งเป็นอัตราเดิมที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเรียกเก็บ แม้กฎหมายจะกำหนดไว้สูงสุดไม่เกินร้อยละ 1.0 ก็ตาม) และสถาบันการเงินต้องชำระปีละ 2 งวด ภายในวันทำการสุดท้ายของแต่ละงวด งวดที่ 1 เดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน และงวดที่ 2 เดือนกรกฎาคมถึงเดือนธันวาคม โดยคำนวณจากยอดเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองถัวเฉลี่ยรายเดือนของรอบระยะเวลา 6 เดือนของงวดที่ต้องนำส่ง¹⁹

3.2.3 อำนาจในการกำกับและแทรกแซงสถาบันการเงินที่มีปัญหาฐานะทางการเงิน

นอกเหนือจากกลไกในเรื่องของระบบคุ้มครองเงินฝากแล้วซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากสถาบันการเงินถูกปิดกิจการแล้ว ในการป้องกันก่อนที่จะปัญหาจะลุกลามกลายเป็นวิกฤต จำเป็นต้องอาศัยอำนาจการกำกับดูแลในลักษณะที่หน่วยงานกำกับดูแลสามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้อย่างทันท่วงที หรือที่เรียกกันว่า Prompt Corrective Action (PCA) รวมถึงการเข้าควบคุมกิจการสถาบันการเงินที่สื่อเค้าว่าจะมีปัญหา หรือที่เรียกว่า Special Resolution Regime (SRR) นั้น ประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ใน

¹⁸ ฌ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2551 มีสถาบันการเงินที่อยู่ในความคุ้มครองจำนวน 41 แห่ง แยกเป็น ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย 18 แห่ง สาขาของธนาคารต่างประเทศ 16 แห่ง บริษัทเงินทุน 4 แห่ง และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 3 แห่ง

¹⁹ เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยและประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552

“พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551” ซึ่งเป็นกฎหมายให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงิน โดยมีหมวดที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 หมวด ได้แก่

1) หมวด 5 ว่าด้วยการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน (Prompt Corrective Action)

ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งการให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานเมื่อเห็นว่าสถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน รวมถึงสั่งให้มีการลดทุน เพิ่มทุน ระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน สั่งถอดถอนกรรมการและผู้จัดการ และสั่งควบคุมหรือปิดกิจการสถาบันการเงินนั้น ๆ ได้ นอกจากนี้ในกรณีที่สถาบันการเงินรายใดมีระดับของเงินกองทุนต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดก็สามารถสั่งการให้สถาบันการเงินนั้นเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน และถ้ามีระดับเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราที่กำหนดกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น แต่ถ้าเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 35 ของอัตราที่กำหนด ก็ให้มีคำสั่งปิดกิจการและดำเนินการชำระบัญชีต่อไป

2) หมวด 6 ว่าด้วยการเข้าควบคุมสถาบันการเงิน (Special Resolution Regime)

ภายหลังจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินแล้วต้องแจ้งให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากทราบ ขณะเดียวกัน ก็ตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเข้าดูแลกิจการเป็นการชั่วคราว (under receivership) เพื่อพิจารณาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม เช่น การเสนอให้มีการควบหรือโอนกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่น หรือเสนอโครงการแก้ไขฟื้นฟูสถาบันการเงินดังกล่าวหากคณะกรรมการฯ เห็นควรให้สถาบันการเงินดังกล่าวคงอยู่ต่อไป หรืออาจเสนอให้มีคำสั่งปิดกิจการและเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้นหากคณะกรรมการเห็นว่าสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้

ดังนั้น จึงถือได้ว่ากรณีของประเทศไทยมีกระบวนการทางกฎหมายเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ค่อนข้างเพียงพอสำหรับการจัดการกับปัญหาก่อนที่จะลุกลามออกไป

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเปรียบเทียบระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษและของประเทศไทย พบว่าระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยค่อนข้างมีความล้าหน้ากว่าระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษเนื่องจากเพิ่งผ่านวิกฤตการเงินเมื่อปี พ.ศ. 2540 ทำให้มีการนำบทเรียนที่เกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ มาเป็นแนวทางในการปรับปรุง ขณะที่ระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษ ก่อนเหตุการณ์ธนาคาร Northern Rock แทบไม่ได้มีการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างเลย มีเพียงการปรับเพิ่มวงเงินคุ้มครองให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้างเป็นครั้งคราว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ประเทศอังกฤษได้มีการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากล่าสุดในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ก็ทำให้ระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษมีความทันสมัยสอดคล้องกับแนวทางสากลมากขึ้น โดยสามารถสรุปความเหมือนและแตกต่างในประเด็นสำคัญ ๆ ระหว่างระบบคุ้มครองเงินฝากของแต่ละประเทศได้ ดังนี้ (ดูรายละเอียดเปรียบเทียบตามตารางที่ 6)

1) เพดานคุ้มครองเงินฝากสูงสุดโดยเปรียบเทียบของประเทศไทยสูงกว่าของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ เพดานคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยไม่เกิน 1 ล้านบาทคิดเป็นอัตราส่วนเท่ากับ 9.4 เท่าของรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อหัว (Per Capita GDP)²⁰ ขณะที่ของอังกฤษที่กำหนดไว้ไม่เกิน 50,000 ปอนด์ จะคิดเป็นเพียง 2.1 เท่าของรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อหัว²¹ ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งโลกที่อยู่ที่ระดับ 2.4 เท่าเล็กน้อยใกล้เคียง

2) หลักการให้ความคุ้มครองเป็นการให้ความคุ้มครองเงินฝากเป็นรายบุคคลต่อรายสถาบันการเงิน (per person per authorised institution) ที่จะคำนวณรวมเงินฝากภายใต้ชื่อเดียวกันที่มีอยู่ทั้งหมดในสถาบันการเงินนั้น ซึ่งเป็นหลักการที่เหมือนกันระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษ อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างเล็กน้อยในกรณีของประเทศอังกฤษที่จะให้ความคุ้มครองตามใบอนุญาต (license based) ดังนั้น หากสถาบันการเงินใดดำเนินธุรกิจโดยอาศัยใบอนุญาตของสถาบันการเงินแม่ (parent's license) ก็จะต้องนำเงินฝากที่มีอยู่กับสถาบันการเงินนั้นเข้าไปรวมกับ

²⁰ เป็นผลการศึกษาในปี พ.ศ. 2548

²¹ เป็นการคำนวณโดยใช้ข้อมูล GDP Per Capita ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2008

เงินฝากที่มีอยู่กับสถาบันการเงินแล้ว การกระจายเงินฝากเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสูงสุดจึงต้องพิจารณาเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบด้วย ต่างจากกรณีของประเทศไทยที่ใช้ระบบสถาบันการเงินสถานะเดียว (one presence) นั้นหมายความว่าห้ามธนาคารใดถือหุ้นในธนาคารอื่นจึงไม่มีปัญหาเรื่องธนาคารแม่ธนาคารลูกเช่นของประเทศไทย

3) กระบวนการขอรับเงินชดเชยที่ปรับปรุงใหม่ของประเทศอังกฤษที่กำหนดไม่เกิน 7 วันหลังจากที่สถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการมีความรวดเร็วกว่าการจ่ายชดเชยของประเทศไทยที่กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากประกาศให้ผู้ฝากเงินมาขึ้นขอรับเงินภายใน 40 วันนับจากที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และผู้ฝากเงินจะต้องยื่นคำขอและหลักฐานเพื่อขอรับเงินภายใน 90 วันนับแต่วันที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากประกาศให้มาขึ้นคำขอรับเงิน ซึ่งหากผู้ฝากรายใดไม่มาขอรับเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดก็จะถือว่าเป็นการละสิทธิในการรับเงินชดเชย โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะต้องจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ฝากเงินภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วันนับจากวันที่ผู้ฝากเงินยื่นคำขอ

4) กระบวนการขอรับเงินชดเชยของอังกฤษที่ปรับปรุงใหม่มีความสะดวกต่อผู้ฝากเงินเนื่องจากไม่ต้องมีการยื่นแบบเพื่อขึ้นขอรับการชดเชย (claim form) เช่นในอดีตแต่ให้เป็นหน้าที่ของ FSCS ที่จะต้องมีฐานข้อมูลของผู้ฝากเงินและจ่ายชดเชยโดยอัตโนมัติ ขณะที่กระบวนการขอรับเงินชดเชยกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ฝากเงินในการยื่นแบบขอรับเงินชดเชยจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากและหากไม่ยื่นภายในกำหนดเวลาจะเสียสิทธิในการขอเงินชดเชย

5) ประเทศอังกฤษยกเลิกวิธีการจ่ายชดเชยโดยการนำหนี้สินที่ผู้ฝากเงินมีอยู่มาหักออกจากเงินฝาก (netting payout) มาเป็นการจ่ายชดเชยตามยอดเงินฝากที่มีโดยไม่หักหนี้สินที่มีอยู่ (gross payout) ขณะที่ระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยยังคงใช้วิธีการจ่ายชดเชยผู้ฝากเงินด้วยระบบ netting payout

6) การเรียกเงินสมทบเข้ากองทุน (contribution) ในระบบคุ้มครองเงินฝากของอังกฤษยังคงเป็นแบบ ex-post funding scheme อย่างไรก็ดี FSA กำหนดให้มีการศึกษาเพื่อทบทวนระบบการเรียกเงินสมทบภายในปี พ.ศ. 2553 เพื่อปรับปรุงการเรียกเงินสมทบจากสถาบันการเงินให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์มากขึ้น ขณะที่ระบบการเรียกเงินสมทบของประเทศไทยเป็นแบบ pre-funding scheme ซึ่งจะช่วยให้กองทุนคุ้มครองเงินฝากมีเงินทุนสำรองเพียงพอสำหรับการรองรับการจ่ายชดเชยผู้ฝากเงินได้ดีกว่า

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบการคุ้มครองเงินฝากระหว่างประเทศอังกฤษและประเทศไทย

สาระสำคัญ	กรณีของประเทศไทย	กรณีของประเทศไทย
1. วงเงินคุ้มครองสูงสุด	ไม่เกิน 50,000 ปอนด์	ไม่เกิน 1 ล้านบาท (ตั้งแต่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2555)
2. คุ้มครองต่อรายบุคคลต่อรายสถาบัน	เหมือนกัน	เหมือนกัน
3. ระยะเวลาได้รับเงินชดเชย	ไม่เกิน 7 วันนับจากวันที่สถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการ	ไม่เกิน 30 วันนับจากวันที่ผู้ฝากเงินยื่นคำขอ แต่ต้องรอให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากออกประกาศให้ผู้ฝากมาขึ้นขอรับชำระเงินซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 40 วันนับจากวันที่สถาบันการเงินถูกปิดกิจการ
4. การยื่นคำขอรับเงินชดเชย	ไม่ต้องยื่นคำขอ โดย FSCS จะชดเชยให้โดยอัตโนมัติ	ผู้ฝากมีหน้าที่ต้องยื่นคำขอรับภายในเวลาที่กำหนด หากพ้นเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ฝากเงินละสิทธิ
5. ระบบการจ่ายชดเชยโดยหักภาระหนี้สินค้างชำระที่ผู้ฝากมีกับสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการออกก่อน	จ่ายชดเชยตามยอดเงินฝากที่มีอยู่แต่ไม่เกิน 50,000 ปอนด์ โดยไม่มีการหักหนี้สินค้างชำระออกก่อน (gross payout)	ต้องหักหนี้สินค้างชำระที่มีอยู่ กับสถาบันการเงินออกก่อน (net payout)
6. ระบบการจ่ายสมทบเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก	เป็นระบบ ex-post funding scheme หรือ pay-as-you-go โดยเรียกเงินสมทบเป็นรายปีบนฐานการคาดการณ์ถึงความเสี่ยงภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในปีที่เก็บเงินสมทบ	เป็นระบบ pre-funding scheme โดยเรียกเก็บเงินสมทบสะสมเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากทุกปีแม้จะไม่มีความเสี่ยงภัยจากสถาบันการเงินปิดกิจการก็ตาม

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาพบว่าระบบคุ้มครองเงินฝากของไทยที่มีการศึกษาอย่างจริงจังนับจากวิกฤตการเงินในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนกระทั่งออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2551 ก่อนข้างจะมีความล้าหน้ากว่าระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศอังกฤษก่อนเกิดเหตุการณ์ประชาชนเข้าแถวเพื่อถอนเงินฝากจากธนาคาร Northern Rock ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2550 และระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับหลักการสากลว่าด้วยระบบคุ้มครองเงินฝากที่มีประสิทธิภาพ (Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems) รวมถึงการมีมาตรการด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงินในการแทรกแซงและสั่งการสถาบันการเงินที่มีแนวโน้มว่าจะประสบปัญหาได้อย่างทันท่วงที (Prompt Corrective Action) ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ดี ยังมีบางประเด็นที่สมควรได้รับการพิจารณาเพื่อศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากให้มีประสิทธิภาพในการสร้างความเชื่อมั่นกับประชาชนได้อย่างแท้จริงหากเกิดวิกฤตสถาบันการเงินในอนาคต ได้แก่

1) ประเด็นเรื่องการปรับปรุงกระบวนการขอรับเงินชดเชยความคุ้มครองให้รวดเร็วขึ้นซึ่งกฎหมายคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยกำหนดให้ผู้ฝากเงินมีหน้าที่ต้องยื่นขอรับเงินภายใน 40 วันหลังจากที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และผู้ฝากเงินต้องยื่นคำขอและหลักฐานเพื่อขอรับเงินภายใน 90 วันนับแต่วันที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากประกาศให้มายื่นคำขอรับเงิน ซึ่งหากผู้ฝากรายใดไม่มาขอรับเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดก็จะถือว่าเป็นการสละสิทธิในการรับเงินชดเชย แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงินภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วันนับจากวันที่ยื่นคำขอก็ตาม ซึ่งประเด็นเรื่องความเย็นช่ของกระบวนการเช่นนี้อาจจะส่งผลเสียได้ในอนาคตหากเกิดกรณีที่สถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งมีปัญหฐานะการเงินและมีความเสี่ยงที่อาจถูกสั่งปิดกิจการ กรณีเช่นนี้อาจจะกระตุ้นให้ประชาชนผู้ฝากเงินเกิดความวิตกกังวลถึงความล่าช้าที่อาจจะได้รับเงินฝากคืนหรืออาจจะสูญเสียเงินฝากหากปล่อยให้เวลาเนิ่นนานเกินกำหนด การเร่งถอนเงินฝากจากธนาคารที่มีปัญหาจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดเพื่อป้องกันปัญหาและภาระที่ยุ่งยากที่จะตามมาซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาและจะทำให้ระบบคุ้มครองเงินฝากไม่สามารถทำหน้าที่ในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ฝากเงินได้อย่างเต็มที่สมดังเจตนารมณ์ ดังนั้นการทบทวนเรื่องกระบวนการชดเชยเงินฝากให้รวดเร็วขึ้นและช่วยลดภาระของผู้ฝากเงินที่มีจำนวนมากและเป็นผู้ฝากเงินรายย่อยจึงเป็นประเด็นที่สมควรได้รับการพิจารณาปรับปรุง ซึ่งในกรณีของประเทศอังกฤษกำหนดเป้าหมายการชดเชยไว้ไม่เกิน 7 วันหลังจากที่สถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและลดความเสี่ยงที่ประชาชนจะแห่ถอนเงินฝากลง

2) ประเด็นเรื่องการจ่ายชดเชยเงินฝากโดยการนำหนี้สินที่ผู้ฝากเงินมีอยู่มาหักออก จากเงินฝากก่อน (netting payout) สมควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงเช่นกันเนื่องจากแม้ในทาง ทฤษฎีจะส่งผลดีต่อความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ฝากเงินและสถาบันการเงิน แต่หากวิเคราะห์ถึงผล ในทางปฏิบัติแล้วอาจเป็นการบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินในสถานการณ์ที่สถาบัน การเงินแห่งใดแห่งหนึ่งมีความอ่อนแอและเสี่ยงต่อการถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากหนี้สินที่ ผู้ฝากรายย่อยมีอยู่กับสถาบันการเงินส่วนใหญ่มักจะอยู่ในรูปของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (mortgage) ซึ่งถือเป็นสินเชื่อยาว (illiquid liability) ดังนั้น การนำสินเชื่อดังกล่าวมาหักออกจากเงินฝากที่มี ลักษณะเป็นสินทรัพย์สภาพคล่อง (liquid assets) อาจจะไม่เหมาะสมนักและยังขัดแย้งกับ วัตถุประสงค์ของการคุ้มครองเงินฝากที่เน้นการให้ความคุ้มครองสินทรัพย์สภาพคล่องของผู้ฝาก เงิน (เงินฝาก) และช่วยลดแรงจูงใจในการแห่ถอนเงินของประชาชนเป็นหลัก การชดเชยเงินฝาก ด้วยวิธีการหักกลบลบหนี้ (ซึ่งในหลายกรณีอาจจะไม่ได้รับเงินคืนเลยเพราะวงเงินสินเชื่อเพื่อที่อยู่ อาศัยมักจะสูงกว่ายอดเงินฝาก) กลับจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเร่งถอนเงินออกจากธนาคาร มากกว่าที่จะคงเงินฝากไว้ในธนาคารเพื่อรักษาสภาพคล่องของผู้ฝากไว้ซึ่งเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการ ปลดปล่อยให้เงินฝากถูกหักกลบไปในยามวิกฤต ซึ่งประเด็นนี้ประเทศอังกฤษจึงได้ยกเลิกวิธีการหัก กลบลบหนี้มาเป็นวิธีการจ่ายชดเชยตามยอดเงินฝากโดยไม่หักหนี้สินออกก่อน (gross payout)

3) ประเด็นการปรับปรุงเพื่อลดภาระของผู้ฝากเงินรายย่อยที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ในการยื่นเอกสารเพื่อขอรับเงินชดเชยเงินฝาก (claim form) ซึ่งเป็นการสร้างภาระและลดแรงจูงใจ ที่คงเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินในยามที่สถาบันการเงินดังกล่าวสื่อแล้วว่าจะมีปัญหา การพัฒนา เพื่อให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีระบบฐานข้อมูลลูกค้าเงินฝากที่ครบถ้วนและสามารถชดเชยเงิน ฝากได้โดยอัตโนมัติจะช่วยเร่งกระบวนการชดเชยเงินฝากได้อย่างมีประสิทธิภาพและช่วยลดภาระ ด้านเอกสารให้กับประชาชนจึงสมควรได้รับการพิจารณาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับระบบ คุ้มครองเงินฝากในหมู่ประชาชนผู้ฝากรายย่อยซึ่งจะช่วยลดความตื่นตระหนก

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) ในการดำเนินการเพื่อปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากตามที่เสนอแนะใน 4.2.1 ข้อ 1) – 3) นั้น จำเป็นต้องดำเนินการโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ในส่วนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน ในมาตรา 52 และมาตรา 53 เพื่อให้กลไกการ คุ้มครองเงินฝากทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ฝากเงินว่าเงินที่ฝากไว้จะ ได้รับการคุ้มครองและชดเชยคืนอย่างรวดเร็วโดยไม่เป็นภาระต่อผู้ฝาก และควรพิจารณาดำเนินการ เสนอปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของระบบ คุ้มครองเงินฝากในหมู่ผู้ฝากรายย่อยแต่ละคนๆ มิเช่นนั้นหากเกิดปัญหาวิกฤตความเชื่อมั่นเช่นกรณี

ของประเทศไทยแล้ว ก็จะกลายเป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องให้การประกันเงินฝากเป็นการทั่วไปในท้ายที่สุด

2) นอกเหนือจากข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงระบบคุ้มครองเงินฝากทั้ง 3 ประการข้างต้นแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องระแวดระวังติดตามตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการกำกับดูแลการให้ธนาคารปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์กำกับด้านธรรมาภิบาล (good governance practices) ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจที่ผิดพลาดและนำมาซึ่งปัญหาฐานะของสถาบันการเงิน เนื่องจากปัญหาของสถาบันการเงินมักจะก่อตัวขึ้นมาเป็นระยะเวลาหนึ่งก่อนที่ปัญหาดังกล่าวจะปรากฏสู่สาธารณะ และเมื่อปัญหาถึงจุดที่ทางการเข้าแทรกแซงก็จะพบว่าฐานะเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น ๆ ทรุดตัวลงเร็วกว่าที่ข้อมูลที่ปรากฏต่อสาธารณะ ซึ่งจะทำให้การสั่งการแก้ไขฐานะมีความยุ่งยากและซับซ้อนขึ้น ตัวอย่างจากกรณีธนาคาร Northern Rock ถือเป็นบทเรียนที่ดีที่สะท้อนถึงปัญหาการขาดความเอาใจใส่ที่เพียงพอของหน่วยงานกำกับสถาบันการเงินอย่างเช่น FSA ในการวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางลบที่ทำให้ธนาคาร Northern Rock ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงจากรูปแบบทางธุรกิจ (business model) ที่เน้นการเติบโตอย่างก้าวกระโดดโดยอาศัยนวัตกรรมทางการเงิน (financial innovation) ประเภท Securitisation เข้ามาช่วยในการเร่งขยายตัวแต่ขาดฐานเงินฝากที่เพียงพอต่อการรองรับการขยายตัว จนท้ายสุดรัฐบาลต้องเข้าควบคุมกิจการ

บรรณานุกรม

- กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย. 2543. *สถาบันประกันเงินฝาก*. กรุงเทพมหานคร.
พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551
พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
สถาบันคุ้มครองเงินฝาก. 2551. *รายงานประจำปี*.
Basel Committee on Banking Supervision. 2009. *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems: Consultative Document*. Bank for International Settlements.
Banking Act 2009. Explanatory Notes, February 2009.
Banking (Special Provisions) Act 2008. Explanatory Notes, February 2008.
Demirgüç-Kunt, A. and E. Kane. 2002. "Deposit Insurance Around the World: Where Does it Work?." *Journal of Economic Perspectives*, 16(2): 175–195.
Demirgüç-Kunt, A. and H. Huizinga. 1999. *Market Discipline and Financial Safety Net Design: Discussion Paper 2311*. Centre for Economic Policy Research.
Eisenbeis, Robert A. and George G. Kaufman. 2007. "If Northern Rock Had Been in the U.S." [Online]. Available: https://www.americanbanker.com/issues/172_244/-338998-1.html
Eisenbeis, Robert A. and George G. Kaufman. 2007. "Why A Run on UK's Northern Rock and Not on US's Countrywide." *The Wall Street Journal*.
Financial Services Authority. 2009. *Banking and compensation reform: Policy Statement 09/11*
Financial Services Authority. 2009. *Financial Services Compensation Scheme reform: Consultation Paper 09/3*.
Financial Services Authority. 2009. *The Turner Review a regulatory response to the global banking crisis*.
Garcia, G. 2000. *Deposit Insurance: Actual and Good Practices*. IMF Occasional Papers 197. International Monetary Fund.
HM Treasury. 2009. *Reforming financial markets*.
House of Commons Treasury Committee. 2008. *The run on the Rock*. Fifth Report of Session 2007-08 Volume 1.
Lapidus, Leonard and Neli B. Murphy. 2001. *Deposit Insurance in Thailand*. A Report for the World Bank and Bank of Thailand.

Mishkin, Frederic S. 2004. *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*. 7th ed.
New York: Addison Westley.

ภาคผนวก ก

กลุ่มธนาคาร และ Building Society ของประเทศอังกฤษที่ใช้ใบอนุญาตร่วมกัน
ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2010

Group	FSA authorised institution	FRN	Brands covered by this authorisation
Allied Irish Banks plc	AIB Group (UK) plc	122088	AIB (GB)
			AIB group (UK) plc
			First Trust
Alpha Bank London Ltd	Alpha Bank London Ltd	135327	Alpha Bank London Ltd
			Alpha Private Bank
Barclays plc	Barclays Bank Trust Company Limited	119184	Barclays Bank Trust Company
			Barclays Personal Investment Management
	Barclays Bank plc	122702	Barclays Bank plc
			Barclays International Private Bank
			Barclays Premier

			Standard Life Bank plc * <i>since 1 June 2010</i>
Citi	Citibank International plc	122342	Citibank International
	Citibank NA	124704	Citibank
	Egg Banking plc	205621	Egg
Co-operative Bank plc	The Co-operative Bank plc	121885	Britannia * <i>since 1 August 2009</i>
			Co-operative Bank plc
			smile
	Unity Trust Bank plc	204570	Unity Trust Bank plc
FBN (UK) Ltd	FBN (UK) Ltd	216772	FBN (UK) Ltd
			FirstSave
HSBC	HFC Bank Ltd	204483	HFC Bank Ltd
	HSBC Bank plc	114216	HSBC
			First Direct
	HSBC Private Bank	124781	HSBC Private Bank

	(UK) Ltd		UK Ltd
	HSBC Trust Company (UK) Limited	119297	HSBC Trust Company
	Marks & Spencer Financial Services plc	151427	Marks & Spencer Financial Services plc
Investec Bank plc	Investec Bank plc	172330	Investec Bank Ltd
			Investec Structured Products
Lloyds Banking Group plc	AMC Bank Ltd	204591	AMC Bank Ltd
	Bank of Scotland plc	169628	AA Savings
			Bank of Scotland
			Bank of Scotland Private Banking
			Birmingham Midshires
			Capital Bank
			Halifax
			Intelligent Finance

			Saga
			St James's Place Bank
	Lloyds TSB Bank plc	119278	Cheltenham & Gloucester Savings
			Lloyds TSB Group plc
	Lloyds TSB Private Banking Ltd	122626	Lloyds TSB Private Banking Ltd
	Lloyds TSB Scotland plc	191240	Lloyds TSB Scotland plc
	Scottish Widows Bank plc	201601	Scottish Widows Bank plc
J Sainsbury plc / Lloyds Banking Group plc (Sainsbury's Bank plc is a joint venture between these companies)	Sainsbury's Bank plc	184514	Sainsbury's Bank plc
			Sainsbury's Finance
National Australia Group Ltd	Clydesdale Bank plc	121873	Clydesdale Bank plc
			Yorkshire Bank
Nationwide Building Society	Nationwide Building Society	106078	Cheshire Building Society * <i>since 15 December 2008</i>

			Derbyshire Building Society *
			<i>since 1 December 2008</i>
			Dunfermline Building Society **
			<i>since 30 March 2009</i>
			Nationwide Building Society
Northern Rock plc	Northern Rock plc	503963	Northern Rock plc
Royal Bank of Scotland plc	Adam & Company plc	114724	Adam & Company plc
	Coutts and Company	122287	Coutts and Co
	National Westminster Bank plc	121878	National Westminster Bank plc
	The Royal Bank of Scotland plc	121882	Child & Co
			Direct Line (<i>savings only</i>)
			Drummonds
			Holt's

			Lombard
			The One Account
			The Royal Bank of Scotland plc
	Ulster Bank Ltd	122315	Ulster Bank Ltd
Santander UK plc	Abbey National Treasury Services plc	146003	Abbey National Treasury Services plc
	Cater Allen Ltd	178737	Cater Allen Ltd
	Santander UK plc	106054	Alliance & Leicester Commercial Bank
			Alliance & Leicester plc
			Cahoot
			Honeycomb
			Moneyback
			Santander
Skipton Building Society	Skipton Building Society	153706	Chesham Building Society * <i>since 1 June 2010</i>

			Scarborough Building Society * <i>since 30 March 2009</i>
			Skipton Building Society
Tesco Personal Finance Group Ltd (228246)	Tesco Personal Finance plc	186022	Tesco Personal Finance plc
			Tesco Bank
			Tesco Banking & Insurance
Yorkshire Building Society	Yorkshire Building Society	106085	Barnsley Building Society * <i>since 31 December 2008</i>
			Chelsea Building Society * <i>since 1 April 2010</i>
			Yorkshire Building Society
Zurich Bank	Dunbar Bank plc	113932	Dunbar Bank plc

ที่มา : Financial Services Authority

ภาคผนวก ข

รายชื่อสถาบันการเงินในประเทศไทยที่เป็นสมาชิกสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ณ วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 มีสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเงินฝากจำนวนทั้งสิ้น 38 แห่ง แยกเป็น 1) ธนาคารพาณิชย์และสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ดำเนินธุรกิจในประเทศไทย 32 แห่ง 2) บริษัทเงินทุน 3 แห่ง และ 3) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 3 แห่ง ดังนี้

ธนาคารพาณิชย์ (รวมสาขานานาชาติต่างประเทศ)		บริษัทเงินทุน
ธ.กรุงเทพ	ธ.กรุงไทย	บง.กรุงเทพธนสาร
ธ.ไทยพาณิชย์	ธ.กสิกรไทย	บง.สินอุตสาหกรรม
ธ.ทหารไทย	ธ.กรุงศรีอยุธยา	บง.แอ็ดวานซ์
ธ.นครหลวงไทย	ธ.ซีไอเอ็มบี (ไทย)	
ธ.สแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ไทย)	ธ.ยูโอบี	บริษัทเครดิตฟองซิเอร์
ธ.ธนาชาติ	ธ.ทีสโก้	บค.ลินน์ ฟิลลิปส์ มอร์ทเกจ
ธ.เกียรตินาคิน	ธ.ไอซีบีซี (ไทย)	บค.เอเชีย
ธ.ไทยเครดิตเพื่อรายย่อย	ธ.แลนด์เอนด์เฮาส์เพื่อรายย่อย	บค.สหวิริยา
ธ.เครดิต อะกริกอล คอร์ปอเรท แอนด์อินเวสเมนต์แบงก์	ธ.เมกะ สากลพาณิชย์	
ธ.ซีทีแบงก์ เอ็น.เอ.	ธ.คอยซ์แบงก์	
ธ.แห่งอเมริกาเนชั่นแนลแอสโซซิเอชั่น	ธ.ฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ แบงกิ้งคอร์ปอเรชั่น	
ธ.เจฟิเมอร์แกน เซส	ธ.บีเอ็นพี พารีบาส์	
ธ.เดอะรอยัลแบงก์ออฟสกอตแลนด์ เอ็น.วี.	ธ.โอเวอร์ซี-ไซนิสแบงกิ้งคอร์ปอเรชั่น	
ธ.แห่งประเทศไทย	ธ.อาร์ เอช บี	
ธ.แห่งโตเกียว-มิทซูบิชิ ยูเอฟเจ	ธ.มิซูโฮ คอร์ปอเรท	
ธ.ซุมิโตโม มิทซูบิ แบงกิ้ง คอร์ปอเรชั่น	ธ.อินเดียน โอเวอร์ซีส์	

ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ประวัติผู้เขียน

ชื่อและนามสกุล นายบุญชัย จรัสแสงสมบูรณ์

วุฒิการศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาการเศรษฐกิจ)
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Master of Economics, Macquarie University, Australia

ประสบการณ์รับราชการ

- ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการเงิน (เศรษฐกิจ 9ชช) สำนักนโยบายระบบการเงินและ
สถาบันการเงิน พ.ศ. 2547
- ผู้อำนวยการ สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน พ.ศ. 2548
- อัครราชทูต (ฝ่ายเศรษฐกิจและการคลัง) สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลัง
ณ กรุงลอนดอน พ.ศ. 2549

ทุนการศึกษา

- ได้รับทุนการศึกษาจาก Australian International Development Assistance Bureau
(AIDAB) ศึกษาต่อ Master of Economics ที่ Macquarie University ประเทศ
ออสเตรเลีย เมื่อปี พ.ศ. 2535

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน

อัครราชทูต (ฝ่ายเศรษฐกิจและการคลัง)
สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลัง ณ กรุงลอนดอน

หน่วยงาน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง