

โครงการวิจัยเรื่อง

การศึกษาความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองเงินฝาก
แก่ผู้ฝากเงินบางประเภทของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อความเป็นธรรม

ที่ปรึกษาโครงการ

นางสาวพนอศรี ถาวรเศรษฐ์

คณะผู้วิจัย

นางสาวรานี อภิญาวัตน์

นางสาวรุ่งทิพย์ จินดาพล

นายพีระพัฒน์ เจริญประยูร

นางสาวจุฑารัตน์ กาญจนอุดมการ

นายอมรศักดิ์ มาลา

นายเสนีย์ ลาดีฟี

นายปารเมศร์ คงศรี

นางสาวจันทิมา ภัณฑานิชเลิศ

นางสาวสุนนา ชาญชัยสัมฤทธิ์

บทสรุปผู้บริหาร

เสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยภาพรวม เนื่องจากสถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินให้กับระบบเศรษฐกิจ และในขณะเดียวกันสถาบันการเงินก็ทำหน้าที่เป็นแหล่งออมเงินและแหล่งสินเชื่อที่มีบทบาทต่อประชาชนทุกสาขาอาชีพและทุกระดับ นอกเหนือจากการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการมีวินัยทางการเงินของผู้ใช้บริการและสถาบันการเงินแล้ว การเตรียมการรองรับระบบสถาบันการเงินทั้งก่อนและหลังการถูกเพิกถอนใบอนุญาตก็ถือว่ามีความสำคัญ เพราะจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการทั้งผู้ฝากเงินและผู้ให้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินนั้นๆ

ดังนั้น ระบบคุ้มครองเงินฝากจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์หลักของการคุ้มครองเงินฝากตามหลักการของ The International Association of Deposit Insurers (IADI) สามารถจำแนกได้เป็นหลายกรณี แต่โดยทั่วไปแล้วมุ่งหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยที่มีรูปแบบธุรกรรมที่ไม่ซับซ้อน ขณะเดียวกันก็มุ่งหวังให้ผู้ฝากรายใหญ่ควบคุมหรือเฝ้าระวังสถานการณ์ของสถาบันการเงินจากความเสี่ยงในกรณีที่สถาบันการเงินยุติการดำเนินงาน ซึ่งท้ายที่สุด ระบบคุ้มครองเงินฝากสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน เพราะจะช่วยลดแรงจูงใจในการปิดกิจการของสถาบันการเงิน ยับยั้งภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) และยังก่อให้เกิดความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในกระบวนการแก้ปัญหาเมื่อเกิดวิกฤตสถาบันการเงิน

จากหลักการดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อทำหน้าที่ดูแลผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตไม่เกินรายละ ๑ ล้านบาท ซึ่งทำให้องค์กรหรือกองทุนอื่นๆ ที่เข้าข่ายแสวงหากำไร ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ฝากเงินในนามของบุคคลอื่นหรือสมาชิกขององค์กร เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น ตลอดจนผู้ฝากเงินอื่นที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีลักษณะไม่แสวงหากำไร (Non-profit Organization) อาทิ สภากาชาดไทย มูลนิธิ ศาสนสถาน เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานพิเศษ และรับผิดชอบงานที่เป็นสาธารณกุศลโดยทำหน้าที่เสมือนแทนรัฐบาล ก็จะได้รับ ความคุ้มครองในจำนวนไม่เกิน ๑ ล้านบาทเช่นกัน

จากประเด็นข้อสังเกตข้างต้น รัฐจึงได้กำหนดแนวนโยบายเพื่อมุ่งเน้นให้การคุ้มครองเงินฝากเป็นไปอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๕๔ ของกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ที่เปิดโอกาสให้การคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทเพื่อความเป็นธรรม สามารถกระทำได้แต่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้มีการศึกษาถึงความเหมาะสมและมีความชัดเจนในประเภทผู้ฝากเงิน

ดังนั้น โครงการวิจัยนี้ จึงอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูล แนวคิด แนวปฏิบัติ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเงินฝากทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนสถิติ และข้อมูลพื้นฐานอื่น ๆ จากการสัมภาษณ์หน่วยงาน องค์กร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทางด้านการเงิน เพื่อมุ่งศึกษาความเหมาะสม การระบุประเภท ผู้ฝากเงินที่มีลักษณะพิเศษ

และแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทในสถาบันการเงินอย่างชัดเจน

โดยจากผลงานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบว่าการคุ้มครองแบบจำกัดจำนวนหรือบางส่วน ได้กำหนดจำนวนการคุ้มครองไว้ชัดเจน ซึ่งอาจกำหนดไว้ในระดับสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับเป้าหมายของรัฐ โดยหากเป้าหมายต้องการให้เกิดเสถียรภาพของสถาบันการเงิน ก็จะกำหนดวงเงินคุ้มครองไว้สูง ในขณะที่หากเป้าหมายต้องการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยและลดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ลง ก็จะกำหนดวงเงินคุ้มครองไว้ต่ำ ดังนั้น การกำหนดวงเงินคุ้มครองควรพิจารณาจากเป้าหมายของระบบคุ้มครองเงินฝาก

ส่วนระดับการคุ้มครองในสถาบันที่แตกต่างกัน (Level of Coverage for Different Institutions) ในกรณีที่มีประเภทสถาบันการเงินหรือผู้ฝากเงินที่แตกต่างกันในระบบ การกำหนดระดับของการคุ้มครองที่แตกต่างกันอาจมีผลกระทบ ทำให้สถาบันการเงินที่รับฝากเงินบางประเภทได้เปรียบสถาบันการเงินอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ผู้ฝากเงินทุกคนได้รับการคุ้มครองเท่ากันในทุกประเภทสถาบันการเงิน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการคุ้มครองเงินฝากที่ดำเนินการในต่างประเทศจะพบว่า โดยสรุปทุกประเทศที่มีระบบการคุ้มครองเงินฝาก จะให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินที่เป็นบุคคลธรรมดา แต่การดำเนินงานคุ้มครองเงินฝากสำหรับผู้ฝากเงินที่เป็นนิติบุคคลบางประเภทในต่างประเทศสามารถจำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ ประเทศที่ไม่คุ้มครองเงินฝากประเภทดังกล่าว เนื่องจากมีหลักการคือเน้นคุ้มครองเฉพาะผู้ฝากรายย่อย อาทิ อัลเบเนีย และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป เป็นต้น กลุ่มที่ ๒ คือ ประเทศที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่นิติบุคคลประเภทดังกล่าว แต่ระดับความคุ้มครองเท่ากับบัญชีเงินฝากบุคคลธรรมดา ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้มีมากที่สุด อาทิ สหราชอาณาจักร ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และกลุ่มที่ ๓ คือ ประเทศที่ให้ความคุ้มครองสำหรับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยบัญชีบางประเภทได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นพิเศษจากปกติ แต่ความคุ้มครองนั้นเป็นไปในลักษณะบัญชีของบุคคล มิใช่บัญชีของกองทุนหรือนิติบุคคล อาทิ สิงคโปร์ ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา และแคนาดา เป็นต้น ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีกลุ่มใดที่ขยายความคุ้มครองไปยังนิติบุคคลประเภทดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษหรือเป็นการเฉพาะ

เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อมูลพื้นฐานเงินฝากของนิติบุคคลที่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษา จะพบว่า ในปี ๒๕๕๒ ประเทศไทยมีบัญชีเงินฝากทั้งสิ้น ๕๖,๘๗๐,๑๔๔ บัญชี คิดเป็นยอดเงินฝากรวมกันทั้งสิ้น ๖,๙๐๖,๖๑๑.๕๘ ล้านบาท อย่างไรก็ตามจากการศึกษาภาพรวมเงินฝากของนิติบุคคลบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายงานวิจัย พบว่านิติบุคคลประเภทดังกล่าวมีจำนวนเงินฝากรวมทั้งสิ้น ๒๓๐,๓๐๒.๓๐ ล้านบาท จากเงินฝากทั้งหมด ๖,๙๐๖,๖๑๑.๕๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๓๓ ของยอดเงินฝากทั้งหมด ซึ่งเงินฝากของนิติบุคคลข้างต้นจะได้รับความคุ้มครองเพียง ๑ ล้านบาทแรกต่อบัญชีเท่านั้น ภายหลังจากวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ดังนั้น หากเกิดเหตุการณ์ที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตจะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่สมาชิกกองทุน สหกรณ์และสถาบันที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๓ ล้านบาท

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารายละเอียดลงไปในระดับบัญชี เพื่อเฉลี่ยสัดส่วนความเป็นเจ้าของของผู้ฝากเงินแต่ละรายโดยเฉลี่ย จะพบว่ามีส่วนความเป็นเจ้าของเงินฝากไม่สูงมากนัก และบางส่วนไม่เกินความคุ้มครองแบบจำกัดจำนวนที่จะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

ดังนั้น ในเบื้องต้น จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นในการขยายความคุ้มครองเงินฝากให้แก่บุคคลประเภทดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมการฝากเงินของผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าว ซึ่งมีการพิจารณาทั้งความมั่นคงและผลตอบแทนที่ได้รับควบคู่กันไป อีกทั้งมีความสามารถในการบริหารจัดการสินทรัพย์ของตน โดยการมีที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหาร ตลอดจนการจ้างบริษัทภายนอกเพื่อทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการสำคัญของการคุ้มครองเงินฝาก ได้แก่ ความไม่ซับซ้อนของผู้ฝากเงิน (Less-Financially-Sophisticated depositors) ความเข้าใจง่าย (Simplicity) ความเท่าเทียม (Equality of treatment) การงดเว้นการร่วมรับประกัน (Coinsurance should be avoided) ความรับผิดชอบบางส่วนจากผู้ฝากเงิน (Consumers should continue to have degree of responsibility for their decisions) ความต่อเนื่องของสภาพคล่อง (Liquidity Smoothing) ระยะเวลาการฝาก (Tenor) และผลิตภัณฑ์ที่เน้นเฉพาะการลงทุน (Investment oriented) จะพบว่า นิติบุคคลในขอบข่ายของการศึกษา ไม่เข้าข่ายที่จะได้รับความคุ้มครอง

โดยที่แนวคิดและหลักการสำคัญของการกำหนดประเภทเงินฝากหรือผู้ฝากเงินที่สมควรได้รับการคุ้มครอง คือ สถาบันคุ้มครองเงินฝากควรให้ความคุ้มครองเฉพาะเงินฝากของผู้ฝากเงินรายย่อยที่เป็นบัญชีของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลประเภทวิสาหกิจขนาดเล็กหรือ SMEs เท่านั้น แต่สำหรับผู้ฝากเงินนิติบุคคลที่อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วย กบข. กบพ. ก.บ.ก. กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สหกรณ์ ศาสนสถาน มูลนิธิ สภาวิชาชีพและผู้นำ ผลประโยชน์ของคู่สัญญา ถือได้ว่าเป็นผู้ฝากเงินรายใหญ่จึงไม่ควรได้รับความคุ้มครองเงินฝากแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้เงินฝากของนิติบุคคลเหล่านี้ได้รับความคุ้มครอง ๑ ล้านบาท เช่นเดียวกับเงินฝากของผู้ฝากเงินรายย่อย นั่นคือ กฎหมายคุ้มครองเงินฝากของไทย ได้ผ่อนปรนให้กับผู้ฝากเงินรายใหญ่อยู่พอสมควร กล่าวคือให้ได้รับความคุ้มครองเท่ากับผู้ฝากเงินทั่วไปที่ ๑ ล้านบาทต่อรายผู้ฝากเงินต่อสถาบันการเงิน ทั้งที่ โดยข้อเท็จจริงแล้ว หากมองในอีกแง่มุมหนึ่งจะพบว่า กลุ่มนิติบุคคลที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา อาทิ กองทุนต่าง ๆ สหกรณ์ หรือสภาวิชาชีพถือได้ว่าเป็นผู้ฝากเงินที่มีความสลับซับซ้อน ตลอดจนเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือสามารถจ้างนักการเงินมืออาชีพมาทำงานได้ทั้งสิ้น

สำหรับข้อสังเกตหรือข้อทักท้วงในประเด็นผู้ฝากเงินที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เช่น สภาวิชาชีพ มูลนิธิ และศาสนสถาน เป็นต้น ซึ่งรับผิดชอบงานที่เป็นสาธารณกุศล โดยทำหน้าที่เสมือนแทนรัฐบาลและทำงานที่จำเป็นต่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ ที่สมควรได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติม นั้น เห็นว่า ถ้าพิจารณาแต่เฉพาะหลักการการให้ความคุ้มครองเงินฝาก ก็ไม่ควรได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษแตกต่างจากผู้ฝากเงินอื่นแต่อย่างใด เพราะแม้แต่หน่วยงานของภาครัฐเองซึ่งมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในบางประเทศ เช่น กลุ่ม EU ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากแต่อย่างใด นอกจากนี้แล้ว หากให้การคุ้มครองเพิ่มเติมสำหรับนิติบุคคลบางประเภทมากกว่า ๑ ล้านบาท ก็จะมีการร้องขอจากนิติบุคคลอื่นเช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ฝากเงิน และเกณฑ์ที่จะใช้จำแนกว่าผู้ฝากเงินหรือนิติบุคคลใดจะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ รวมทั้งยังมีประเด็นการกำหนดวงเงินคุ้มครองเพิ่มเติมอีกว่า ควรเป็นเท่าไรจึงจะเหมาะสมและไม่เป็นการสร้างปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เพื่อลดความตื่นตระหนกสำหรับผู้ฝากเงินนิติบุคคลและสมาชิกตลอดจนผู้รับบริการจากนิติบุคคลนั้นๆ ทั้งภาครัฐและนิติบุคคลข้างต้นควรมีการเตรียมการรองรับพื้นฐานเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ทั้งองค์กรในฐานะผู้ฝากเงิน ผู้รับบริการ และระบบสถาบันการเงินในภาพรวม โดยการประชาสัมพันธ์และสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องและการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน เพื่อให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจในความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและประสิทธิภาพของหน่วยงานกำกับดูแล และสร้างความรู้และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลของสถาบันการเงินเพื่อให้ผู้ฝากเงินมีข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกรูปแบบการฝากเงินและการลงทุนที่ถูกต้อง

เช่นเดียวกันกับผู้ฝากเงินจะต้องให้ความสำคัญกับสถานะและความมั่นคงของสถาบันการเงินมากขึ้น โดยควรพิจารณาข้อมูลพื้นฐาน ได้แก่สถานะของสถาบันการเงิน ผลประกอบการ ฐานะเงินกองทุน (BIS Ratio) การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง คุณภาพสินทรัพย์ซึ่งพิจารณาจากหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ตลอดจนการจัดอันดับความน่าเชื่อถือโดยสถาบันการเงินต่างๆ และพิจารณาผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ที่มีความเป็นมืออาชีพในการบริหารสินทรัพย์ เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการลงทุนและการฝากเงิน และผู้ฝากเงินควรมีการกระจายความเสี่ยงของสินทรัพย์ในแผนการลงทุนทั้งหมด โดยไม่ฝากเงินในสถาบันใดสถาบันหนึ่งมากเกินไป แต่ควรกระจายเงินฝากไปยังสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่มีความมั่นคงสูง หรือพิจารณาการลงทุนในสินทรัพย์ประเภทอื่น ๆ ควบคู่กันไป

Executive Summary

Stability of financial institution system is instrumental to the whole economic system because financial institutions can be seen as financial intermediaries for the system; at the same time, a source of loan and deposit taking for all individuals and business units. Therefore, effective supervision from regulators along with financial discipline will be more important. Furthermore, a preparation for financial institution both before and after license withdrawal must be emphasized in order to reassure all subscribers.

As a consequence, deposit protection system plays a pivotal role on that; however, the core principles of effective deposit protection system by The International Association of Deposit Insurers (IADI) can be stratified into several approaches, but the main objective is to strengthen financial stability and protect small depositors with less complicated transaction. Likewise, it suggests those with a large amount of deposit to be well prepared. This can lead to an ultimate goal of the system by reducing the tendency for bank failure, moral hazard and increase transparency and confidence.

According to the core principles, Thailand Deposit Protection Agency was established under the Deposit Protection Act B.E. 2551 with the blanket guaranteed before converting to limited guarantee with 50 million baht and one million baht starting in August 11, 2011 and August 11, 2012 respectively. This will affect some kinds of depositors including funds that raise the money and invest on behalf of their members such as Government Pension Fund in both central and local level, Social Security Fund, Provident Funds. In addition, nonprofit organizations, religious entities and escrow agent will inevitably suffer from this limitation.

However, the government entity still provides room for the equity of this scheme by allow an article no. 54 to legislate the royal decree in order to extend the coverage level for specific depositors.

As the reasons already mentioned above, this research project is conducted by collecting both primary and secondary data along with the principle from related parties and stakeholders. This can contribute to final result and policy recommendations.

After analysis from the data we have, the researchers found that the level of coverage must be evidently specified; however, the level of coverage mostly depends upon the government's objective. If the government would like to protect the financial institution's stability, the coverage will be higher. On the other hand, if it focuses mainly on small depositors and moral hazard reduction, the coverage tends to be lower. However, Level of Coverage for Different Institutions and depositors is

mostly the same for the whole system in order to avoid the benefit that one can gain over others.

Moreover, the deposit protection scheme can be divided into three types based upon the type of depositors covered. First, the scheme that protects only small depositors and excludes any organizations or juridical persons can be found in European Union country's members. Secondly, the scheme which treats both individual depositors and institutional depositors in the same way with the same amount of coverage can be mostly found among the countries which adopt this scheme such as United Kingdom, The Philippines, Malaysia and Indonesia. Lastly, the scheme which specially treats some kinds of deposits such as pension account to gain an extra coverage separated from individual account. Singapore, Canada, USA and Taiwan belong to this group.

When we consider the global practice with the depositors' statistic, we found that the depositors under our research scope have the total of deposit approximately 230 billion baht from the total amount of 6.9 trillion baht or only 3.33 percent; however, if the coverage reduces to one million baht and the bank failed, more than 23 stakeholders will be adversely affected but with small amount and mostly less than one million baht per member which can be entirely covered by the current scheme.

However, the depositors' behavior is very sophisticated; they are well planned by taking both security and the return into account. Moreover, most of them acquire or hire advisors and specialists in order to assist them on asset management; as a result, they should be excluded from a special coverage but still qualify to get the same treatment as other depositors according to core principles of coverage which are Less-Financially-Sophisticated depositors, Simplicity, Equality of treatment, Coinsurance should be avoided, Consumers should continue to have degree of responsibility for their decisions, Liquidity Smoothing and Investment oriented.

Therefore, the scheme should mainly highlight on small depositors rather than these sophisticated counterparts. As for nonprofit organization, we have perceived that the government who also works for all Thais still does not get an extra coverage and there're no any countries to provide such a special exclusion. Moreover, if the government allows the extra coverage, there will be an inequality among these depositors since it is too difficult to establish distinct criteria and the amount of extra coverage for those who are and who are not be specifically covered.

Although there will not be an extra coverage extension currently, depositors under this research can adjust themselves during the transition period by emphasizing the stability of financial institutions with their basic information including the financial statement, BIS ratio, non performing loan, credit rating or acquiring experts to advise

them on asset management. Moreover, depositors can also split their own deposits to other financial institutions or other financial products offering higher return provided that they can accept the higher risk. The government, in addition, can support this smooth transition by providing the information to be available and easily accessed for the depositors and ensure the robust supervision process.

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	หน้า
Executive Summary	(๑)
สารบัญตาราง	(๕)
สารบัญแผนภาพ	(๑๑)
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความสำคัญและที่มาของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ในการวิจัย	๓
๑.๓ ขอบเขตของโครงการวิจัย	๓
๑.๔ ทฤษฎีและกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย	๓
๑.๕ วิธีการดำเนินงานวิจัย	๗
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๗
บทที่ ๒ วรรณกรรมปริทรรศน์	๘
๒.๑ ข้อมูลสมมาตรหรือความไม่สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information)	๘
๒.๒ วงเงินคุ้มครองและประเภทของผู้ฝากเงิน	๑๒
บทที่ ๓ ระบบการคุ้มครองเงินฝาก	๑๕
๓.๑ หลักการ/แนวคิดพื้นฐานและเจตนารมณ์ของการคุ้มครองเงินฝาก	๑๕
๓.๑.๑ ประเด็นข้อกฎหมาย	๑๕
๓.๑.๒ กรอบทั่วไป	๒๘
๓.๒ เกณฑ์ในการกำหนดประเภทบัญชีหรือผู้ฝากที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง	๓๙
๓.๒.๑ ประเด็นข้อกฎหมาย	๓๙
๓.๒.๒ กรอบทั่วไป	๔๓
๓.๓ ความสัมพันธ์ของหน่วยงาน: ตาข่ายความมั่นคงทางการเงิน (Financial Safety Net)	๔๔
๓.๔ กรณีศึกษาการคุ้มครองเงินฝากในต่างประเทศ	๕๒
๓.๔.๑ ประเทศสหรัฐอเมริกา	๕๒
๓.๔.๒ ประเทศแคนาดา	๕๖
๓.๔.๓ ประเทศอัลเบเนีย	๕๖
๓.๔.๔ ประเทศโปแลนด์	๕๗
๓.๔.๕ ประเทศสหราชอาณาจักร	๕๘
๓.๔.๖ ประเทศสวีเดน	๕๙

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๓.๔.๗ ประเทศญี่ปุ่น	๖๑
๓.๔.๘ ประเทศเกาหลีใต้	๖๑
๓.๔.๙ ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)	๖๒
๓.๔.๑๐ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง	๖๓
๓.๔.๑๑ ประเทศสิงคโปร์	๖๔
๓.๔.๑๒ ประเทศมาเลเซีย	๖๕
๓.๔.๑๓ ประเทศฟิลิปปินส์	๖๖
๓.๔.๑๔ ประเทศอินโดนีเซีย	๖๖
๓.๕ การดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย	๖๙
๓.๕.๑ ประวัติความเป็นมาสถาบันคุ้มครองเงินฝาก	๖๙
๓.๕.๒ ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทย	๗๐
บทที่ ๔ ประเภทของผู้ฝากเงินที่อยู่ในขอบเขตการศึกษา	๗๓
๔.๑ ขอบเขตการศึกษา	๗๓
๔.๒ ภาพรวมเงินฝากของประเทศไทย	๗๓
๔.๓ รายละเอียดสินทรัพย์ เงินฝากและเงินลงทุนของนิติบุคคลหรือผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา	๗๕
๔.๓.๑ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	๗๕
๔.๓.๒ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)	๗๗
๔.๓.๓ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.บ.ก.)	๗๙
๔.๓.๔ กองทุนประกันสังคม	๘๐
๔.๓.๕ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	๘๒
๔.๓.๖ สหกรณ์	๘๕
๔.๓.๗ ศาสนสถาน	๘๗
๔.๓.๘ มูลนิธิ	๘๘
๔.๓.๙ สภากาชาดไทย	๘๙
๔.๓.๑๐ การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑	๙๑
บทที่ ๕ การสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก	๙๕
๕.๑ หลักในการเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อการสัมภาษณ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	๙๕
๕.๒ การออกแบบคำถามสำหรับการสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก	๙๖
๕.๓ รายงานการสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก	๙๘
๕.๔ สรุปผลเบื้องต้นจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	๑๓๘

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ ๖	การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการกำหนดประเภทผู้ฝากเงิน ที่อาจได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติม	๑๔๔
	๖.๑ หลักการ/แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดประเภทเงินฝากหรือผู้ฝากเงิน ที่อาจได้รับความคุ้มครอง	๑๔๔
	๖.๒ แนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในต่างประเทศ	๑๔๗
	๖.๓ ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์นิติบุคคลที่อยู่ในขอบเขตการวิจัย	๑๔๙
	๖.๔ ประเด็นข้อกฎหมาย	๑๕๐
	๖.๕ การวิเคราะห์ตามข้อมูลผู้ฝากเงิน เงินฝาก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	๑๕๕
บทที่ ๗	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๑๕๙
	๗.๑ สรุปผลการศึกษา	๑๕๙
	๗.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๑๖๑
	๗.๒.๑ ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐ	๑๖๑
	๗.๒.๒ ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ฝากเงินซึ่งเป็นนิติบุคคลภายใต้ขอบเขตการศึกษา	๑๖๒
บรรณานุกรม		๑๖๔
ภาคผนวก		
	ก รายละเอียดสินทรัพย์ และเงินลงทุนของนิติบุคคลที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา	๑๖๗
	ข ความเป็นมาของระบบเอสโครว์	๑๗๗
	ค แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก	๑๘๖
	ง รายชื่อผู้ให้การสัมภาษณ์เชิงลึก	๑๙๐
	จ สรุปผลการสัมมนาเพื่อเผยแพร่งานวิจัยและรับฟังความคิดเห็น	๑๙๒

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๑	วงเงินความคุ้มครองเฉพาะของ FDIC แยกตามประเภท และความเป็นเจ้าของบัญชี ๕๔
ตารางที่ ๒	ประเภทผู้ฝากและเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ของประเทศในสหภาพยุโรป ๖๐
ตารางที่ ๓	สรุปเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองในประเทศต่างๆ ๖๘
ตารางที่ ๔	การเปรียบเทียบวงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง ๗๑
ตารางที่ ๕	เงินฝากและจำนวนบัญชีเงินฝากของประเทศไทย ๗๔
ตารางที่ ๖	จำนวนผู้ฝากแยกตามระดับเงินฝาก ๗๔
ตารางที่ ๗	จำนวนเงินฝากแยกตามระดับเงินฝาก ๗๔
ตารางที่ ๘	จำนวนเงินฝากแยกตามหน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา ปี ๒๕๕๒ ๗๕
ตารางที่ ๙	จำนวนสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ๗๖
ตารางที่ ๑๐	รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ๗๖
ตารางที่ ๑๑	จำนวนสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ๗๗
ตารางที่ ๑๒	รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ๗๘
ตารางที่ ๑๓	รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ๗๙
ตารางที่ ๑๔	จำนวนสมาชิกของกองทุนประกันสังคมและสัดส่วนของสมาชิก ต่อผู้ฝากเงินทั้งหมด ๘๑
ตารางที่ ๑๕	รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนประกันสังคม ๘๒
ตารางที่ ๑๖	จำนวนสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและสัดส่วนของสมาชิก ต่อผู้ฝากเงินทั้งหมด ๘๓
ตารางที่ ๑๗	รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ๘๔
ตารางที่ ๑๘	จำนวนสมาชิกของสหกรณ์และสัดส่วนของสมาชิกต่อผู้ฝากเงินทั้งหมด (ปีงบประมาณ) ๘๕
ตารางที่ ๑๙	สินทรัพย์ทั้งหมดของสหกรณ์ (ปีงบประมาณ) ๘๖
ตารางที่ ๒๐	เงินฝากของสหกรณ์ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ๘๖
ตารางที่ ๒๑	จำนวนเงินฝากและจำนวนบัญชีเงินฝากของศาสนสถาน ปี ๒๕๕๒ จำแนกตามระดับเงินฝาก ๘๘
ตารางที่ ๒๒	จำนวนเงินฝากและจำนวนบัญชีเงินฝากของมูลนิธิ ปี ๒๕๕๒ จำแนกตามระดับเงินฝาก ๘๙
ตารางที่ ๒๓	เงินลงทุนของสภาอากาศไทย ๙๐
ตารางที่ ๒๔	การโอนกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ๙๓

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ ๒๕	มูลค่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	๙๔
ตารางที่ ๒๖	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์	๑๒๘
ตารางที่ ๒๗	สรุปผลเบื้องต้นจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง	๑๔๑
ตารางที่ ๒๘	ผลกระทบเฉลี่ยต่อรายของนิติบุคคลหรือผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ใน ขอบข่ายการศึกษา	๑๕๕
ตารางที่ ๒๙	จำนวนผู้ได้รับผลกระทบเรียงลำดับจากน้อยไปหามาก	๑๕๗

สารบัญแผนภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ ๑	กรอบแนวคิดของโครงการวิจัย	๖
แผนภาพที่ ๒	การกำกับดูแลสถาบันการเงินในภาพรวมของไทย	๔๕
แผนภาพที่ ๓	สัดส่วนการลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ณ สิ้นปี ๒๕๕๒	๗๗
แผนภาพที่ ๔	สัดส่วนการลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ณ สิ้นปี ๒๕๕๒	๗๘
แผนภาพที่ ๕	สัดส่วนสินทรัพย์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพฯ ปี ๒๕๕๒	๘๐
แผนภาพที่ ๖	สัดส่วนการลงทุนของกองทุนประกันสังคม ปี ๒๕๕๒	๘๒
แผนภาพที่ ๗	สัดส่วนการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ปี ๒๕๕๒	๘๔
แผนภาพที่ ๘	สัดส่วนสินทรัพย์ของสหกรณ์ ปี ๒๕๕๒	๘๖
แผนภาพที่ ๙	สัดส่วนเงินลงทุนของสภาอากาศไทย ณ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒	๙๑
แผนภาพที่ ๑๐	แสดงขั้นตอนของระบบการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา กรณีการซื้อ - ขายบ้าน	๙๒
แผนภาพที่ ๑๑	แสดงที่อยู่อาศัยจดทะเบียนเพิ่มในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา (๒๕๔๘ - ๒๕๕๒)	๙๓

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความสำคัญและที่มาของปัญหา

สถาบันการเงินมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินให้กับระบบเศรษฐกิจ และในขณะเดียวกันสถาบันการเงินก็ทำหน้าที่เป็นแหล่งออมเงินที่มีบทบาทต่อประชาชนทุกสาขาอาชีพและทุกระดับ ซึ่งรวมถึงการทำหน้าที่เป็นแหล่งฝากเงินขององค์กร หน่วยงานทั้งของภาครัฐและเอกชน ดังนั้น เสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ความเข้มแข็งและการมีเสถียรภาพของสถาบันการเงินนอกจากการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการมีวินัยทางการเงินของผู้ใช้บริการและสถาบันการเงินแล้ว ความผันผวนทางเศรษฐกิจก็มีนัยสำคัญต่อความเข้มแข็งและการมีเสถียรภาพของสถาบันการเงินด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากวิกฤตทางการเงินที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินเป็นอย่างมาก ทำให้สถาบันการเงินหลายแห่งต้องปิดกิจการลง ซึ่งการปิดกิจการของสถาบันการเงินย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการทั้งผู้ฝากเงินและผู้ใช้บริการสินเชื่อของสถาบันการเงินนั้น ๆ

วัตถุประสงค์หลักของการคุ้มครองเงินฝากตามหลักการของ The International Association of Deposit Insurers (IADI) สามารถจำแนกได้เป็นหลายกรณี แต่โดยทั่วไปแล้วมุ่งหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยที่มีรูปแบบธุรกรรมที่ไม่ซับซ้อน ขณะเดียวกันก็มุ่งหวังให้ผู้ฝากรายใหญ่ควบคุมหรือเผื่อระวังสถานการณ์ของสถาบันการเงินจากความเสียหายในกรณีที่สถาบันการเงินยุติการดำเนินงาน ซึ่งท้ายที่สุด ระบบคุ้มครองเงินฝากสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน เพราะจะช่วยลดแรงจูงใจในการปิดกิจการของสถาบันการเงิน ยับยั้งภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) และยังก่อให้เกิดความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในกระบวนการแก้ปัญหาเมื่อเกิดวิกฤตสถาบันการเงิน

เนื่องจากการจัดตั้งระบบคุ้มครองเงินฝากเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้ฝากรายย่อยและการรักษาเสถียรภาพระบบการเงิน ดังนั้น เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองควรเป็นเงินฝากของทุกสถาบันการเงินในประเทศ และเงินฝากที่คุ้มครองต้องมีสัดส่วนสูงเพียงพอเมื่อเทียบกับยอดเงินฝากทั้งหมดในทางปฏิบัติ สถาบันคุ้มครองเงินฝากทุกแห่งจะคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินในประเทศ ยกเว้นเงินฝากในสกุลเงินตราต่างประเทศ หนี้หรือส่วนอื่น ๆ ที่มีใช้เงินฝาก อย่างไรก็ตาม หลักการคุ้มครองไม่จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์เฉพาะที่ตายตัว แต่สามารถแตกต่างกันได้ในแต่ละประเทศตามวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์รองของการคุ้มครองเงินฝาก

แนวทางการกำหนดเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองนั้น รัฐหรือผู้ดำเนินนโยบายจะต้องระบุไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนโดยอาศัยคุณลักษณะต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบ ได้แก่ ความสะดวกในการระบุความเป็นเจ้าของบัญชี ความเป็นที่ยอมรับของเครื่องมือหรือผลิตภัณฑ์เงินฝาก ความสำคัญของชนิดเงินฝากดังกล่าวต่อระบบธนาคารโดยเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ตลอดจนคุณลักษณะและวัตถุประสงค์ของเงินฝากประเภทดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจนข้างต้น แต่เงินฝากบางประเภทอาจไม่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง เพราะเงินฝากดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ฝากรายย่อย นอกจากนี้ เงินฝากสกุลต่างประเทศ เงินฝากระหว่างสถาบัน

การเงิน เงินฝากของรัฐบาล บัตรเงินฝาก ตลอดจนเงินฝากผิดกฎหมาย ถือเป็นเงินฝากที่ไม่อยู่ในขอบข่ายความคุ้มครอง โดยเฉพาะกรณีเงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน เพราะเป็นการลดแรงจูงใจในการตรวจสอบระหว่างสถาบันการเงินด้วยกันจนทำลายกลไกตลาดในการกำกับดูแลในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของประเทศไทย ปัจจุบันมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อทำหน้าที่ดูแลผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตไม่เกิน รายละเอียด ๑ ล้านบาท จึงหมายความว่าผู้ฝากเงินบางประเภทที่เป็นหน่วยงานตลอดจนองค์กรหรือกองทุนอื่นๆ ที่เข้าข่ายแสวงหากำไร ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ฝากเงินในนามของบุคคลอื่นหรือสมาชิกขององค์กร เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น จะได้รับเงินคืนในกรณีที่สถาบันการเงินที่ กบข. หรือกองทุนดังกล่าวฝากเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตในจำนวนไม่เกิน ๑ ล้านบาท ซึ่ง กบข. และกองทุนอื่นๆ มีสมาชิกที่เป็นเจ้าของเงินฝากอยู่เป็นจำนวนมาก และเงินฝากดังกล่าวเป็นเงินออมเพื่อการดำรงชีวิตหลังการเกษียณอายุ ดังนั้น หากเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นย่อมจะส่งผลกระทบต่อสมาชิกของ กบข. และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและครอบครัวเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ยังมีผู้ฝากเงินอื่นที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีลักษณะไม่แสวงหากำไร (Non-profit Organization) อาทิ สมาภาชาชาติไทย มูลนิธิ ศาสนสถาน เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานพิเศษ และรับผิดชอบงานที่เป็นสาธารณกุศลโดยทำหน้าที่เสมือนแทนรัฐบาล ดังนั้น หากเกิดเหตุการณ์สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และหน่วยงานเหล่านั้นได้รับเงินคุ้มครองในจำนวนไม่เกิน ๑ ล้านบาท ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานเหล่านั้นและกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการเป็นอย่างยิ่ง

จากประเด็นข้อสังเกตข้างต้น รัฐจึงได้กำหนดแนวนโยบายเพื่อมุ่งเน้นให้การคุ้มครองเงินฝากเป็นไปอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๕๔ ของกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ที่เปิดโอกาสให้การคุ้มครองแก่ผู้ฝากบางประเภทเพื่อความเป็นธรรมสามารถกระทำได้แต่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้มีการศึกษาถึงความเหมาะสมและมีความชัดเจนในประเภทผู้ฝากเงิน

ดังนั้น โครงการวิจัยนี้ จึงอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูล แนวคิด แนวปฏิบัติ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเงินฝากทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนสถิติ และข้อมูลพื้นฐานอื่น ๆ จากหน่วยงาน องค์กร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อมุ่งศึกษาความเหมาะสม การระบุประเภทผู้ฝากเงินที่มีลักษณะพิเศษ และแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทในสถาบันการเงินอย่างชัดเจน โดยมุ่งหวังให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก มีข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำหนดแนวทางในการให้ความคุ้มครองเงินฝากอย่างครอบคลุม เป็นธรรม เสมอภาค และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

๑.๒ วัตถุประสงค์ในการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินที่มีลักษณะพิเศษบางประเภทภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เช่น กบข. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สภาอากาศไทย ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น

๑.๒.๒ เพื่อให้มีกรอบแนวทางในการดำเนินการให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมและชัดเจน ตลอดจนนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

๑.๓ ขอบเขตของโครงการวิจัย

โครงการวิจัยนี้จะดำเนินการศึกษาระบบคุ้มครองเงินฝากของไทย เพื่อให้ได้แนวทางในการให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินบางประเภทของสถาบันคุ้มครองเงินฝากสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นการทั่วไป โดยใช้ข้อมูลจากทฤษฎีและประสบการณ์ในต่างประเทศ รวมทั้งการระดมความคิดเห็นโดยการจัดประชุมสัมมนา Focus group ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบความต้องการและปัญหาหากความคุ้มครองเงินฝากจะคุ้มครองเงินฝากเท่ากับที่กฎหมายกำหนดเป็นการทั่วไป

ผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายของโครงการวิจัยนี้ ได้แก่ กบข. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบข.) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.บ.ก.) กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ศาสนสถาน สหกรณ์ มูลนิธิ สภาอากาศไทย ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

๑.๔ ทฤษฎีและกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย

๑) หลักการตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มุ่งเน้นให้การคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินรายย่อย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีลักษณะไม่แสวงหากำไร (Non-profit Organization) อาทิ มูลนิธิ สภาอากาศไทย ศาสนสถาน สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น ตลอดจนกองทุนอื่นๆ ที่เข้าข่ายการแสวงหากำไร อาทิ กบข. กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund: PVD) และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund: RMF) และผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น ได้รับการคุ้มครองเท่ากับผู้ฝากเงินรายย่อยภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ ได้รับการคุ้มครองเงินฝากในบัญชีไม่เกิน ๑ ล้านบาท จึงเห็นควรมีการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับ (๑) โครงสร้างบัญชีเงินฝากของหน่วยงาน/องค์กรสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร/องค์กรการกุศลต่างๆ และ (๒) ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการประกันเงินฝากขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร/องค์กรการกุศล และผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ในต่างประเทศ

๒) ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกของส่วนร่วม (Public Choice Theory) เอกสารนำเสนอของอาจารย์วรุฒิ จำลองนาค และ Vincent Ostrom; Elinor Ostrom, ๑๙๗๑, Public Choice: A Different Approach to the Study of the Public Administration ได้กล่าวถึงลักษณะทั่วไปของทฤษฎีการตัดสินใจเลือกของส่วนร่วม (Public Choice Theory) ว่า การพิจารณาในแง่ของรัฐบาล (Public Sector) มีหน้าที่ผลิตนโยบายออกมาตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยนโยบายที่รัฐผลิตออกมาหรืออีกนัยหนึ่ง คือ บทบาทที่รัฐมักจะแสดงมีอยู่ ๓ ด้านคือ (๑) การจัดให้มี

สินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การป้องกันประเทศ การปกป้องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นต้น (๒) การเข้าไปแทรกแซงเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของเศรษฐกิจระบบตลาด และ (๓) การกระจายรายได้ หรือความมั่งคั่งจากคนรวยไปสู่คนจน

๓) หลักการในการประกันเงินฝาก (Principles of Deposit Insurance) ของ Beck (๒๐๐๑, pp.๓-๕) ซึ่งได้เสนอไว้ใน “Deposit insurance as private club: Is Germany is model?” ว่า นโยบายประกันเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งของตาข่ายป้องกันภัยทางการเงินซึ่งมีวัตถุประสงค์ขัดแย้งกัน ๒ ประการ ประการแรก การประกันเงินฝากต้องการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยและสร้างความมั่นคงให้สถาบันการเงิน ประการที่สอง ตาข่ายป้องกันภัยทางการเงินต้องการจูงใจให้ธนาคารที่มีความเสี่ยงเพิ่มสูงขึ้นมีจำนวนน้อยที่สุด ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้ธนาคารล้ม แต่การประกันเงินฝากก็อาจเป็นช่องทางที่ธนาคารโอนความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจไปให้เจ้าของเงินฝากได้ ดังนั้น กองทุนอื่น ๆ ที่เข้าข่ายการแสวงหากำไร อาทิ กบข. กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund: PVD) และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund: RMF) และผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เป็นผู้ดูแลเงินลงทุนหรือเงินออมของสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ออมเงินหรือผู้ฝากเงินรายย่อย ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่าการให้ความคุ้มครองกองทุนอื่นๆ ที่เข้าข่ายการแสวงหากำไรและผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา จะนำหลักการการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยมาใช้กับบัญชีเงินฝากเหล่านี้ เพื่อให้สามารถได้รับการคุ้มครองเงินฝากสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นทั่วไปได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การกำหนดการคุ้มครองกองทุนอื่น ๆ ที่เข้าข่ายการแสวงหากำไรและผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา เป็นกรณีพิเศษ จะต้องพิจารณาถึงการก่อให้เกิดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) โดยกองทุนอื่น ๆ ที่เข้าข่ายการแสวงหากำไรและผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา เหล่านี้ สามารถฝากเงินที่สถาบันการเงินโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยง แต่คำนึงถึงผลตอบแทนหรือดอกเบี้ยเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดการบิดเบือนของการฝากเงินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินของผู้ฝากเงิน โดยอาจมีการถ่ายเทความเสี่ยงไปยังกองทุนอื่น ๆ ที่เข้าข่ายการแสวงหากำไรและผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา เหล่านี้ได้

กรอบแนวคิดของโครงการวิจัยนี้ ดังแสดงในแผนภาพที่ ๑ คือ การศึกษาถึงความเหมาะสม ความจำเป็น ข้อดีข้อเสีย และผลกระทบในการกำหนดแนวทางในการให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินที่มีลักษณะพิเศษ โดยแบ่งผู้ฝากออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ได้แก่

๑) ผู้ฝากบุคคลธรรมดาและรายย่อยทั่วไป ซึ่งมีข้อมูลจำกัดและเงินฝากส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปเพื่อการดำรงชีพ ผู้ฝากกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีเงินฝากไม่ถึง ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน หรือมากกว่า ๑ ล้านบาทแต่สามารถกระจายบัญชีไปยังสถาบันการเงินแหล่งอื่นๆ ให้ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงินได้

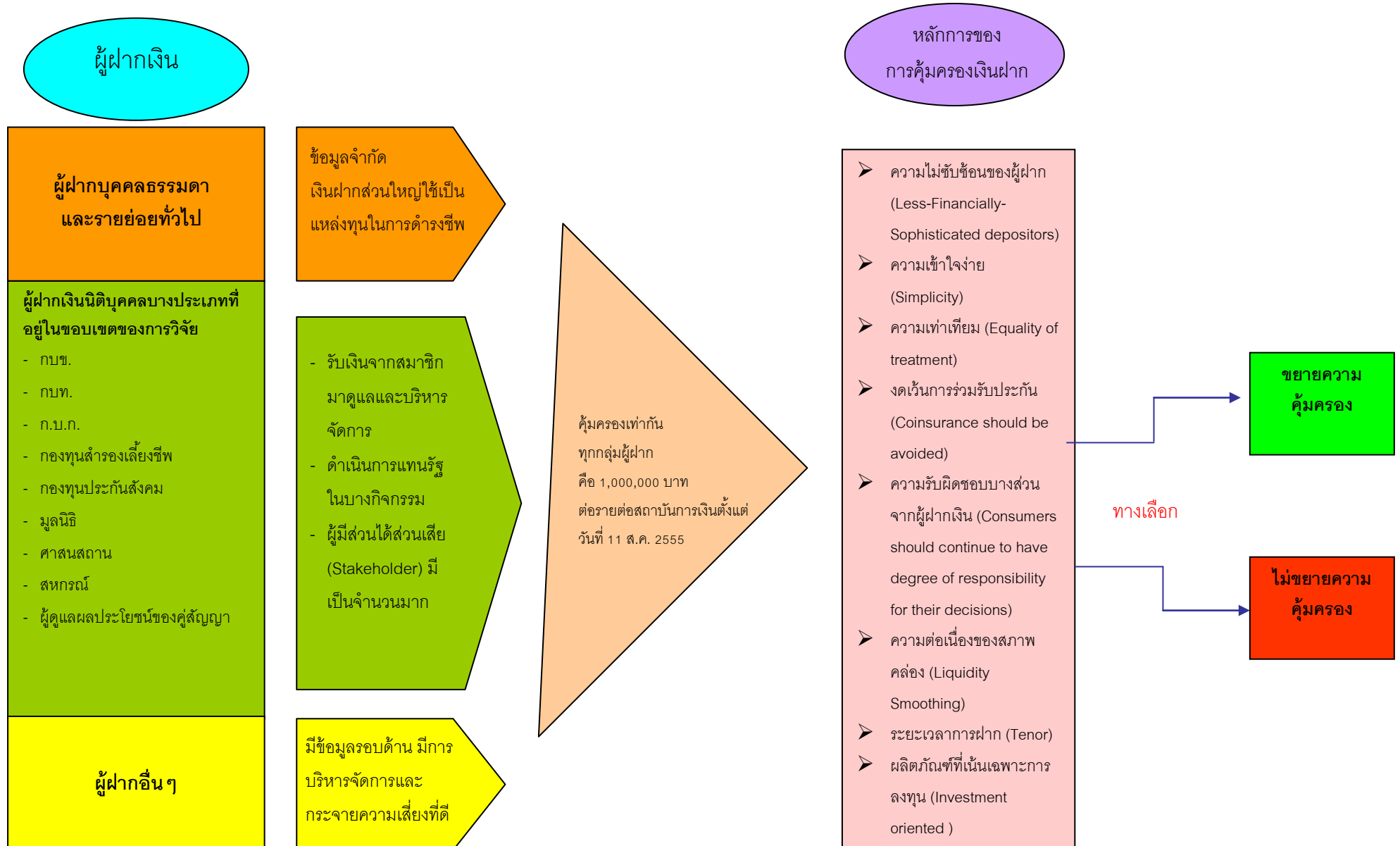
๒) ผู้ฝากเงินนิติบุคคลบางประเภทที่อยู่ในขอบเขตของการวิจัย ซึ่งมีหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่มหลัก คือการรับเงินจากสมาชิกเพื่อมาบริหารจัดการต่อ ได้แก่ กบข. กบพ. ก.บ.ก. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม สหกรณ์ และผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ขณะที่ผู้ฝากอีกกลุ่มคือกลุ่มที่ทำหน้าที่ดำเนินการแทนรัฐในบางกิจกรรมและมุ่งเน้นไปเพื่อการสาธารณกุศล ซึ่งทั้ง ๒ กลุ่มมีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือมีเงินฝากจำนวนมากและการดำเนินงานมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก

๓) กลุ่มผู้ฝากอื่น ๆ ที่มียอดเงินฝากในระดับสูงกว่าวงเงินความคุ้มครอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มี และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ครบถ้วน รอบด้าน ตลอดจนมีการบริหารจัดการและกระจายความเสี่ยงได้เป็นอย่างดี

ผู้ฝากทั้ง ๓ กลุ่มจะต้องเผชิญกับสถานการณ์เดียวกันภายหลังวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ คือการปรับลดระดับความคุ้มครองเงินฝากเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน ซึ่งผู้ฝากหลาย ๆ กลุ่ม โดยเฉพาะผู้ฝากในกลุ่มที่ ๒ เห็นว่าอาจมีความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองเงินฝากเป็นพิเศษ จึงเป็นที่มาของคณะผู้วิจัย ที่จะต้องนำเสนอประเด็นเชิงกฎหมายและหลักการสำคัญของการคุ้มครองเงินฝากที่สำคัญเข้ามาประกอบการวิเคราะห์ ได้แก่

- ความไม่ซับซ้อนของผู้ฝาก (Less-Financially-Sophisticated depositors)
- ความเข้าใจง่าย (Simplicity)
- ความเท่าเทียม (Equality of treatment)
- การงดเว้นการร่วมรับประกัน (Coinsurance should be avoided)
- ความรับผิดชอบบางส่วนจากผู้ฝากเงิน (Consumers should continue to have degree of responsibility for their decisions)
- ความต่อเนื่องของสภาพคล่อง (Liquidity Smoothing)
- ระยะเวลาการฝาก (Tenor)
- ผลกระทบที่เน้นเฉพาะการลงทุน (Investment oriented)

นอกจากการวิเคราะห์ในส่วนหลักการของการคุ้มครองเงินฝากและข้อกำหนดแล้ว ผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงพฤติกรรมการฝากเงินและการบริหารสินทรัพย์ของผู้ฝากในกลุ่มดังกล่าว ผ่านข้อมูลปฐมภูมิ ทฤษฎีภูมิ และการสัมภาษณ์ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาขยายความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากทั้ง ๓ กลุ่มข้างต้น ตลอดจนทางเลือก และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ภายหลังผลการศึกษาไม่ว่าจะมีการขยายความคุ้มครองหรือไม่ก็ตาม



๑.๕ วิธีการดำเนินงานวิจัย

วิธีการดำเนินโครงการวิจัยนี้ประกอบด้วย

๑) การรวบรวมข้อมูลและการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยข้อมูลที่ใช้ประกอบด้วยข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งในส่วนข้อมูลโครงสร้างการคุ้มครองเงินฝากของไทยและต่างประเทศ ข้อมูลโครงสร้างบัญชีเงินฝากของหน่วยงาน องค์การสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไรตลอดจนองค์กรการกุศลต่าง ๆ และผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมถึงข้อมูลโครงสร้างเงินฝากของผู้ฝากเงินที่มีลักษณะพิเศษอื่นๆ

๒) การสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก (Focus Group Interview) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลปฐมภูมิ โดยข้อมูลดังกล่าวได้จากการสำรวจตามหลักการทางสถิติ และการสัมภาษณ์บุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ จะมีกระบวนการควบคุมคุณภาพ (Quality control) ทั้งชุดคำถามที่ใช้และข้อมูลที่ได้

๓) การวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งการวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ การประชุมสัมมนา และจากการรวบรวมจากแหล่งข้อมูลอื่นๆ การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลโครงสร้างระบบคุ้มครองเงินฝากในและต่างประเทศ ตลอดจนการวิเคราะห์เชิงสถิติเบื้องต้นโดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

๔) การสรุปผลเชิงนโยบาย โดยเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมในการกำหนดประเภทผู้ฝากเงินที่มีลักษณะพิเศษที่สมควรได้รับการคุ้มครองเงินฝากเพื่อความเป็นธรรม ตลอดจนนโยบายและแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการให้การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากบางประเภท

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑) ผลการศึกษาจะทำให้มีข้อมูลที่ชัดเจนว่ามีผู้ฝากที่มีลักษณะพิเศษประเภทใดบ้างที่ควรได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง

๒) ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลเพียงพอในการชี้แจงต่อสาธารณะได้

๓) ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลเพียงพอในการเตรียมการเพื่อรองรับผลของการดำเนินการให้ความคุ้มครองเพิ่มเติม

๔) สาธารณะมีความเชื่อมั่นต่อระบบคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งจะส่งผลให้เกิดวินัยทางการเงินเพิ่มขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

บทที่ ๒ วรรณกรรมปริทรรศน์

๒.๑ ข้อมูลสมมาตรหรือความไม่สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information)

๒.๑.๑ ภิญโญ กรุดรูป (๒๕๕๑) ได้กล่าวถึง ความไม่สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric information) หมายถึงลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีความสมมาตรกันระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายในตลาดสินค้าและบริการหรือปัจจัยการผลิต โดยแยกได้ ๒ ประเภท คือ

๑) ปัญหา Adverse selection คือปัญหาที่สารสนเทศไม่สมมาตรก่อนการตกลงสัญญา ซึ่งจะก่อให้เกิดกลุ่มเสี่ยงเข้าสู่ตลาด

๒) ปัญหา Moral hazard คือปัญหาที่สารสนเทศไม่สมมาตรหลังการตกลงสัญญา ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ทำให้เสี่ยงมากขึ้น

๒.๑.๒ ดร.กรกรณ์ ชีวะตระกูลพงษ์ (๒๕๕๑) ได้กล่าวถึง ข้อมูลสมมาตรหรือความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ว่าเป็นสาเหตุของความล้มเหลวของตลาดประการหนึ่ง คือกรณีที่มีความไม่สมมาตรของข้อมูล กล่าวคือ ข้อมูลที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาดแต่ละฝ่ายมีนั้นไม่เท่ากัน เช่น ผู้ขายอาจจะมีข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์มากกว่าผู้ซื้อ จึงทำให้เกิดความล้มเหลวของตลาด กล่าวคือ คุณภาพที่ได้จากตลาดนั้น จะไม่เป็นจุดที่มีประสิทธิภาพของสังคม (social optimal)

โดยในที่นี้ จะพิจารณาความไม่สมมาตรของข้อมูล แบ่งเป็น ๒ ประเภทด้วยกันกล่าวคือ

๑) Adverse selection

เป็นลักษณะของความไม่สมมาตรของข้อมูลในรูปแบบที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง มีข้อมูลน้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง หรือกล่าวโดยทั่วไปคือ เป็นลักษณะที่ธรรมชาติจะเลือกลักษณะของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งให้โดยที่มิเพียงตัวเขาเท่านั้นที่รู้ลักษณะของตน (เช่น คุณภาพสูง หรือคุณภาพต่ำ) ในขณะที่คู่สัญญาอีกฝ่ายจะไม่มีโอกาสรู้ถึงลักษณะของคู่สัญญาของตนจนกว่าการทำสัญญาจะสิ้นสุดแล้ว แต่ลักษณะดังกล่าว กลับมีผลต่อผลตอบแทนของเขา ดังนั้น บางครั้งจะเรียกปัญหานี้ว่า “การมีข้อมูลแอบแฝง (Hidden Information)”

๒) Moral Hazard

ที่ผ่านมา ได้ศึกษาถึงกรณีที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด มีข้อมูลที่อีกฝ่ายไม่รับรู้ แต่บางกรณีปัญหาอาจเกิดขึ้นทั้งที่ทั้ง ๒ ฝ่ายมีข้อมูลครบถ้วน แต่ผลลัพธ์หรือผลตอบแทนขึ้นอยู่กับการกระทำของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ที่อีกฝ่ายไม่สามารถตรวจสอบได้ บางครั้งเราจึงเรียกปัญหา Moral hazard ว่า “การมีกรกระทำแอบแฝง (Hidden Action)”

ตัวอย่างของปัญหา moral hazard เช่น กรณีของการประกันสุขภาพ ก่อนทำการประกันสุขภาพ บริษัทประกันจะทำการตรวจสอบสุขภาพของผู้เอาประกัน ทำให้มีข้อมูลสมมาตรเกี่ยวกับสุขภาพของบุคคลนั้น อย่างไรก็ตาม บริษัทประกันไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลความประพฤติของผู้เอาประกันในช่วงที่ถือประกันได้ เช่น ผู้เอาประกันอาจจะมีพฤติกรรมที่มีความเสี่ยงสูง อย่างการดื่มเหล้าหนัก สูบบุหรี่ เที่ยวกลางคืน เป็นต้น เป็นผลทำให้บริษัทประกันต้องจ่ายค่าชดเชยมากกว่าที่ควรจะเป็นในขณะที่ทำสัญญา เช่นเดียวกับการประกันภัยรถยนต์เมื่อผู้ทำประกันได้ประกันรถยนต์เรียบร้อยแล้ว อาจทำให้ความประมาทในการขับขี่เพิ่มขึ้น

อีกตัวอย่างหนึ่งของปัญหา moral hazard คือการที่เจ้าของกิจการทำการจ้างผู้จัดการมาบริหารบริษัทแทนตัวเอง เจ้าของกิจการจะไม่สามารถทราบได้ว่าผู้จัดการได้ใช้ความพยายามแค่ไหนในการทำงาน สิ่งที่เจ้าของกิจการสามารถตรวจสอบได้คือ พิจารณาว่าผู้จัดการดำเนินงานแล้วได้กำไรเท่าไร ซึ่งกำไรนั้นแม้ว่าจะขึ้นอยู่กับความพยายามของผู้จัดการส่วนหนึ่ง แต่ก็ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เช่น สภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น แต่การจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้จัดการ ไม่สามารถจ่ายให้ตามความพยายามของผู้จัดการ ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้ ทางเจ้าของกิจการจึงต้องจ่ายค่าตอบแทนตามกำไรแทน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา moral hazard เช่นเดียวกัน

๒.๑.๓ จากความหมายของข้อมูลอสมมาตรข้างต้น ทำให้ภาครัฐเข้าแทรกแซงในระบบการเงิน ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านความเพียงพอของเงินกองทุนเพื่อบังคับให้ธนาคารรักษาระดับเงินกองทุนให้อยู่ในระดับสูง และการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย ซึ่งมีงานวิจัยที่ได้กล่าวถึงปัญหาข้อมูลอสมมาตร (Asymmetric Information) ภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) และ Adverse selection ดังนี้

๑) David Miles (๑๙๙๕) ได้กล่าวว่า ข้อมูลอสมมาตรระหว่างผู้จัดการธนาคารกับผู้ฝากเงิน ทำให้ตลาดล้มเหลว รัฐบาลหรือธนาคารกลางจึงเข้ามาแทรกแซงในระบบการเงิน การแทรกแซงนี้อาจอยู่ในรูปแบบการกำกับดูแลด้านความเพียงพอของเงินกองทุนเพื่อบังคับให้ธนาคารรักษาระดับเงินกองทุนให้อยู่ในระดับสูง อย่างไรก็ตาม หากผู้ฝากเงินไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการเงินของธนาคารแต่ละแห่งได้ ธนาคารจะดำรงระดับเงินกองทุนในอัตราที่ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็นได้ ในกรณีที่ผู้ฝากเงินเข้าถึงข้อมูลฐานะการเงินของธนาคารได้ ธนาคารจะรักษาระดับเงินกองทุนในอัตราที่สูงกว่า เพราะการที่ธนาคารมีอัตราเงินกองทุนในระดับสูงจะช่วยให้ผู้ฝากเงินยอมรับอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลง

๒) A.W. Mullineux, Victor Murinde (๒๐๐๓) ได้กล่าวว่า ในหลักการของการคุ้มครองเงินฝากแบบชัดเจน กองทุนคุ้มครองเงินฝากจะเป็นเงินที่ธนาคารนำส่งเข้ากองทุนดังกล่าว ทั้งนี้ทฤษฎีพื้นฐานที่ธนาคารจ่ายเงินเข้ากองทุนมี ๒ บทบาทคือ ประการแรกเมื่อธนาคารล้มละลาย กองทุนคุ้มครองเงินฝากจะจ่ายผู้ฝากเงินเต็มจำนวนหรือจำกัดจำนวน ประการที่สองคือ เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินที่ไม่ซับซ้อน (unsophisticated depositors) ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน จากการที่ข้อมูลอสมมาตรและเพิ่มความมั่นคงในระบบการเงิน ทั้งนี้ผู้กำกับดูแลคาดหวังว่าการคุ้มครองเงินฝากแบบชัดเจนจะช่วยลดปัญหาข้อมูลอสมมาตรให้แก่ผู้ฝากเงิน ช่วยสร้างความเชื่อมั่นในระบบธนาคาร และลดความผันผวนของระบบการเงิน เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการคุ้มครองเงินฝากคือเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย ส่งเสริมความมั่นคงในระบบการเงิน และส่งเสริมการแข่งขันในระบบธนาคาร

๓) Dewatripont and Tirole (๑๙๙๒) ได้กล่าวว่า เมื่อธนาคารมีปัญหา ผู้จัดการธนาคารและผู้ถือหุ้นมีแรงจูงใจที่จะเสี่ยงมากขึ้นเพื่อให้ธนาคารกลับสู่สภาพเดิม ดังนั้น เจ้าของของธนาคาร รวมถึงผู้ฝากเงินจึงควรสนใจตรวจสอบฐานะของธนาคารที่ผลการดำเนินงานไม่ดี อย่างไรก็ตาม ผู้ฝากเงินรายย่อยไม่สามารถติดตามตรวจสอบฐานะของธนาคารได้ จึงทำให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทและแทรกแซงแทน หน่วยงานภาครัฐจึงมีการกำกับดูแลธนาคาร โดยกำหนดระดับเงินกองทุนและจำกัดการขยายตัวของเงินฝาก ทั้งนี้ภาครัฐจะเข้าแทรกแซงธนาคารเมื่อเกิดปัญหาโดยทำหน้าที่แทนผู้ฝากเงินรายย่อย กล่าวโดย

สรุปคือภาครัฐจะเข้าแทรกแซงเมื่อมีความเป็นไปได้ที่ bank runs และการที่มีข้อมูลสมมาตรระหว่างธนาคารกับผู้ฝากเงินรายย่อย

๔) Beat Bernet and Susanna Walter (๒๐๐๙) ระบุว่า ขนาดของวงเงินคุ้มครองจะมีความสัมพันธ์ผกผัน (เป็นลบ) กับวินัยทางการตลาด โดยจำนวนคุ้มครองที่สูงขึ้น ทำให้นักลงทุนกังวลเกี่ยวกับความเสี่ยงน้อยลง และจะทำให้ฝ่ายบริหารของธนาคารลดวินัยทางการตลาดลง ซึ่งจะเพิ่มความเสี่ยงให้กับสถาบันการเงินมากขึ้น

๕) Laeven (๒๐๐๒) ได้ศึกษาการประกันเงินฝากทั่วโลกพบว่า การประกันเงินฝากไม่น่าจะมีในประเทศที่มีระบบธนาคารและความเป็นสถาบันอ่อนแอ โดยรูปแบบและการนำโครงการประกันเงินฝากไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมในแต่ละประเทศให้เป็น Good Practices ที่เกิดขึ้นได้โดยการจำกัดต้นทุนในการรับประกัน หลักเสี่ยงปัญหา Adverse Selection สมาชิกของสถาบันประกันเงินฝากควรเป็นโดยการบังคับหลักเสี่ยงปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ค่าเบี้ยประกันควรเก็บตามฐานความเสี่ยง จำนวนเงินคุ้มครองควรต่ำ มีการปฏิบัติให้เกิดความถูกต้องโดยเร็ว และเข้าแทรกแซงแต่เนิ่น ๆ ในธนาคารที่อ่อนแอ ตลอดจนเป้าหมายการคุ้มครองควรประกันผู้ฝากรายย่อย โดยไม่รวมผู้ฝากรายใหญ่ เงินฝากระหว่างธนาคาร เงินฝากของรัฐบาล และเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ กรณีมีการคุ้มครองที่ต่ำกว่ามูลค่า อาจให้มีการประกันต่อในส่วนของเงินฝากที่มากกว่าส่วนที่จะคุ้มครอง

๖) Beck (๒๐๐๑) ได้เสนอให้เห็นถึงหลักการในการประกันเงินฝาก (Principles of Deposit Insurance) ไว้ว่านโยบายประกันเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งของตาข่ายป้องกันภัยทางการเงิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ขัดแย้งกัน ๒ ประการ ประการแรก การประกันเงินฝากต้องการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยและสร้างความมั่นคงให้สถาบันการเงิน ประการที่สอง ตาข่ายป้องกันภัยทางการเงินต้องการจูงใจให้ธนาคารที่มีความเสี่ยงเพิ่มสูงมีจำนวนน้อยที่สุด ในขณะที่การจัดตั้งโครงการประกันเงินฝากสามารถเป็นนโยบายที่ดีที่สุดที่ส่งเสริมความมั่นคงของธนาคารโดยการป้องกันไม่ให้ธนาคารล้ม แต่การประกันเงินฝากยังเป็นที่มาของการกระทำผิดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) โดยธนาคารต่างๆ สามารถโอนความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจให้น้อยลงไปให้แก่เจ้าของโครงการเงินฝากและผู้เสียภาษีอยู่บ่อยครั้ง

นอกจากนี้ ยังมีหลายประการที่จะจูงใจให้การประกันเงินฝากแบบชัดเจน (Explicit deposit insurance) มีความเหมาะสมและลดปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ปัญหา Adverse Selection และ Agency Problems ประการหนึ่งคือนำส่วนที่เสียหายไปสู่ภาคเอกชน โดยการบังคับให้มีการตรวจสอบฐานะของธนาคารต่างๆ และเพิ่มการมีวินัยทางการตลาด ส่วนการจำกัดความคุ้มครองทำให้การประกันไม่สมบูรณ์ มีการบังคับเฉพาะผู้ฝากรายใหญ่ให้ทำการตรวจสอบฐานะธนาคารที่ตนฝากเงิน การบังคับให้มีการประกันภัยต่อ (Coinsurance) โดยการให้ผู้ฝากเงินทุกคนมีส่วนแบ่งในความเสียหายเมื่อได้รับเงินชดเชยจากการประกันน้อยกว่า ๑๐๐% ของเงินฝาก เงินฝากที่รับประกันจะไม่รวมเงินฝากระหว่างธนาคาร (inter-bank deposits) เงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (foreign currency deposits) และบัญชีเงินฝากของผู้มีความสัมพันธ์ภายใน (insider accounts) เช่น เงินฝากของผู้บริหารสถาบันประกันเงินฝากและญาติ เป็นต้น อีกประการหนึ่ง โดยการออกแบบการจัดการและเงินกองทุนของโครงการประกันเงินฝากให้มีความเหมาะสมในการจูงใจการประกัน ส่วนปัญหา Adverse Selection ลดลงได้โดยการบังคับให้สมาชิกทุกรายเข้าร่วมโครงการประกันเงินฝาก และปรับปรุงอัตราค่าเบี้ยประกันตาม

ความเสี่ยงของสมาชิก ลดปัญหา agency ระหว่างผู้เป็นเจ้าของและผู้จัดการของโครงการประกันเงินฝาก โดยนำเงินทุนและการจัดการภาคเอกชนมาใช้ อย่างไรก็ตาม การแปรรูปให้เอกชนทำอย่างสมบูรณ์อาจไม่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้เสียภาษีได้คาดหวังอยู่เสมอว่า รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ที่ร้ายแรง

๓) Beck (๒๐๐๓) กล่าวถึงนโยบายการประกันเงินฝากและการแก้ไขความล้มเหลวของธนาคารว่า เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่มีความขัดแย้งในความสำเร็จ ด้านหนึ่งเป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยและป้องกันความเสี่ยงไม่ให้ลูกกลามจนธนาคารล้ม อีกด้านหนึ่งอย่างน้อยธนาคารก็ดำเนินการโดยมีความเสี่ยง ซึ่งทั้งการประกันเงินฝากและการแก้ไขความล้มเหลวของธนาคารเป็นส่วนสำคัญของตาข่ายการป้องกันภัยทางการเงิน และรูปแบบของทั้งสอง อย่างน้อยมีโอกาสความเป็นไปได้และลดต้นทุนทางการเงินลงได้เนื่องจากทั้งสองจะส่งเสริมและเข้ากันได้ ในสภาพแวดล้อมของตาข่ายการป้องกันทางการเงินโดยรวม ซึ่งจะกล่าวถึงปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) จากความเสี่ยงของธนาคารที่มีอยู่มากขึ้น ปัญหาตัวแทนหลัก (principal agent) ระหว่างผู้เป็นเจ้าของและผู้จัดการของความปลอดภัยทางการเงิน และปัญหา Adverse Selection ของธนาคาร รวมทั้งการจำกัดวงเงินคุ้มครองเงินทุนและการจัดการ ตลอดจนการบังคับให้เป็นสมาชิกภาพ สามารถลดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ปัญหา Principal Agent และ Adverse Selection ในโครงการประกันเงินฝาก

๔) Garcia (๑๙๙๖) ได้ทำการศึกษาพบว่า ลักษณะของระบบธนาคารที่ดีควรมีระบบการจัดการภายในที่เข้มแข็ง มีวินัยทางการตลาด และมีกฎระเบียบที่เข้มงวด ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะรักษาให้ระบบธนาคารดี แต่ถ้ามรูปแบบของการประกันเงินฝากที่ไม่ดีก็จะส่งเสริมให้มีการกระทำผิดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) และมีการเลือกปฏิบัติที่แตกต่าง (Adverse Selection)

๕) สำนักนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน (๒๐๐๙) ได้ศึกษาถึงภาพรวมระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทย โดยได้กล่าวถึงประโยชน์ของระบบคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน (Limited Guarantee) ในกรณีที่สถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการนั้นถือว่าเป็นหัวใจหลักของระบบคุ้มครองเงินฝาก เพราะการให้ความคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน (Blanket Guarantee) อาจจะเป็นการสร้างปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) กล่าวคือ การให้ความคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนจะทำให้ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินไม่ระมัดระวังในการฝากเงินหรือให้สินเชื่อ เนื่องจากแน่ใจว่ามีสถาบันคุ้มครองเงินฝากจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน ตรงกันข้ามหากจำกัดวงเงินจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินจะให้ความรอบคอบในการฝากเงินหรือให้สินเชื่อมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการเกิดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ได้

ภายใต้ระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินแทนการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนจะช่วยเพิ่มวินัยทางการเงินทั้งของผู้ฝากเงินและสถาบันการเงิน โดยผู้ฝากเงินจะให้ความระมัดระวังในการพิจารณาสถาบันการเงินที่จะฝากเงิน ซึ่งจะพิจารณาถึงความเข้มแข็งของสถาบันการเงินเป็นหลักแทนการใช้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเป็นสิ่งจูงใจ อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทดังกล่าว มิได้หมายความว่าสถาบันการเงินขนาดเล็กจะไม่เข้มแข็ง เพราะการให้ความคุ้มครองเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะช่วยลดความเสี่ยงในการฝากเงินของสถาบันการเงินขนาดเล็ก

การจำกัดวงเงินย่ำยคืนผู้ฝากเงินนอกจากจะช่วยลดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) และเพิ่มวินัยทางการเงินแล้ว ภายใต้การให้ความคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงิน จะทำให้ผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่มีความต้องการผลตอบแทนสูงกว่าการฝากเงินกับสถาบันการเงิน ต้องมองหาทางเลือกในการหาผลตอบแทนอื่น ซึ่งอาจส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายเงินไปยังตลาดทุนและตลาดตราสารหนี้มากขึ้น การกระทำเช่นนี้จะช่วยให้ระบบตลาดด้านการเงิน อันได้แก่ การให้สินเชื่อจากสถาบันการเงิน ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้มีความสมดุลมากขึ้น

๒.๒ วงเงินคุ้มครองและประเภทของผู้ฝากเงิน

๒.๒.๑ วงเงินคุ้มครอง

๑) Beat Bernet and Susanna Walter (๒๐๐๙) ระบุว่า มีปัญหาที่ตามมาจากการที่คุ้มครองไม่จำกัดจำนวน ทำให้สร้างแรงจูงใจในการย้ายเงินมาฝากที่ธนาคารมากขึ้น และทำให้การตรวจสอบจากตลาดอ่อนแอลง นอกจากนี้ ยังพบว่าขนาดของวงเงินคุ้มครองจะมีความสัมพันธ์ผกผัน (เป็นลบ) กับวินัยทางการตลาด โดยจำนวนคุ้มครองที่สูงขึ้น ทำให้นักลงทุนกังวลเกี่ยวกับความเสี่ยงน้อยลง และจะทำให้ฝ่ายบริหารของธนาคารลดวินัยทางการตลาดลง ซึ่งจะเพิ่มความเสี่ยงให้กับสถาบันการเงินมากขึ้น

๒) Leonard และ Murphy (๒๐๐๑) ระบุว่า การประกันเงินฝากของสถาบันประกันเงินฝากควรให้ความคุ้มครองไม่เกิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท ต่อรายผู้ฝากต่อสถาบันการเงิน เนื่องจากเงินประกันจำนวนนี้จะคุ้มครองผู้ฝากเงินได้ร้อยละ ๙๗.๖๔ ของจำนวนผู้ฝากเงินทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๓๒.๔๕ ของยอดเงินฝากรวม เทียบเท่า ๑๕,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ ๘ เท่าของผลผลิตรวมต่อหัวประชากรซึ่งเป็นจำนวนเงินคุ้มครองที่เหมาะสมกับประเทศไทย

๓) Garcia (๑๙๙๖) ได้ทำการศึกษาพบว่า สถาบันประกันเงินฝากควรจำกัดวงเงินคุ้มครองของเงินฝากทุกประเภท และมีการชำระคืนให้ผู้ฝากทันทีเมื่อธนาคารล้ม นอกจากนี้ ยังควรต้องมีอิสระจากการเมือง และมีเงินทุนเฉพาะหรือค่าเบี้ยประกันที่เก็บตามฐานความเสี่ยงของแต่ละธนาคารเป็นเงินทุน เงินทุนนี้ควรมีจำนวนมากพอที่จะจ่ายเมื่อธนาคารล้มในเวลาปกติและเวลาคับขัน แต่อาจมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องให้การหนุนหลังในช่วงเวลาที่มีภาวะฉุกเฉินทางการเงิน

๒.๒.๒ ประเภทผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครอง

๑) Beat Bernet and Susanna Walter (๒๐๐๙) ได้ศึกษาเกี่ยวกับผู้ฝากเงินและประเภทของเงินฝาก (Depositor and deposit categories) พบว่า ปกติระบบคุ้มครองเงินฝากจะคุ้มครองประเภทของผู้ฝากเงินที่จำกัด โดยจะคุ้มครองผู้ฝากเงินในระดับบุคคล กลุ่มบุคคลหรือธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง ในรูปแบบของเงินฝากประเภทออมทรัพย์ (saving deposits) แต่ในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเงินปี ๒๐๐๘ หลายประเทศได้ขยายประเภทของผู้ฝากเงินและประเภทของเงินฝากที่ให้ความคุ้มครอง เพื่อลดปัญหาสภาพคล่องของธนาคาร

สำหรับประเภทผู้ฝากเงินและเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง (Insured depositors and eligible deposits) พบว่า หากเป้าหมายเบื้องต้นของการประกันเงินฝากเพื่อป้องกัน Bank run หรือลดผลกระทบให้น้อยที่สุด ดังนั้น นโยบายของรัฐควรจะไม่ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับรูปแบบของการประกัน แต่ควรประกันเงินฝากทุกประเภทที่ในระยะสั้นสามารถทำให้เกิดปัญหาสภาพคล่องได้ อีกด้านหนึ่ง

เงินฝากทุกประเภทที่ไม่มีผลโดยตรงต่อสภาพคล่องและไม่ส่งผลต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินหรือระบบการเงินก็ไม่ควรที่จะให้ความคุ้มครอง ดังนั้น เงินฝากที่จะคุ้มครองในช่วงที่เกิดวิกฤตที่มีการแห่กันถอนเงิน และก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านสภาพคล่องนั้น ควรครอบคลุมทุกสกุลเงินของเงินฝากบัญชีออมทรัพย์และเงินฝากระยะสั้นทั้งระดับส่วนบุคคลและธุรกิจ แต่ไม่รวมเงินฝากของสถาบันการเงิน และหนี้คงค้างระยะสั้นที่มีอายุสูงสุดไม่เกิน ๓ เดือน ทั้งนี้ ระบบการคุ้มครองเงินฝากของประเทศส่วนใหญ่จะคุ้มครองเงินฝากออมทรัพย์แบบดั้งเดิม ซึ่งนโยบายของรัฐผิดพลาดที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของสถาบันการเงินที่เกิดจากเงินฝากระยะสั้นประเภทอื่น ๆ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาการลงทุนที่ไม่ได้รับความคุ้มครองเปลี่ยนไปเป็นการลงทุนที่ได้รับการคุ้มครองสามารถคาดคะเนได้

นอกจากนี้ บทเรียนจากวิกฤตการณ์ทางการเงินนั้น ความหมายของจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง (Covered deposits) ควรเริ่มต้นจากแรงกดดันด้านสภาพคล่อง จากประเภทเงินฝาก (eligible deposits) ในบัญชี และควรไม่ได้รับการขึ้นจากภาคสังคมและการเมือง และมีใช้ลูกค้าในระดับบุคคลเท่านั้นแต่รวมถึงลูกค้าที่เป็นธุรกิจก็ทำให้ธนาคารล้มได้

๒) Demirgüç – Kunt, Detragiache and Gupta (๒๐๐๐) ได้กล่าวถึงวิกฤตของธนาคารซึ่งผู้ฝากเงินเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ และได้มีการเสนอแนะว่าในการคุ้มครองเงินฝากระหว่างเกิดวิกฤตธนาคารอาจไม่เพียงพอ ต้องคุ้มครองสินเชื่อของธนาคารที่ขาดหลักประกัน และผู้ยืมที่มีฐานะไม่ดีด้วย

๓) European Forum of Deposits Insurers (๒๐๐๘) ได้ศึกษาถึงผลิตภัณฑ์ทางการเงินในสถาบันการเงินที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายการเงินของ EU มีความหมายอย่างไร และในแต่ละประเทศสมาชิกได้ให้ความหมายของเงินฝากแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้ให้ความหมายของเงินฝากไว้อย่างกว้าง ทำให้ประเทศสมาชิกตีความแตกต่างกัน และทำให้กฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกกำหนดความหมายของเงินฝากที่คุ้มครองแตกต่างกันด้วย เช่น บางประเทศตีความอย่างเข้มงวดจะกำหนดผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีความเสี่ยงด้านตลาดจะไม่ใช่เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง โดยคณะทำงานของ EU เห็นว่าหากเงินฝากใดที่อัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงตามตลาด ซึ่งถือว่าเงินฝากนั้นมีอัตราดอกเบี้ยคงที่เมื่อเทียบกับตลาดก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครอง หรือเงินฝากที่ควบกับ ตราสารอนุพันธ์ เช่น สิทธิอนุพันธ์ (options) เงินต้นของเงินฝากดังกล่าวก็ควรได้รับการคุ้มครอง เป็นต้น

๔) International Association of Deposit Insurers (IADI) (๒๐๐๙) โดยได้ออก IADI Guidance สำหรับ Core Principles ที่เกี่ยวกับความคุ้มครอง (Coverage) โดยกำหนดหลักการไว้ว่า ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เงินฝากประเภทใดบ้างที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย รวมทั้งควรจำกัดวงเงินความคุ้มครอง และการกำหนดระดับวงเงินคุ้มครองควรครอบคลุมผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบ โดยมีคำแนะนำในการดำเนินการ เช่น ระดับการคุ้มครองควรเป็นแบบจำกัดจำนวน การกำหนดวงเงินคุ้มครองในแต่ละประเทศ ควรพิจารณาระดับของการพัฒนาของระบบการเงินในประเทศด้วย ผู้ฝากเงินในทุกธนาคารควรได้รับการคุ้มครองในจำนวนที่เท่ากัน

การคุ้มครองแบบจำกัดจำนวนหรือบางส่วน ได้กำหนดจำนวนการคุ้มครองไว้ชัดเจน โดยเป็นคุ้มครองผู้ฝากรายย่อย ซึ่งอาจกำหนดไว้ในระดับสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับเป้าหมายของรัฐ โดยหากเป้าหมายต้องการให้เกิดเสถียรภาพของธนาคาร ก็กำหนดวงเงินคุ้มครองไว้สูง ในขณะที่หากเป้าหมาย

ต้องการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยและลดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ลง ก็จะกำหนดวงเงินคุ้มครองไว้ต่ำ ดังนั้น การกำหนดวงเงินคุ้มครองควรพิจารณาจากเป้าหมายของระบบคุ้มครองเงินฝาก

ส่วนระดับการคุ้มครองในสถาบันที่แตกต่างกัน (Level of Coverage for Different Institutions) ในกรณีที่มีประเภทสถาบันการเงินหรือผู้ฝากเงินที่แตกต่างกันในระบบ การกำหนดระดับของการคุ้มครองที่แตกต่างกันอาจมีผลกระทบ ทำให้สถาบันการเงินที่รับฝากเงินบางประเภทได้เปรียบสถาบันการเงินอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้น ควรกำหนดให้ผู้ฝากเงินทุกคนได้รับการคุ้มครองเท่ากันในทุกประเภทสถาบันการเงิน

สำหรับขอบเขตการคุ้มครอง (Scope of Coverage) ได้กำหนดประเภทเงินฝากที่ได้รับ ความคุ้มครอง (Insurable Deposits) ว่าควรมีคุณสมบัติ ดังนี้คือ

๑. สามารถตรวจสอบความเป็นเจ้าของได้ง่าย
๒. ผลិតภัณฑ์หรือเครื่องมือทางการเงินนั้นเป็นที่รู้จักหรือยอมรับอย่างกว้างขวาง
๓. ความสำคัญโดยเปรียบเทียบกับประเภทของเงินฝากประเภทอื่น ๆ ในระบบ

ธนาคาร และ

๔. ลักษณะพื้นฐานและวัตถุประสงค์ของเงินฝากประเภทนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม เงินฝากบางประเภทก็ไม่ได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากเงินฝากนั้นไม่ได้มี วัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยและไม่ซับซ้อน โดยเงินฝากสกุลเงินต่างประเทศ เงินฝากระหว่าง ธนาคาร เงินฝากของรัฐบาล บัตรเงินฝาก เงินฝากที่ผิดกฎหมาย เป็นตัวอย่างของเงินฝากที่ไม่ได้รับความ คุ้มครอง นอกจากนี้ เงินฝากของเจ้าของ พนักงาน ผู้บริหาร ผู้ตรวจสอบ และกลุ่มมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด กับสถาบันการเงิน ปกติก็ไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบคุ้มครองเงินฝาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการ เปลี่ยนแปลงของระบบการเงินทั่วโลก จึงมีประเด็นขอบเขตการคุ้มครองอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณาเพิ่มขึ้น อาทิ ผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ๆ หรือเงินฝากขนาดใหญ่จากกลุ่มผู้อ่อนแอ เช่น ผู้เกษียณอายุควรอยู่ระบบ คุ้มครองเงินฝากหรือไม่ โดยในปัจจุบันแผนบำนาญแบบ Defined contribution pension ได้ขยายตัว อย่างมาก เงินฝากเพื่อเกษียณอายุขนาดใหญ่ที่บริหารโดยมืออาชีพควรได้รับความคุ้มครองเหมือนเงินฝาก ทั่วไปหรือควรได้รับดูแลแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ หากระบบคุ้มครองเงินฝากคุ้มครองเงินฝากจากผู้เกษียณ อายุซึ่งจัดเป็นผู้ฝากเงินที่อ่อนแอ (vulnerable depositors) โดยการเพิ่มการคุ้มครองบัญชีเกษียณอายุจะ ไม่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในด้านภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) และวินัยการตลาด เนื่องจาก ผู้ฝากประเภทดังกล่าวนี้จะไม่ถอนเงินกองทุนเพื่อเกษียณอายุจากธนาคารที่มีปัญหาในสัดส่วนเดียวกันกับ ผู้ฝากเงินประเภทอื่น ๆ

๕) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (๒๕๓๔) ได้ศึกษาแล้วพบว่าประเทศ ส่วนมากในโลกเมื่อเกิดวิกฤตของระบบสถาบันการเงินขึ้นก็จะสนใจในการจัดตั้งระบบประกันเงินฝากขึ้น เพื่อให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินรายย่อย และส่งเสริมเสถียรภาพแก่ระบบสถาบันการเงิน

บทที่ ๓

ระบบการคุ้มครองเงินฝาก

๓.๑ หลักการ/แนวคิดพื้นฐานและเจตนารมณ์ของการคุ้มครองเงินฝาก

๓.๑.๑ ประเด็นข้อกฎหมาย

๑) พัฒนาการของระบบคุ้มครองเงินฝาก

ระบบการคุ้มครองเงินฝากเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อต้นศตวรรษที่ ๑๙ เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๒๙ ในนามของ New York's Safety Fund วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งกองทุนนี้เพื่อคุ้มครองเงินฝากและตัวสัญญาใช้เงิน (Bank Notes) ของธนาคารระดับรัฐ (National Banks) เมื่อธนาคารเกิดประสบปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง หลักการใหญ่ของ New York's Safety Fund มี ๓ ประการคือ (๑) การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากซึ่งธนาคารทั้งหมดจะต้องนำเงินส่งเข้ากองทุน (๒) การกำหนดให้อำนาจกับคณะกรรมการ (Board of Commissioners) ในการกำกับและตรวจสอบธนาคาร และ (๓) การกำหนดวิธีการในการเงินทุนให้กับธนาคารที่ประสบปัญหา^๑ ในระยะแรก New York's Safety Fund ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเป็นอย่างดีจนกระทั่งในปี ๑๘๔๒ ประชาชนเกิดตื่นตระหนกและถอนเงินเป็นจำนวนมาก เมื่อมีธนาคารจำนวน ๑๑ แห่งที่ได้รับความคุ้มครองปิดตัวลง ผู้ตรวจการธนาคารของรัฐนิวยอร์กพบว่า สาเหตุของการปิดตัวธนาคารทั้ง ๑๑ แห่งนั้นเนื่องมาจากการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ที่หละหลวม โดยเฉพาะการให้กู้กับผู้บริหารและพนักงานของธนาคาร เพราะเข้าใจว่ามีกองทุนรองรับความเสียหายอยู่แล้ว ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐนิวยอร์กได้จำกัดความคุ้มครองให้ครอบคลุมเฉพาะตัวสัญญาใช้เงินของธนาคาร ดังนั้น ในช่วงระหว่างปี ๑๘๓๗ - ๑๘๖๕ จำนวนธนาคารที่เข้าร่วมกับ New York's Safety Fund จึงมีจำนวนลดลงจาก ๘๘ แห่ง เหลือเพียง ๖ แห่ง และจากการที่จำนวนธนาคารที่เข้าร่วมมีอยู่เป็นจำนวนน้อยนี้เองที่ทำให้กองทุนต้องปิดตัวลงในปี ๑๘๖๖

ในปี ๑๙๐๘ ถึง ๑๙๑๓ หลายมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมายบังคับใช้เกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Guaranty Legislation) อาทิ รัฐโอคลาโฮมา แคนซัส เทกซัส และรัฐวอชิงตัน เป็นต้น โดยกองทุนเหล่านี้จะให้การคุ้มครองเฉพาะตัวสัญญาใช้เงิน (Bank Notes) ของธนาคารที่จัดตั้งขึ้นในรัฐ (State Chartered Bank) นั้น เหตุผลเนื่องมาจากผู้ออกกฎหมายมองว่า กรณีของผู้ฝากเงินในบัญชีเงินฝากของธนาคารนั้นสามารถที่จะถอนเงินออกจากบัญชีได้ง่ายเมื่อธนาคารประสบปัญหา ในขณะที่ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงิน (Bank Notes) อาจขึ้นเงินตามตัวเงินได้ยากกว่าการไปถอนเงินฝาก เนื่องจากตัวสัญญาใช้เงินอาจมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ ดังนั้น เมื่อจะจำกัดความคุ้มครองจึงควรจำกัดอยู่เพียงผู้ถือตัวสัญญาใช้เงิน (Bank Notes) สิ่งที่มาคือธนาคารระดับประเทศ (National Bank) หันมาจดทะเบียนเป็นธนาคารที่จัดตั้งขึ้นในรัฐ (State Chartered Bank) เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองเงินฝากของรัฐนั้น ๆ ในขณะที่ธนาคารที่จัดตั้งขึ้นในรัฐ (State Chartered Bank) ที่มีสถานะทางการเงินที่มั่นคงต้องแบกรับภาระเงินนำส่งที่สูงขึ้นตามความเสี่ยงรวมของธนาคารที่เข้ามาอยู่ภายใต้ความคุ้มครอง ส่งผลให้ธนาคารเหล่านี้ตัดสินใจปรับสถานะของตนขึ้นเป็นธนาคาร

^๑ Federal Deposit Insurance Corporation "A Brief History of Deposit Insurance in the United States" (September ๑๙๙๘) The International Conference on Deposit Insurance Washington, DC

ระดับประเทศ (National Banks) ธนาคารที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายบังคับใช้เกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Guaranty Legislation) จึงมีแต่ธนาคารที่มีความเสี่ยงเข้าร่วม ธนาคารเหล่านี้เมื่อเริ่มประสบปัญหาทำให้กองทุนต้องแบกรับภาระหนี้สินซึ่งมากกว่าเงินนำส่งที่ได้รับจากสถาบันการเงิน^๒ และเมื่อเกิดวิกฤตการณ์เงินฝืดในภาคธุรกิจของสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ในระหว่างทศวรรษที่ ๑๙๒๐s กองทุนคุ้มครองเงินฝากของทุกรัฐก็ประสบปัญหาขาดทุนอย่างรุนแรง และปิดตัวลงในต้นทศวรรษที่ ๑๙๓๐s เมื่อสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรง (Great Depression) ในประเทศสหรัฐอเมริกาเอง อัตราการว่างงานอยู่ที่ร้อยละ ๒๕ ในขณะที่การลงทุนตลาดหลักทรัพย์ตกลงร้อยละ ๗๕ นับจากปี ๑๙๒๙ การเกิดปัญหาธนาคารขาดสภาพคล่องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำเนื่องจากในขณะนั้นไม่มีกองทุนคุ้มครองเงินฝากแล้ว ทำให้ประชาชนที่ตื่นตระหนกไปถอนเงินเป็นจำนวนมากเนื่องจากกลัวธนาคารปิดตัวลง และในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๓๓ ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ได้ลงนามในกฎหมาย The Banking Act of ๑๙๓๓ เพื่อจัดตั้งระบบการคุ้มครองเงินฝากในระดับสหพันธรัฐ (Federal)

The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย The Banking Act of ๑๙๓๓ หรืออีกชื่อหนึ่งคือกฎหมาย The Glass-Steagall Act of ๑๙๓๓ และเริ่มให้การคุ้มครองเงินฝากเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๑๙๓๔ โดยกฎหมาย The Banking Act of ๑๙๓๓ ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ ดังนี้

(๑) จัดตั้ง FDIC ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพและความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อระบบการเงินของประเทศโดย

- ให้ความคุ้มครองเงินฝาก
- ตรวจสอบและกำกับดูแลสถาบันการเงินในด้านความมั่นคงและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค

- ดำเนินการในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์^๓

(๒) กำหนดให้อำนาจ FDIC ในการให้ความคุ้มครองเงินฝากกับธนาคารตลอดจนหลักเกณฑ์ในการออกกฎเกณฑ์และการกำกับดูแลธนาคาร

(๓) ให้ทุนจัดตั้ง FDIC เป็นเงินจำนวน ๒๘๙ ล้านดอลลาร์สหรัฐผ่านกระทรวงการคลัง (U.S. Treasury) และ Federal Reserve

(๔) ขยายอำนาจการกำกับดูแลในระดับสหพันธรัฐไปธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นระดับสหพันธรัฐหรือธนาคารระดับรัฐก็ตาม

นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดปลีกย่อยอื่น ๆ อาทิ การกำหนดแยกธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อการลงทุนออกจากกันเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเงินฝากให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง

^๒ Clifford F. Thies and Daniel A. Gerlowski “Deposit Insurance: A history of failure”

^๓ FDIC Mission

The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) is an independent agency created by the Congress to maintain stability and public confidence in the nation's financial system by:

- insuring deposits,
- examining and supervising financial institutions for safety and soundness and consumer protection, and
- managing receiverships.

ในปัจจุบัน เงินฝากตามกฎหมาย The Banking Act of ๑๙๓๓ ตาม Section ๓ ได้กำหนดคำนิยามของเงินฝากสรุปโดยย่อได้ดังนี้^๔

^๔ Federal Deposit Insurance Act

Section ๓ Definitions

(l) The term "deposit" means--

- (๑) the unpaid balance of money or its equivalent received or held by a bank or savings association in the usual course of business and for which it has given or is obligated to give credit, either conditionally or unconditionally, to a commercial, checking, savings, time, or thrift account, or which is evidenced by its certificate of deposit, thrift certificate, investment certificate, certificate of indebtedness, or other similar name, or a check or draft drawn against a deposit account and certified by the bank or savings association, or a letter of credit or a traveler's check on which the bank or savings association is primarily liable: *Provided*, That, without limiting the generality of the term "money or its equivalent", any such account or instrument must be regarded as evidencing the receipt of the equivalent of money when credited or issued in exchange for checks or drafts or for a promissory note upon which the person obtaining any such credit or instrument is primarily or secondarily liable, or for a charge against a deposit account, or in settlement of checks, drafts, or other instruments forwarded to such bank or savings association for collection,
- (๒) trust funds as defined in this Act received or held by such bank or savings association, whether held in the trust department or held or deposited in any other department of such bank or savings association,
- (๓) money received or held by a bank or savings association, or the credit given for money or its equivalent received or held by a bank or savings association, in the usual course of business for a special or specific purpose, regardless of the legal relationship thereby established, including without being limited to, escrow funds, funds held as security for an obligation due to the bank or savings association or others (including funds held as dealers reserves) or for securities loaned by the bank or savings association, funds deposited by a debtor to meet maturing obligations, funds deposited as advance payment on subscriptions to United States Government securities, funds held for distribution or purchase of securities, funds held to meet its acceptances or letters of credit, and withheld taxes: *Provided*, That there shall not be included funds which are received by the bank or savings association for immediate application to the reduction of an indebtedness to the receiving bank or savings association, or under condition that the receipt thereof immediately reduces or extinguishes such an indebtedness,
- (๔) outstanding draft (including advice or authorization to charge a bank's or a savings association's balance in another bank or savings association), cashier's check, money order, or other officer's check issued in the usual course of business for any purpose, including without being limited to those issued in payment for services, dividends, or purchases, and
- (๕) such other obligations of a bank or savings association as the Board of Directors, after consultation with the Comptroller of the Currency, Director of the Office of Thrift Supervision, and the Board of Governors of the Federal Reserve System, shall find and prescribe by regulation to be deposit liabilities by general usage, except that the following shall not be a deposit for any of the purposes of this Act or be included as part of the total deposits or of an insured deposit:
 - (A) any obligation of a depository institution which is carried on the books and records of an office of such bank or savings association located outside of any State, unless--
 - (i) such obligation would be a deposit if it were carried on the books and records of the depository institution, and would be payable at, an office located in any State; and
 - (ii) the contract evidencing the obligation provides by express terms, and not by implication, for payment at an office of the depository institution located in any State;
 - (B) any international banking facility deposit, including an international banking facility time deposit, as such term is from time to time defined by the Board of Governors of the Federal Reserve System in regulation D or any successor regulation issued by the Board of Governors of the Federal Reserve System; and
 - (C) any liability of an insured depository institution that arises under an annuity contract, the income of which is tax deferred under section ๗๒ of the Internal Revenue Code of ๑๙๘๖.

(๑) เงินฝากในบัญชีที่ฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันที่รับฝากเงินอื่น (savings association) ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามปกติของธุรกิจซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายคืนไม่ว่าจะมีเงื่อนไขหรือไม่ ได้แก่ บัญชีกระแสรายวัน (checking account) บัญชีออมทรัพย์ (savings account) และบัญชีอื่น ๆ (a commercial, checking, savings, time, or thrift account)

มีหลักฐานการรับฝากเงินในรูปของบัตรฝากเงิน (certificate of deposit), thrift certificate, investment certificate, certificate of indebtedness, or other similar name, หรือเช็ค ดราฟท์ที่เบิกเงินจากบัญชีเงินฝากซึ่งได้รับการรับรองจากธนาคารหรือหน่วยรับฝากเงินอื่น ซึ่งรวมถึงเลตเตอร์ออฟเครดิต (letter of credit) เช็คเดินทาง (a traveler's check) ซึ่งธนาคารหรือ หน่วยรับฝากเงินต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงิน

(๒) กองทุนทรัสต์ซึ่งได้ฝากไว้กับธนาคารหรือหน่วยงานที่รับฝากเงิน (savings association) ไม่ว่าจะฝากไว้กับส่วนที่ดูแลทรัสต์หรืออยู่ในรูปของบัญชีเงินฝากของธนาคารหรือสถาบันที่รับฝากเงินอื่น (savings association)

(๓) เงินที่ฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันที่รับฝากเงินอื่น (savings association) โดยมีวัตถุประสงค์พิเศษ เช่น บัญชี Escrow เงินที่ธนาคารหรือสถาบันที่รับฝากเงินอื่น (savings association) เก็บรักษาไว้ในฐานะหลักประกันสินเชื่อ เงินที่วางเป็นประกันสำหรับหนี้ที่จะครบกำหนดชำระ เงินที่ฝากไว้เพื่อเป็นการจ่ายไว้ล่วงหน้าสำหรับการซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เงินที่ฝากไว้เพื่อการซื้อหุ้นเงินที่ฝากไว้เพื่อการจ่ายหนี้ตามเลตเตอร์ออฟเครดิต หรือเพื่อจ่ายภาษี แต่ไม่รวมถึงเงินที่ธนาคารหรือสถาบันที่รับฝากเงินอื่น (savings association) รับฝากไว้เพื่อจ่ายหนี้ให้กับธนาคารหรือสถาบันที่รับฝากเงินอื่น (savings association)

(๔) ดราฟท์ เช็คเงินสด หนังสือสั่งจ่ายเงิน หรือเช็คที่ออกตามการประกอบธุรกิจของธนาคารหรือสถาบันที่รับฝากเงินอื่น (savings association) ซึ่งรวมถึงการสั่งจ่ายเพื่อการบริการ การสั่งจ่ายเงินปันผลและการใช้จ่ายต่าง ๆ

(๕) หนี้เงินอื่น ๆ ของธนาคารหรือสถาบันที่รับฝากเงินอื่น (savings association) ที่คณะกรรมการของ FDIC ได้หารือกับหน่วยงานกำกับธนาคารและสถาบันที่รับฝากเงิน อาทิ the Comptroller of the Currency, Director of the Office of Thrift Supervision, and the Board of Governors of the Federal Reserve System แล้ว และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในความรับผิดชอบจากการรับฝากเงินในลักษณะนั้นเป็นการทั่วไป ยกเว้น กรณีดังต่อไปนี้ที่จะไม่ถือว่าเป็นเงินฝากตามกฎหมาย Federal Deposit Insurance Act นี้

(A) หนี้เงินของสถาบันที่รับเงินฝากออกสมุดบัญชีซึ่งมีที่ทำการอยู่นอกประเทศสหรัฐอเมริกา ยกเว้น

(i) หนี้ดังกล่าวสามารถเบิกจ่ายได้ ณ ที่ทำการที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

(ii) สัญญาที่เป็นหลักฐานของหนี้เงินฝากมีข้อกำหนดโดยชัดแจ้งโดยไม่ต้องตีความให้มีการจ่ายเงินของที่ทำการของสถาบันการเงินที่รับฝากเงินนั้น ณ รัฐใดภายในประเทศสหรัฐอเมริกา

(B) เงินฝากใน IBF (International Banking Facility) ซึ่งรวมถึง time deposit ที่นิยามโดย the Board of Governors of the Federal Reserve System in regulation D

(C) หนี้เงินของสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครองที่เกิดจากสัญญาที่จ่ายเงินรายปี (Annuity contract) ซึ่งถือเป็นเงินได้ตาม section ๗๒ ของ the Internal Revenue Code of ๑๙๘๖ อาทิ เงินที่จ่ายจากประกันชีวิต

สำหรับเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง (Insured deposit) นั้น ตาม Section ๓ ของ The Banking Act of ๑๙๓๓ ได้กำหนดนิยามไว้ ดังนี้^๕

(๑) เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองหมายถึง จำนวนสุทธิของเงินฝากของผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครองตามที่กำหนดใน Section ๗(i) และ ๑๑(a)^๖

(๒) สำหรับกรณีเงินฝากในสาขาของธนาคารต่างประเทศ เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง (Insured deposit) ได้แก่

^๕ Federal Deposit Insurance Act

Section ๓ Definitions

m) INSURED DEPOSIT.

(๑) IN GENERAL.--Subject to paragraph (๒), the term "insured deposit" means the net amount due to any depositor for deposits in an insured depository institution as determined under sections ๗(i) and ๑๑(a).

(๒) In the case of any deposit in a branch of a foreign bank, the term "insured deposit" means an insured deposit as defined in paragraph (๑) of this subsection which--

(A) is payable in the United States to--

(i) an individual who is a citizen or resident of the United States,

(ii) a partnership, corporation, trust, or other legally cognizable entity created under the laws of the United States or any State and having its principal place of business within the United States or any State, or

(iii) an individual, partnership, corporation, trust, or other legally cognizable entity which is determined by the Board of Directors in accordance with its regulations to have such business or financial relationships in the United States as to make the insurance of such deposit consistent with the purposes of this Act; and

(B) meets any other criteria prescribed by the Board of Directors by regulation as necessary or appropriate in its judgment to carry out the purposes of this Act or to facilitate the administration thereof.

(๓) UNINSURED DEPOSITS.--The term "uninsured deposit" means the amount of any deposit of any depositor at any insured depository institution in excess of the amount of the insured deposits of such depositor (if any) at such depository institution.

(๔) PREFERRED DEPOSITS.--The term "preferred deposits" means deposits of any public unit (as defined in paragraph (๑)) at any insured depository institution which are secured or collateralized as required under State law.

^๖ Section ๗

(i) INSURANCE OF TRUST FUNDS.--

(๑) IN GENERAL.--Trust funds held on deposit by an insured depository institution in a fiduciary capacity as trustee pursuant to any irrevocable trust established pursuant to any statute or written trust agreement shall be insured in an amount not to exceed the standard maximum deposit insurance amount (as determined under section ๑๑(a)(๑)) for each trust estate.

(๒) INTERBANK DEPOSITS.--Trust funds described in paragraph (๑) which are deposited by the fiduciary depository institution in another insured depository institution shall be similarly insured to the fiduciary depository institution according to the trust estates represented.

(๓) BANK DEPOSIT FINANCIAL ASSISTANCE PROGRAM.--Notwithstanding paragraph (๑), funds deposited by an insured depository institution pursuant to the Bank Deposit Financial Assistance Program of the Department of Energy shall be separately insured in an amount not to exceed the standard maximum deposit insurance amount (as determined under section ๑๑(a)(๑)) for each insured depository institution depositing such funds.

(๔) REGULATIONS.--The Board of Directors may prescribe such regulations as may be necessary to clarify the insurance coverage under this subsection and to prescribe the manner of reporting and depositing such trust funds.

.....

^๖ Section ๑๑ ...

(a) DEPOSIT INSURANCE

(A) เงินที่จ่ายในประเทศสหรัฐอเมริกาให้กับ

(i) บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติหรือถิ่นฐานอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา
 (ii) ห้างหุ้นส่วน บริษัท ทรัสต์ หรือองค์กรที่ถูกกฎหมายหรือจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือมลรัฐหรือมีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือมลรัฐใดหรือ

(iii) บุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วน บริษัท ทรัสต์ หรือองค์กรที่ถูกกฎหมายซึ่งพิจารณากำหนดโดยคณะกรรมการของ FDIC ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีธุรกิจหรือความสัมพันธ์ทางการเงินกับประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้

(B) เข้าตามเกณฑ์อื่นซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการของ FDIC ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่จำเป็นหรือเหมาะสมในการที่จะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเพื่อส่งเสริมกฎหมายนี้

(๓) เงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง (Uninsured Deposits) หมายถึงเงินฝากที่เกินกว่าจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองในสถาบันการเงินนั้น

(๔) เงินฝากตามที่กำหนด (Preferred Deposits) หมายถึง เงินฝากของส่วนราชการ หน่วยงานการเงินที่ได้รับความคุ้มครองซึ่งมีหลักประกันหรือได้รับการค้ำประกันตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับมลรัฐ

ในปัจจุบัน FDIC ได้กำหนดให้ความคุ้มครองของตามประเภทของผู้ฝากเงินดังต่อไปนี้

- บัญชีเงินฝากเดี่ยว (Single Accounts)
- บัญชีเงินฝากร่วม (Joint Accounts)
- บัญชีเงินฝากเพื่อการชราภาพ (Certain Retirement Accounts)
- บัญชีทรัสต์ที่เพิกถอนได้ (Revocable Trust Accounts)
- บัญชีขององค์กรธุรกิจ ห้างหุ้นส่วนและสมาคมที่ไม่ใช่ทางการค้า (Corporation, Partnership and Unincorporated Association Accounts)
- บัญชีทรัสต์ที่เพิกถอนไม่ได้ (Irrevocable Trust Accounts)
- บัญชีสวัสดิการของลูกจ้าง (Employee Benefit Plan Accounts)
- บัญชีของส่วนราชการ (Government Accounts)

ภายหลังที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลสหรัฐจึงได้มีการตรากฎหมาย The Dodd-Frank Provision เพิ่มความคุ้มครองสำหรับบัญชีเงินฝากที่ไม่มีดอกเบี้ย (Noninterest-Bearing Transaction Accounts) เติมนงเงิน ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ บัญชีเงินฝากที่ไม่มีดอกเบี้ย (Noninterest-Bearing Transaction Accounts) หมายความว่า บัญชีเงินฝาก:

- (๑) ไม่มีการจ่ายหรือคำนวณดอกเบี้ย
- (๒) ที่ผู้ฝากหรือผู้ดูแลบัญชีจะถอนเงินได้โดยใช้ตราสาร ใบสั่งจ่าย การโอนทางโทรศัพท์หรือสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์หรือสื่ออื่น ๆ เพื่อสั่งจ่ายหรือโอนเงินให้แก่บุคคลที่สามหรือบุคคลอื่น
- (๓) ที่สถาบันผู้รับฝากเงินไม่สงวนสิทธิในการกำหนดให้ผู้ฝากเงินต้องแจ้งล่วงหน้าในการถอน

ในวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ประธานาธิบดีบารัค โอบามาได้ลงนามในกฎหมายแก้ไขบัญชีเงินฝากที่ไม่มีดอกเบี้ย รวมถึงบัญชีเงินฝากเพื่อทนายความ (Interest on Lawyer Trust Accounts (IOLTAs) ด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการให้กฎหมายกำหนดการให้ความคุ้มครองเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปตามสภาพเศรษฐกิจ ณ ขณะนั้น เมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดปัญหาเรื่องความเชื่อมั่นของระบบสถาบันการเงิน การคุ้มครองเงินฝากของ FDIC จึงได้มีการปรับเพดานวงเงินให้ความคุ้มครองและประเภทของบัญชีเงินฝากที่สอดคล้องกับผู้ฝากเงินและประเภทเงินฝากที่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองเงินฝากในระดับสากลที่ The International Association of Deposit Insurers (IADI) ได้กำหนดไว้ว่าผู้กำหนดนโยบาย (Policy Makers) สามารถเลือกวิธีการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินได้และในการกำหนดความคุ้มครอง (Coverage) ผู้กำหนดนโยบายควรกำหนดความคุ้มครองให้ชัดเจนในกฎหมายหรือหลักเกณฑ์การกำกับดูแลว่า เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองครอบคลุมถึงอะไรบ้าง ความคุ้มครองควรมีขอบเขตจำกัดและสามารถจะพิจารณากำหนดบ่งชี้ได้ง่าย และควรจะครอบคลุมผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายของระบบการคุ้มครองเงินฝาก

เมื่อประเทศไทยได้ทำการศึกษาระบบการคุ้มครองเงินฝากในหลายประเทศ และได้ใช้การคุ้มครองเงินฝากของ FDIC มาใช้ในการกำหนดความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อสภาพการณ์เปลี่ยนไป การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเงินจึงเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ อย่างไรก็ดี การศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการคุ้มครองผู้ฝากเงินบางประเภทและการคุ้มครองเงินฝากในบางบัญชีนั้น จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาถึงโครงสร้างของระบบทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน อาทิ โครงสร้างระบบการออมของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับระบบของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบเช่นกัน

๒) การคุ้มครองเงินฝากในระดับสากล

The International Association of Deposit Insurers (IADI) ถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ ซึ่งมีพัฒนาการมาจากการประชุมของคณะทำงานในประเด็นการคุ้มครองเงินฝากซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ Financial Stability Forum (FSF) ที่อยู่ภายใต้การทำงานของ the Bank for International Settlements (BIS) ในปี ๒๐๐๐ เมื่อคณะทำงานเห็นความจำเป็นในการศึกษาแนวปฏิบัติในการจัดตั้งระบบคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งภายหลังได้พัฒนามาเป็นการจัดตั้ง IADI โดยกฎหมาย Statutes of The International Association of Deposit Insurers ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นองค์กรมีสถานะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งและมีที่ตั้งอยู่ ณ the Bank for International Settlement ในเมืองบาเซิล ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ปัจจุบัน IADI มีสมาชิกทั้งหมด ๖๒ หน่วยงานคุ้มครองเงินฝากจากทั้งหมด ๖๑ ประเทศ สมาชิกมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิกและการประชุมตาม International Association of Deposit Insurers (IADI) by-laws

IADI มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการคุ้มครองเงินฝากโดยการให้คำแนะนำและส่งเสริมการให้ความร่วมมือในระดับสากล สมาชิกของ IADI ได้ทำงานวิจัยและจัดทำคู่มือเพื่อประโยชน์ของประเทศต่าง ๆ ที่ประสงค์จะก่อตั้งหรือพัฒนาระบบการคุ้มครองเงินฝาก สมาชิกสามารถแบ่งปันความรู้และความเชี่ยวชาญผ่านความร่วมมือในการประชุมนานาชาติและในเวทีอื่น ๆ โดยในปี ๒๐๐๙ IADI ได้จัดทำ Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems เพื่อ

เป็นแนวทางในการกำหนดระบบการคุ้มครองเงินฝากที่มีประสิทธิภาพสำหรับประเทศสมาชิกโดยมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) กำหนดหลักการ ๑๘ ข้อซึ่งสามารถจะนำไปปรับใช้กับการจัดตั้งหรือพัฒนาระบบการเงินของทุกประเทศเพื่อให้การคุ้มครองเงินฝากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ได้ห้ามที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะนำไปปรับใช้โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ย่อยให้เหมาะสมกับระบบการเงินของประเทศตนเอง

(๒) ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Makers) สามารถเลือกวิธีการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินและการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินได้ โดยปัจจุบันการให้กำหนดความคุ้มครองเงินฝากอย่างชัดเจนเป็นทางเลือกที่สมาชิกส่วนใหญ่ปฏิบัติมากกว่าการให้ความคุ้มครองที่ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน อาทิ เมื่อสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา และมีผลกระทบกับระบบการเงินในภาพรวม เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดการให้ความคุ้มครองไว้ชัดเจน สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาอาจคาดหวังถึงการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล เป็นต้น

(๓) Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems นี้ไม่ได้จัดทำมาเพื่อรับมือกับกรณีการเกิดปัญหาสภาพคล่องทั้งระบบ (Systemic Crisis) ซึ่งในกรณีดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน (Financial System Safety Net Participants) จะต้องทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

(๔) หลักการทั้ง ๑๘ ข้อสามารถจำแนกเป็น ๑๐ หัวข้อได้ดังนี้ (๑) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Setting Objectives) (๒) อำนาจและหน้าที่ (Mandates & Powers) (๓) การกำกับดูแล (Governance) (๔) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินและประเด็นการทำธุรกรรมข้ามเขตแดน (Relationships with Other Safety Net Participants and Cross Boarder Issues) (๕) การเป็นสมาชิกและความคุ้มครอง (Membership and Coverage) (๖) เงินทุน (Funding) (๗) ความเข้าถึงของประชาชน (Public Awareness) (๘) ประเด็นด้านกฎหมาย (Selected Legal Issues) (๙) การดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา (Failure Resolution) และ (๑๐) การจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินและการชำระหนี้ที่ได้จ่ายแทนไป (Reimbursing depositors and recoveries)

จาก Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems มีหลักการที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของการให้ความคุ้มครองเงินฝากและผู้ฝากเงิน ดังนี้

Principal ๑ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายในการให้ความคุ้มครอง (Public Policy Objectives) นโยบายสาธารณะควรจะกำหนดอยู่ในรูปของการตรากฎหมายหรือคำปรารภของกฎหมาย (Preamble of Legislation) ซึ่งนโยบายในการให้ความคุ้มครองนี้ ควรกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนว่าประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินที่โดยทั่วไปไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าถึงข้อมูลความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่ตนได้ฝากเงินไว้และสถาบันการเงินนั้นอาจจะล้มได้ ผู้ฝากเงินในลักษณะนี้ อาทิ ผู้ฝากเงินรายย่อย และผู้ฝากเงินที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย การกำหนดวัตถุประสงค์ในนโยบายการให้ความคุ้มครองจึงควรคำนึงถึงผู้ฝากเงินที่สมควรได้รับการปกป้องมากที่สุด รวมทั้งไม่สามารถที่จะดำเนินชีวิตหรือธุรกิจต่อไปได้หากไม่มีเงินฝากนั้น^๗

^๗ Setting objectives

Principle ๑ – Public policy objectives: The first step in adopting a deposit insurance system or reforming an existing system is to specify appropriate public policy objectives that it is expected to achieve. These objectives should be

Principal ๒ การลดเหตุของการเกิด Moral Hazard (Mitigating Moral Hazard) โดยกำหนดระบบการคุ้มครองเงินฝากให้เหมาะสมเพื่อป้องกันการเกิด Moral Hazard อาทิ กำหนดวงเงินการให้ความคุ้มครอง ยกเว้นประเภทของผู้ฝากเงินที่จะได้รับความคุ้มครองอย่างชัดเจน เป็นต้น^๕

Principal ๘ การเข้าเป็นสมาชิกโดยบังคับ (Compulsory Membership) หลักการนี้กำหนดให้สถาบันการเงินทุกประเภทที่รับฝากเงินของผู้ฝากเงินที่สมควรได้รับการปกป้องมากที่สุด (อาทิ ผู้ฝากเงินรายย่อยและผู้ฝากเงินที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย) ต้องถูกบังคับให้เป็นสมาชิกของระบบคุ้มครองเงินฝาก และเมื่อมีความจำเป็นซึ่งการคุ้มครองเงินฝากอาจมีความจำเป็นที่จะต้องรวมถึง สถาบันการเงินที่รับเงินฝากทั่วไป อาทิ Micro-Lending or Credit Institutions ซึ่งอาจไม่อยู่ในรูปของสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกตามปกติ เหตุผลที่ผู้กำหนดนโยบายจะขยายการคุ้มครองไปถึงสถาบันประเภทอื่นหรือไม่นั้น อาจขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการลดความแข่งขันของผู้รับฝากเงินประเภทเดียวกันในสถาบันการเงินที่ต่างกัน วัตถุประสงค์ในการขยายการคุ้มครองเงินฝากเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินประเภทอื่น ๆ ที่รับเงินฝาก ผลลัพธ์ที่เหมือนเงินฝาก หรือความต้องการที่กำหนดขยายการกำกับดูแลไปยังสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ

Principal ๙ ความคุ้มครอง (Coverage) ผู้กำหนดนโยบายควรกำหนดความคุ้มครองให้ชัดเจนในกฎหมายหรือหลักเกณฑ์การกำกับดูแลว่า เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองครอบคลุมถึงอะไรบ้าง ความคุ้มครองควรมีขอบเขตจำกัดและสามารถจะพิจารณากำหนดบ่งชี้ได้ง่าย และควรจะครอบคลุมผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายของระบบการคุ้มครองเงินฝาก

หลักการเหล่านี้ภายใต้ Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems จะสามารถนำมาเป็นแนวความคิดหรือหลักการเพื่อใช้ในการกำหนดขอบเขตของความคุ้มครองเงินฝาก ไม่ว่าจะเป็นประเภทของเงินฝาก ผู้ฝากเงิน

๓) การคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย

สำหรับการจัดตั้งระบบการคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยนั้น ในช่วงก่อนปี ๒๕๒๗ ประเทศไทยไม่ได้มีการคุ้มครองเงินฝากที่เป็นระบบ การเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างน้อยหนึ่งครั้งใน

formally specified and well integrated into the design of the deposit insurance system. The principal objectives for deposit insurance systems are to contribute to the stability of the financial system and protect depositors.

Explanations and supporting guidance

Public policy generally involves the selection of goals and the means of achieving within a specified context. Public policy objectives are a component of public policies, normally involve formal and informal expressions of intent and are meant to provide and focus. Public policy objectives should be formally specified; for example, legislation or a preamble to legislation.

The focus of protection should be on those depositors who are generally not in a make an informed assessment of the risk that the bank to which their funds are may fail (e.g. retail and small business depositors). The policy objective is therefore protecting those who most need protection (and cannot afford any loss of funds).

^๕ **Principle ๒ – Mitigating moral hazard:** Moral hazard should be mitigated by ensuring that the deposit insurance system contains appropriate design features and through other elements of the financial system safety net

Explanations and supporting guidance

Ensuring that a deposit insurance system contains appropriate design features such as: placing limits on the amounts insured; excluding certain categories of depositors from coverage; and implementing differential or risk-adjusted premium systems can mitigate moral hazard.

ช่วงหนึ่งทศวรรษสะท้อนปัญหาข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาของระบบสถาบันการเงินได้โดยตรง อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถซื้อหุ้นของธนาคารหรือสถาบันการเงินประเภทอื่นได้ ตลอดจนข้อห้ามในการให้สถาบันการเงินกู้ยืมเงินโดยมีการใช้หุ้นสถาบันการเงินเป็นประกันการรับจำนองสังหาริมทรัพย์หรือการให้กู้ยืมโดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เป็นต้น^๙ เมื่อสถาบันการเงินเกิดปัญหาด้านฐานะการเงินและจะมีการปิดตัวลง สถาบันการเงินอื่นในระบบจะรวมตัวกันเพื่อให้ความช่วยเหลือโดยมีการจัดตั้งกองทุนให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินด้วยกันหรือแม้กระทั่งการรับโอนเงินฝากจากสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไปยังสถาบันการเงินอื่น และส่วนใหญ่ภาระความเสียหายมักจะสูงเกินกว่าที่สถาบันการเงินด้วยกันเองจะรับผิดชอบได้ การช่วยเหลือผู้ฝากเงินจึงตกเป็นภาระของรัฐบาล

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองเงินฝากที่เป็นรูปธรรมเริ่มขึ้นเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากในปี ๒๕๒๔ ซึ่งอยู่ในวาระของรัฐสภาถึง ๒ ครั้ง โดยมีร่างที่เสนอโดยกระทรวงการคลังและร่างที่เสนอโดยธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในเวลาดังกล่าวได้ขอถอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกทั้งสองครั้งโดยไม่มีเหตุผลที่ชัดเจน แต่มีความเป็นไปได้ว่า ในขณะที่เดียวกับที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สถาบันการเงินก็มีท่าทีต่อต้านเนื่องจากร่างกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาอย่างชัดเจนซึ่งจะเป็นภาระต่อสถาบันการเงิน นอกจากนี้ สถาบันการเงินส่วนใหญ่มีความเชื่อว่าทางการจะไม่ปล่อยให้ผู้ฝากเงินได้รับความเดือดร้อนอยู่แล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้รับการพิจารณา

เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอีกครั้งในปี ๒๕๒๗ รัฐบาลจึงได้เล็งเห็นความจำเป็นในการสร้างระบบการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินและผู้ฝากเงินอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟูฯ) ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ เงินในกองทุนดังกล่าวประกอบไปด้วยเงินที่รับโอนมาจากกองทุนให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินเดิม เงินที่สถาบันการเงินต้องนำส่ง^{๑๐} และเงินสำรองที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรร

^๙ คณะกรรมการ ของคณะกรรมการศึกษาวิจัยงานคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศศปป.) “รายงานผลการศึกษา การโอนหนี้เอกชนมาเป็นหนี้สาธารณะ” พ.ศ. ๒๕๔๕

^{๑๐} พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๒๙ เบื้องต้น ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนดด้วยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของยอดเงินฝาก ยอดเงินกู้ยืมหรือยอดเงินที่รับจากประชาชนในแต่ละปี แล้วแต่กรณี ที่สถาบันการเงินแห่งนั้นมีอยู่ ณ วันสิ้นปีการเงินก่อนปีที่จะต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่ คณะกรรมการจัดการกองทุนกำหนด

อัตราตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทของสถาบันการเงินก็ได้

การคำนวณเงินนำส่งเข้ากองทุน มิให้นำเงินฝากหรือเงินกู้ยืมที่สถาบันการเงินได้รับจากกองทุนมารวมคำนวณเข้าด้วย

ในกรณีที่กองทุนมีเงินและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว คณะกรรมการจัดการกองทุนจะประกาศงดการนำส่งเงินเข้ากองทุนก็ได้

ตามกฎหมาย^{๑๑} กองทุนฟื้นฟู มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย และมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ และให้รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหายเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรงด้วย^{๑๒}

บทบาทที่สำคัญของกองทุนฟื้นฟู คือการดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี ๒๕๔๐ เมื่อเกิดสัญญาณว่าสถาบันการเงินในประเทศเริ่มจะประสบปัญหาด้านสภาพคล่องและความมั่นคง ผลกระทบที่ตามมาคือความหมดศรัทธาของประชาชนผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินที่ไปถอนเงินฝากอย่างต่อเนื่อง กระแสเงินที่ไหลออกจากกองทุนฟื้นฟู เพื่อช่วยสภาพคล่องของสถาบันการเงินที่กำลังถูกถอนเงินเป็นปริมาณมากแสดงให้เห็นระดับความรุนแรงของปัญหาวิกฤตในปี ๒๕๔๐ อย่างชัดเจน ในที่สุด รัฐบาลในขณะนั้นมีประกาศสั่งปิด ๔๒ สถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีมติตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังที่ให้กองทุนฟื้นฟู ประกันเงินฝากของผู้ฝากเงินและหนี้ของเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินหรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่ามาตรการ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินของประเทศ โดยได้มีการหารือกับผู้เชี่ยวชาญกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยให้กองทุนฟื้นฟู รับประกันการแลกเปลี่ยนตัวหรือตราสารทางการเงินของสถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการสามารถไปเปลี่ยนเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินและบัตรเงินฝากของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจได้

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับกองทุนฟื้นฟู ก็คือ การเข้ารับชดเชยผู้ฝากเงินและผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินสร้างภาระหนี้แก่ภาครัฐอย่างมหาศาล โดยความเสียหายของกองทุนฟื้นฟู หลังจากปิดบริษัทเงินทุน ๕๖ แห่ง เป็นเงินประมาณ ๕๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และภายหลังจากการแก้ไขปัญหาวิกฤต

^{๑๑} พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๙ สัตต ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาจัดสรรเงินสำรองตามมาตรา ๙ ส่งสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นคราว ๆ ไป

ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจออกเงินตรรองให้กองทุนไปก่อนได้ตามความจำเป็น แต่กองทุนต้องชำระคืนภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และคณะกรรมการอาจกำหนดให้กองทุนจ่ายค่าตอบแทนสำหรับเงินที่จ่ายตรรองดังกล่าวได้

^{๑๒} พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๘

มาตรา ๒๙ อนุมัติ ให้กองทุนมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนตามมาตรา ๒๙ ตรี และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้ติดให้

(๒) ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินโดยมีประกันตามควร

(๓) ค้ำประกัน หรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หนี้ในตัวเงิน

(๔) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรแก่กรณีสำหรับผู้ฝากเงินหรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหายเนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง

(๕) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการจัดการกองทุนเห็นว่าจำเป็นและสมควร

(๖) ซื้อหรือเข้าถือหุ้นในสถาบันการเงิน

(๗) ซื้อ ซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน

(๘) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงินและพันธบัตร

(๙) ลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุน

(๑๐) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

ของธนาคารพาณิชย์ที่ต่อเนื่องจากปลายปี ๒๕๔๐ ถึงก่อนวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ ส่งผลให้กองทุนฟื้นฟูฯเสียหายประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเมื่อรัฐบาลเข้าขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หนึ่งในมาตรการที่ผู้เชี่ยวชาญจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดให้ประเทศไทยจะต้องดำเนินการระหว่างรอการเข้ารับความช่วยเหลือก็คือ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการออกกฎหมายจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากด้วย

ในปี ๒๕๔๕ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ระยะที่ ๑) โดยเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินของประเทศให้ขยายการบริการทางการเงินแก่กลุ่มที่ยังด้อยโอกาสอันได้แก่ประชาชนในต่างจังหวัด ธุรกิจขนาดย่อย (Micro Enterprises) และการให้บริการทางการเงินกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) อย่างต่อเนื่อง และพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทยในภาพรวมให้ดีขึ้น เช่น การพัฒนาประสิทธิภาพของสถาบันการเงิน และการปรับความสมดุลในระบบการเงินโดยการพัฒนาตลาดทุนควบคู่กันไปกับพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ทำการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาในระบบสถาบันการเงินในรายละเอียดและได้นำผลการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์ของระบบสถาบันการเงินไทยไว้ ๓ ประการ คือ

(๑) ต้องการให้ระบบสถาบันการเงินไทยมีการให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึงทั้งด้านคุณภาพและปริมาณสำหรับผู้ใช้บริการที่มีศักยภาพ (Potential users) โดยไม่มีความแตกต่างระหว่างผู้ใช้บริการกลุ่มต่าง ๆ ระหว่างในเมืองและนอกเมือง

(๒) ระบบสถาบันการเงินต้องมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ สามารถแข่งขันได้ และองค์ประกอบของระบบการเงินทั้งในส่วนของสถาบันการเงิน ตลาดตราสารหนี้ และตลาดตราสารทุนที่ค่อนข้างสมดุล

(๓) ผู้บริโภคจะต้องได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรม

จากวิสัยทัศน์ตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ระยะที่ ๑) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดมาตรการภายใต้วิสัยทัศน์นั้น โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของไทยโดยตรง ๒ มาตรการคือ มาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงิน และมาตรการดูแลคุ้มครองผู้บริโภค โดยมาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงินได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบสถาบันการเงินโดยการลดประเภทของสถาบันการเงินทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งการกำหนดสถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชนมีเพียง ๑ รูปแบบ (One Presence) เท่านั้น เพื่อลดต้นทุนของระบบสถาบันการเงินและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งจะวางรากฐานระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำกับดูแลรายกลุ่ม (Consolidated supervision) เพื่อให้เห็นฐานะผลการดำเนินการที่แท้จริงของสถาบันการเงิน และการดำเนินการตามนโยบาย Prompt Corrective Action เพื่อให้ทางการสามารถเข้าแก้ไขปัญหาของแต่ละสถาบันการเงินได้รวดเร็วและทันทั่วถึง และได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินใหม่นั้น

สำหรับมาตรการในการคุ้มครองแก่ผู้บริโภคนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอแนวทางและมาตรการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งจัดให้มีกระบวนการร้องเรียนของผู้บริโภคอย่างชัดเจน

- ส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบริการทางการเงินในลักษณะที่ง่ายต่อการเข้าใจและการเปรียบเทียบของผู้บริโภค

- ติดตามการเปิดเผยข้อมูลสถานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้เป็นไปตาม International Standard

- พิจารณานำระบบประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Scheme) มาใช้ในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม และการยกเลิกการประกันเงินฝากในลักษณะการประกันเงินฝากในทุกสถาบันการเงินแบบเต็มจำนวน หรือที่เรียกว่า Blanket guarantee โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก ซึ่งจะจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ค้ำประกันเงินฝากตามความเสี่ยงของเงินฝากนั้น ๆ และจะช่วยป้องกันมิให้ผู้เสียภาษี ซึ่งมีได้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาต้องรับภาระ

เมื่อมีการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ระยะที่ ๑) แล้ว กฎหมายจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ถูกยกร่างและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งและได้รับความเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ มีชื่อเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.” เสนอโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งมีหลักการคือนำระบบการประกันเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้ โดยให้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่ประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงินแบบจำกัดวงเงินชำระคืนแทนการประกันแบบเต็มจำนวนในขณะนั้น และให้มีกองทุนประกันเงินฝากขึ้นในสถาบันประกันเงินฝากเพื่อจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด สถาบันประกันเงินฝากตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) เพื่อประกันเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงินสมาชิก

(๒) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

(๓) ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมและชำระบัญชีสถาบันการเงินสมาชิกที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

สำหรับสาระสำคัญอื่น ร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดประเภทของสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝากให้รวมถึง ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ในการประกันเงินฝาก ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดประเภทของเงินฝากที่ได้รับการประกันและไม่ได้รับการประกันไว้ชัดเจนรวมทั้งกำหนดให้วงเงินสูงสุดในการได้รับการประกันให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ภายหลังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.” เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันเพื่อให้ความคุ้มครองเงินฝากของประชาชนในสถาบันการเงิน โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะจ่ายเงินให้กับผู้ฝากเงินหากสถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างจากการประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เป็นกรณีการทำความตกลงระหว่างผู้เอาประกันและ ผู้รับประกันที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนหากเกิดวินาศภัยขึ้น จึงเห็นว่าคำว่า “**คุ้มครองเงินฝาก**” น่าจะมีความเหมาะสมกว่าและลดความเข้าใจผิดของประชาชนได้ นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเงินฝาก คณะกรรมการกฤษฎีกาได้จำกัดสมาชิกของสถาบันให้เหลือเฉพาะสถาบันการเงิน ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามพระราชบัญญัติ

ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑^{๑๓} ไม่รวมถึงสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นโดยได้รับความคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายทั้งสิ้น ไม่เฉพาะแต่สมาชิกของสถาบันตามร่างที่กระทรวงการคลังเสนอ สำหรับกรณีเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดให้เหลือเพียงเฉพาะเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองเท่านั้นและไม่ได้กำหนดเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครองเอาไว้ เมื่อผ่านการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติในหลักการเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองหลายประเด็นในที่สุดพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

๓.๑.๒ กรอบทั่วไป

๑) หลักการทั่วไปของระบบประกันเงินฝาก

การประกันเงินฝากเป็นกลไกหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ในขณะเดียวกันก็เพื่อปกป้องผู้ฝากเงินรายย่อยจากการสูญเสียเงินฝากของตนเมื่อมีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ระบบประกันเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งของตาข่ายความมั่นคงทางการเงิน (Financial Safety Net) ที่ประกอบด้วยแหล่งเงินกู้สุดท้ายของสถาบันการเงิน (Lender of last resort) การกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน (Prudential regulation and supervision) การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน (Failure resolution) และการประกันเงินฝาก (Deposit insurance)

การกำหนดระบบประกันเงินฝากไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย มีระเบียบวิธีปฏิบัติชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินงานคุ้มครองผู้ฝากเงิน เรียกว่า ระบบประกันเงินฝากแบบชัดเจน (explicit deposit insurance system) แต่หากไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย อาจตั้งสมมติฐานว่าประเทศนั้นมีการประกันเงินฝากแบบไม่ชัดเจน (implicit deposit insurance system)

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่น่าระบบประกันเงินฝากมาใช้ โดยได้จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Corporation หรือ FDIC) เมื่อปี ๒๔๗๗ (ค.ศ. ๑๙๓๔) FDIC เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกา มีจุดประสงค์เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน จัดการ และแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มเป็นจำนวนมากในช่วงนั้น ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๓๐ (The Great Depression) อย่างไรก็ดี นับเป็นเวลายาวนานกว่า ๓๐ ปี ภายหลังการจัดตั้ง FDIC จึงได้มีประเทศอื่น ๆ ดำเนินการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากตามมา กล่าวคือ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๑ – ๑๙๖๙ มี ๙ ประเทศที่เริ่มนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ และในช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐ มีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพิ่มขึ้นอีก ๗ แห่งทั่วโลก ปัจจุบันมีประเทศที่น่าระบบประกันเงินฝากมาใช้เป็นจำนวนถึง ๑๐๖ ประเทศ และมี

^{๑๓} พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน

(๓) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์

อีก ๑๙ ประเทศ ที่วางแผนหรืออยู่ระหว่างการศึกษานำระบบประกันเงินฝากมาใช้^{๑๔} จึงกล่าวได้ว่า ความแพร่หลายของระบบประกันเงินฝากเพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษหลังนี้เอง

๒) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของระบบประกันเงินฝาก

การมีระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินที่แข็งแกร่งและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมมีความสำคัญยิ่งยวดต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยที่ธนาคารมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ (lenders and borrowers) ด้วยการใช้เงินฝากซึ่งเป็นหนี้สินระยะสั้นที่ลูกค้าถอนได้ตลอดเวลา (มีสภาพคล่องสูง) มาเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่ระบบเศรษฐกิจด้วยการปล่อยสินเชื่อในรูปเงินให้กู้ระยะยาวที่ไม่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้โดยง่าย (มีสภาพคล่องต่ำ) การดำเนินการเช่นนี้อยู่บนสมมติฐานที่ว่า ธนาคารสามารถหาค่าเฉลี่ยทางสถิติในแต่ละช่วงเวลาว่าจะมีคนมาถอนเงินออกไปเป็นจำนวนมากน้อยเพียงไร ดังนั้น ธนาคารจึงบริหารสภาพคล่องด้วยการกันเงินไว้สำหรับจ่ายคืนผู้ฝากที่ต้องการถอนเงิน เรียกเงินนี้ว่า เงินสดสำรองสภาพคล่อง ซึ่งมีทั้งที่กำหนดโดยกฎหมาย (Required reserves) และที่ธนาคารกำหนดเอง โดยสภาพคล่องส่วนเกิน (Excess reserves) หรือการขาดสภาพคล่องระยะสั้น ธนาคารจะลงทุนหรือกู้ยืมผ่านตลาดการเงินระหว่างธนาคาร (Interbank market) ทั้งนี้ นอกจากบทบาทการเป็นตัวกลางทางการเงินด้วยการพัฒนาทักษะพิเศษด้านการประเมินและการกระจายความเสี่ยงแล้ว ธนาคารยังมีบทบาทสำคัญในระบบการโอนและการชำระเงินของประเทศ และเป็นกลไกหลักในการส่งผ่านนโยบายทางการเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดี ก็มีความเสี่ยงเกิดขึ้นจากกลไกการบริหารสภาพคล่องดังกล่าว กล่าวคือ ถ้าหากมีผู้ฝากเงินเป็นจำนวนมากต้องการถอนเงินฝากของตนอย่างไม่คาดหมายมาก่อนในช่วงเวลาเดียวกัน (เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า Bank run) จึงเป็นไปได้ว่าธนาคารอาจไม่สามารถจ่ายคืนเงินฝากได้ เนื่องจากไม่เหลือและ/หรือไม่สามารถบริหารสภาพคล่องเพื่อให้จ่ายคืนผู้ฝากได้ เหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ดังกล่าวสามารถขยายวงจากธนาคารแห่งหนึ่งไปยังธนาคารแห่งอื่น ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และในกรณีเลวร้ายจะส่งผลกระทบไปยังสถาบันการเงินทั้งระบบและนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเงินในที่สุด เนื่องจากความมั่นคงของระบบธนาคารมีความสัมพันธ์ยิ่งยวดกับระดับความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อระบบ ซึ่งทำให้เกิดความมั่นใจที่จะเก็บรักษาเงินทุนของตนในรูปของเงินฝาก แต่หากผู้ฝากสูญเสียความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินอย่างทันทีทันใดและพากันถอนเงินฝากออกจากธนาคารโดยไม่สนใจว่าธนาคารนั้นยังมีฐานะหรือการดำเนินงานดีอยู่หรือไม่ สามารถสร้างแรงกดดันต่อสภาพคล่องของธนาคารและอาจเกิดการแพร่กระจายไปยังสถาบันการเงินอื่น ๆ และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง

ดังนั้น ระบบประกันเงินฝากโดยทั่วไปจึงมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายสำคัญ ๒ ประการ คือ

- (๑) เป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน
- (๒) เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย

วัตถุประสงค์สำคัญประการแรกก็เพื่อป้องกันการไหลของเงินฝากออกจากสถาบันการเงินที่ขาดสภาพคล่องแต่ยังมีฐานะหรือการดำเนินงานดีอยู่ เพื่อไม่ให้สถาบันการเงินดังกล่าวล้มไป เพราะ

^{๑๔} ข้อมูลจากสมาคมสถาบันประกันเงินฝากนานาชาติ (International Association of Deposit Insurers หรือ IADI) เข้าดูข้อมูลได้ที่ www.iadi.org

ระบบประกันเงินฝากช่วยป้องกันการแพร่กระจายของการให้ไปถอนเงินฝากจากระบบสถาบันการเงินได้ เป็นการปกป้องเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน สำหรับวัตถุประสงค์ประการที่สอง มุ่งที่การคุ้มครองผู้บริโภค โดยเป็นการช่วยเหลือผู้ฝากเงินโดยเฉพาะผู้ฝากรายย่อยไม่ให้สูญเสียเงินฝากทั้งหมดของตนในสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งผู้ฝากเงินจะได้รับเงินฝากคืนในวงเงินแน่นอนตามที่ได้กำหนดไว้ ถือเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค

วัตถุประสงค์ของการประกันเงินฝากไม่ได้หมายความว่าต้องป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินทั้งหมดถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือจัดการกับปัญหา Bank run ได้ทั้งหมด Bank run และสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตสามารถเกิดขึ้นได้ไม่ว่าจะมีหรือไม่มีระบบประกันเงินฝาก อย่างไรก็ตาม ระบบประกันเงินฝากที่ออกแบบไว้อย่างเหมาะสมจะช่วยลดโอกาสที่สถาบันการเงินจะถูกเพิกถอนใบอนุญาต ด้วยการป้องกันการเกิด Bank run จากการแพร่กระจายของข่าวลือไปทั่วทั้งระบบ ดังนั้น ระบบประกันเงินฝากจึงสามารถเพิ่มความมั่นคงและสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน แผนประกันเงินฝากที่มีประสิทธิภาพจะช่วยป้องกันการเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินในสถานการณ์ปกติไม่ให้เป็นต้นเหตุให้เกิดการนำไปสู่วิกฤตสถาบันการเงินทั้งระบบหรือ systemic crisis

๓) ภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard)

ในขณะที่ระบบประกันเงินฝาก รวมถึงกลไกอื่นในเครือข่ายความมั่นคงทางการเงิน จะมีส่วนสำคัญในการสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และเสริมสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ก็อาจสร้างผลที่ไม่พึงประสงค์ด้วยเหมือนกันหากเริ่มนำระบบมาใช้ในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม หรือมีการกำหนดรูปแบบการประกันเงินฝากไว้ไม่ดี ผลด้านลบนี้เรียกว่า ภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard)^{๑๕} ซึ่งเกิดกับระบบประกันทุกรูปแบบ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วธนาคารจะทำธุรกรรมที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นเพื่อแลกกับผลกำไรที่สูงขึ้นเช่นกัน ในทางตรงกันข้าม ผู้ฝากเงินจะมองหาสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงปลอดภัยเป็นหลักในการนำเงินของตนไปฝาก เนื่องจากผู้ฝากเงินไม่ได้มีส่วนร่วมในผลกำไรที่สูงขึ้นของสถาบันการเงินได้รับแต่เพียงอัตราดอกเบี้ยที่ตกลงไว้ แต่อาจต้องเสียทรัพย์สินทั้งหมดของตนหากสถาบันการเงินนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาต ดังนั้น จึงมีแรงจูงใจที่จะตรวจสอบพฤติกรรมเสี่ยงของผู้บริหารสถาบันการเงิน และหากจำเป็นก็แทรกแซงได้ด้วยการถอนเงินฝากของตนออกจากสถาบันการเงินที่ผู้บริหารมีพฤติกรรมเสี่ยง อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฝากเงินได้รับการคุ้มครองเงินฝาก ความจำเป็นหรือแรงจูงใจที่จะใช้มาตรการทางวินัยในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารที่มีพฤติกรรมเสี่ยงย่อมลดลง ตรงกันข้ามกับผู้บริหารที่จะมีพฤติกรรมเสี่ยงเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ เพื่อให้ตนและผู้ถือหุ้นได้รับผลตอบแทนสูงขึ้น ยิ่งเป็นการกระตุ้นให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของระบบ และเพิ่มความเสี่ยงที่สถาบันการเงินจะล้มมากขึ้นอีก อย่างไรก็ตามภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ยังอาจเกิดจากผู้ฝากเงินได้อีกด้วย จากการที่ผู้ฝากเงินนำเงินไปฝากในสถาบันการเงินที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูง ๆ โดยไม่สนใจว่าสถาบันการเงินนั้นมีฐานะหรือการดำเนินงานเป็นอย่างไร กล่าวคือ ไม่ตระหนักถึงหลักการความสัมพันธ์ของผลตอบแทนกับความเสี่ยงด้วยเหตุว่าเงินฝากของตนได้รับการคุ้มครองโดยระบบประกันเงินฝากอยู่แล้ว

การที่จะกำจัดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ให้หมดไปคงเป็นไปได้ยาก แต่การกำหนดรูปแบบการประกันเงินฝากที่เหมาะสมก็สามารถลดทอนผลกระทบของภาวะภัยทางศีลธรรม

^{๑๕} FSF, ๒๐๐๑ ให้คำนิยามว่า “เป็นการกระตุ้นให้สถาบันการเงินทำธุรกรรมที่เสี่ยงมากขึ้นจากการได้รับประโยชน์ของการประกันเงินฝาก (...the incentive for excessive risk taking by banks or those receiving the benefit of deposit insurance)

(Moral Hazard) ได้ เช่น การเก็บเงินนำส่งตามระดับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน (risk-based insurance premium) การจำกัดวงเงินคุ้มครองหรือกำหนดวงเงินคุ้มครองไม่สูงเกินไป การกำหนดประเภทผู้ฝากเงินหรือผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่จะได้รับความคุ้มครอง เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว การที่นำระบบประกันเงินฝากแบบชัดเจน (explicit guarantee) ที่มีการกำหนดจำนวนวงเงินการจ่ายคืนผู้ฝากเงินไว้ชัดเจนยังช่วยลดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ได้ โดยช่วยจัดการรับรู้ผิด ๆ เกี่ยวกับการประกันเงินฝากโดยไม่ชัดเจนของรัฐบาล (implicit government guarantee) ที่ว่าอย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ต้องดูแลผู้ฝากเงินและอาจรวมถึงเจ้าหนี้ด้วยเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งความนึกคิดเช่นนี้เป็นการบั่นทอนวินัยทางการเงินและทำให้ความมั่นคงของสถาบันการเงินคลอนแคลน ผู้ฝากเงินขาดแรงกระตุ้นในการหาแหล่งเงินฝากที่ดี และสถาบันการเงินจะขาดความระมัดระวังในการดำเนินธุรกิจ

๔) ระบบประกันเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งของตาข่ายความมั่นคงทางการเงิน

ระบบประกันเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งในตาข่ายความมั่นคงทางการเงิน (Financial Safety Net: FSN) ที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินของประเทศ องค์ประกอบของตาข่ายความมั่นคงทางการเงินในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปประกอบด้วย ระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน การเป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้ายในประเทศ การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และการประกันเงินฝาก

หากในระบบการเงินของประเทศมีเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นแหล่งเงินกู้สุดท้ายให้กับสถาบันการเงิน การกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน และรับประกันเงินฝาก (โดยทั่วไปเป็นธนาคารกลาง) การประสานงานจึงเป็นเพียงเรื่องภายในของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามหากมีหลายหน่วยงานร่วมกันทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว การประสานงานต่าง ๆ จึงมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ในการนี้จึงต้องมีการทำความเข้าใจอย่างเป็นทางการในเรื่องการประสานความร่วมมือและการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน

ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ซึ่งต่างทำงานส่งเสริมกันและกัน ดังนี้

(๑) การกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน (Regulation and supervision) การกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพเป็นพื้นฐานของความมั่นคงในระบบสถาบันการเงิน โดยนอกจากจะช่วยป้องกันวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ยังช่วยบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากวิกฤตด้วย

(๒) การมีผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of last resort) โดยทั่วไปเป็นธนาคารกลางหรือรัฐบาล โดยแหล่งเงินให้กู้ยืมรายสุดท้ายนี้มีความสำคัญมากในช่วงที่มีวิกฤตการณ์ทางการเงินและอาจกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ชัดเจนก็ได้ (explicit or implicit lender of last resort)

(๓) การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน (Resolution law and resolution process) ด้วยการมีกฎหมายและการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินดำเนินไปได้ด้วยดี

(๔) การประกันเงินฝาก (Deposit insurance scheme) การกำหนดจำนวนเงินประเภทบัญชีหรือผู้ฝากที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ช่วยลดปัญหา bank run และป้องกันปัญหาวิกฤตสภาพคล่องในระบบสถาบันการเงิน

๕) รูปแบบของระบบประกันเงินฝาก

โดยทั่วไปจำแนกระบบประกันเงินฝาก เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ (๑) ระบบประกันเงินฝากแบบชัดเจน (Explicit deposit insurance system) และ (๒) ระบบประกันเงินฝากแบบไม่ชัดเจน (Implicit deposit insurance system) ความแตกต่างที่สำคัญของระบบประกันเงินฝากทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าว คือ การมีกฎหมาย กติกาที่กำหนดไว้อย่างแน่นอนและการใช้ดุลยพินิจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการประกันเงินฝากแบบชัดเจนจะมีการกำหนดจำนวนเงินและขอบเขตการคุ้มครองที่แน่นอน ผู้ฝากเงินสามารถคาดการณ์ได้ ขณะที่การประกันเงินฝากแบบไม่ชัดเจนจะปล่อยให้เกิดความคลุมเครือเกี่ยวกับระดับและเงื่อนไขการคุ้มครอง เพราะเป็นเรื่องของการตัดสินใจเฉพาะหน้าเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่สถาบันการเงินกำลังจะล้ม

รูปแบบการประกันเงินฝากแบบชัดเจนเป็นระบบที่เป็นทางการ (rules-based) กล่าวคือ มีการตราเป็นกฎหมายกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการจ่ายเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินเมื่อมีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต และมีระเบียบวิธีปฏิบัติชัดเจนในเรื่องการกำหนดวงเงินจ่ายเงินคืน บัญชีเงินฝากและประเภทผู้ฝากที่คุ้มครองหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน การบริหารจัดการกองทุนประกันเงินฝาก เป็นต้น การประกันเงินฝากแบบชัดเจนทำให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐและสถาบันการเงินในการดูแลผู้ฝากเงิน จำกัดการใช้ดุลยพินิจและการแก้ไขปัญหาโดยขาดการเตรียมการ

สำหรับระบบการประกันเงินฝากแบบไม่ชัดเจนหรือแบบโดยนัย ลักษณะประการสำคัญคือ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการคุ้มครองผู้ฝากเงินหากเกิดกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต จึงขาดหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวงเงินประกันหรือการชดเชยส่วนเสียหาย และไม่มีกองทุนรองรับการให้ความช่วยเหลือ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการตัดสินใจให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินขึ้นกับการพิจารณาในช่วงเวลาที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้วหรือกำลังจะถูกเพิกถอนใบอนุญาต จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีการปฏิบัติต่อผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสถาบันการเงินในลักษณะที่ไม่เสมอภาคกัน มีการตัดสินใจแบบใช้สัญชาตญาณและดุลพินิจสูง และต้องพิจารณาฐานะการคลังของรัฐบาลขณะที่เกิดเหตุประกอบด้วยว่าสามารถช่วยเหลือผู้ฝากเงินได้มากน้อยเพียงไร

บางประเทศได้ยกเลิกระบบการประกันเงินฝากแบบชัดเจนและปล่อยให้การประกันเงินฝากเป็นเรื่องที่คลุมเครือ เพราะไม่ต้องการให้เป็นภาระแก่ภาคธุรกิจการเงินในการส่งเงินเข้ากองทุนประกันเงินฝาก ตัวอย่างเช่น ประเทศอาร์เจนตินาในปี ค.ศ. ๑๙๘๑ ที่ประกาศยกเลิกระบบประกันเงินฝากและไม่คุ้มครองผู้ฝากเงินอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดเหตุการณ์ “วิกฤตเตกีลา (Tequila Crisis)” ในปี ๑๙๙๕ ซึ่งได้สร้างความหวุ่นวิตกให้กับผู้ฝากเงินเป็นอย่างมาก และพากันไปถอนเงินออกจากธนาคาร เป็นผลให้รัฐบาลต้องนำระบบประกันเงินฝากกลับมาใช้อีกครั้งจนถึงปัจจุบัน

๖) องค์ประกอบและเงื่อนไขของการมีระบบประกันเงินฝากที่มีประสิทธิผล (Conditions for Effective Deposit Insurance)

การที่ประเทศต่าง ๆ จะมีระบบประกันเงินฝากที่มีประสิทธิผลได้ ยังต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบเบื้องต้นที่มีความสำคัญ ๔ ประการ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานของระบบประกันเงินฝาก ประกอบด้วย

- (๑) การวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างสม่ำเสมอ
- (๒) การดำเนินงานอย่างมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานในตาข่ายความมั่นคงทางการเงิน

(๓) การมีระบบกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินที่เข้มข้น

(๔) การมีระบบกฎหมาย ระบบบัญชี และการเปิดเผยข้อมูลที่ดี

ในการที่ประเทศจะนำระบบประกันเงินฝากแบบชัดเจนหรือเปลี่ยนจากการประกันเงินฝากแบบโดยนัยมาเป็นการประกันเงินฝากแบบชัดเจนนั้น นอกจากการพิจารณาถึงโครงสร้างระบบการเงินและสถาบันการเงินของประเทศแล้ว ยังต้องคำนึงถึงควมมีเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจมหภาค ความแข็งแกร่งของภาคการเงิน และการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างมีมาตรฐานด้วย เพราะมีความสำคัญยิ่งในการช่วยลดความเสี่ยงต่อความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับเงินกองทุนประกันเงินฝาก เพราะถ้าหากในช่วงเริ่มต้นของการนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ประเทศต้องเผชิญกับภาวะที่มีสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หรือมีสถาบันการเงินขนาดใหญ่ ๑ หรือ ๒ แห่งถูกเพิกถอนใบอนุญาต มีความเป็นไปได้สูง ที่ระบบจะไม่สามารถสะสมเงินกองทุนหรือหาแหล่งเงินได้เพียงพอเพื่อการจ่ายเงินคืนผู้ฝากเงินได้ทันสถานการณ์ หรือต้องให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขสถานการณ์ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดแล้วแต่ลดทอนความน่าเชื่อถือและนำไปสู่การขาดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการประกันเงินฝาก ทั้งนี้ เมื่อสูญเสียความเชื่อมั่นไปแล้วเป็นการยากที่จะเรียกกลับคืนมา ยิ่งไปกว่านั้น การสูญเสียความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของหน่วยงานประกันเงินฝากและระบบประกันเงินฝาก สามารถนำไปสู่การสูญเสียความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบการเงินและสถาบันการเงินของประเทศ เป็นความเปราะบางที่อาจนำไปสู่การล่มสลายใหม่ของสถาบันการเงิน ดังนั้น ระบบประกันเงินฝากที่ออกแบบไว้ไม่ดี ขาดการพิจารณาถึงเงื่อนไขที่จำเป็นก่อนที่จะนำระบบไปใช้อาจก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพในระบบการเงินและสถาบันการเงิน ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งระบบประกันเงินฝากก็เพื่อกำจัดสิ่งไม่พึงประสงค์ดังกล่าว

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความแข็งแกร่งของสถาบันการเงินนั้น อาจพิจารณาได้จากระดับความพอเพียงของเงินกองทุน สภาพคล่อง คุณภาพของสินทรัพย์ และนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงของสถาบันการเงิน เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังต้องพิจารณาถึงโครงสร้างระบบสถาบันการเงินของประเทศ ทั้งในด้านจำนวน ขนาด ประเภท และลักษณะการดำเนินธุรกิจด้วย เพราะเกี่ยวข้องกับการออกแบบระบบประกันเงินฝาก

องค์ประกอบประการที่สอง การดำเนินงานอย่างมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานในตาข่ายความมั่นคงทางการเงินมีส่วนสำคัญในการช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งองค์ประกอบของการมีธรรมาภิบาลที่ดี ได้แก่ การดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ (Operational Independence) มีความรับผิดชอบ (Accountability) มีการเปิดเผยข้อมูลและโปร่งใส (Transparency and Disclosure) และยืนหยัดในความถูกต้อง (Integrity) โดยองค์ประกอบเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญทัดเทียมกันและเสริมกันและกันในการทำให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีภายในองค์กร

องค์ประกอบประการที่สามที่ช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของระบบประกันเงินฝาก ได้แก่ ความเข้มข้นของการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน ซึ่งเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน การตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ การตรวจพบความผิดปกติของสถาบันการเงินแต่เนิ่น ๆ และเข้าแทรกแซงอย่างเหมาะสม และทันต่อสถานการณ์ และการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้แล้วสถาบันการเงินเองก็ควรมีระดับเงินกองทุนที่พอเพียงกับการดำเนินงานและความเสี่ยงของตน รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงอย่างเคร่งครัด มีธรรมาภิบาลและจรรยาบรรณของการดำเนินธุรกิจ

องค์ประกอบประการสุดท้ายของการมีระบบประกันเงินฝากที่มีประสิทธิผล ได้แก่ การมีระบบกฎหมาย ระบบบัญชี และการเปิดเผยข้อมูลที่ดี โดยข้อมูลที่รายงานโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่

รับผิดชอบต้องถูกต้อง รวดเร็ว และเชื่อถือได้ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวจะถูกใช้โดยผู้เกี่ยวข้องในตลาดการเงิน ได้แก่ สถาบันการเงิน ผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน รวมถึงผู้กำหนดนโยบายเอง

สำหรับการมีระบบบัญชีที่ดี ก็คือ การที่ประเทศมีระบบบัญชีที่เป็นมาตรฐานและมีความเป็นสากล ได้รับการยอมรับจากต่างประเทศ และมีผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ใช้รายงานทางการเงิน

นอกจากนี้แล้วการดำเนินการของระบบประกันเงินฝากยังต้องอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก อาทิ กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน การล้มละลาย สัญญา การคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายว่าด้วยการถือครองทรัพย์สินของเอกชน เป็นต้น เพื่อให้มีกลไกการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นรูปธรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าแทรกแซง ปิดสถาบันการเงิน หรือดำเนินการอื่นกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้อย่างทันทั่วถึง และมีการกำหนดกระบวนการชำระบัญชีทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน

๓) ลักษณะทั่วไปของระบบประกันเงินฝาก (Specific Design Features of Deposit Insurance Systems)

(๑) การกำหนดโครงสร้างองค์กร

มีหลายแนวทางในการกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างหน่วยงานประกันเงินฝาก โดยสถาบันประกันเงินฝากอาจเป็นหน่วยงานเอกเทศมีการดำเนินการที่เป็นอิสระ หรือเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานอื่น (อาจเป็นธนาคารกลางหรือหน่วยงานกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน) สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่นั้น อาจกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากทำหน้าที่เพียงจ่ายคืนเงินฝากเมื่อมีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต (Simple paybox) หรือการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้กว้างขวางโดยสามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงาน ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้ด้วย (Risk-minimizer) หรืออาจกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่อยู่ระหว่างการเป็น Paybox และ Risk-minimizer กล่าวได้ว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานประกันเงินฝากมีความสัมพันธ์เป็นอย่างมากกับการดำรงความเป็นอิสระของหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น ในบางประเทศที่กำหนดรูปแบบการประกันเงินฝากเป็นแบบ Paybox จะมีหน่วยงานประกันเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารกลาง ประเทศเหล่านี้ เช่น ฮองกง สิงคโปร์ และอินเดีย ส่วนประเทศที่กำหนดหน้าที่สถาบันประกันเงินฝากไว้กว้างกว่าการเป็นเพียง Paybox จะแยกหน่วยงานประกันเงินฝากมาตั้งเป็นองค์กรอิสระ

ถึงแม้ว่าสถาบันประกันเงินฝากจะมีอำนาจหน้าที่เพียงการจ่ายคืนเงินฝากให้กับผู้ฝากเงินหรือ Paybox แต่ก็ยังมีภารกิจสำคัญที่ต้องดำเนินการ ได้แก่ การประเมินและเรียกเก็บเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน (contribution หรือ premiums) การตรวจสอบค่าขอคืนเงินและการจ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝาก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการเข้าถึงข้อมูลสถาบันการเงินสมาชิก โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับเงินฝากและผู้ฝากเงิน นอกจากนี้แล้วเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีเงินจ่ายคืนผู้ฝาก การเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำรองจึงนับว่ามีความสำคัญ รวมถึงการมีทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ อย่างไม่ดี การดำเนินงานในรูปแบบ Paybox นี้ มักมีลักษณะที่งานมากเป็นช่วง ๆ คือ ในช่วงที่มีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ดังนั้น การฝากงานนี้ไว้กับธนาคารกลางหรือหน่วยงานตรวจสอบจึงมีความได้เปรียบในแง่ที่ทำให้ใช้พนักงานประจำน้อย เพราะสามารถจ้างหน่วยงานภายนอก (Outsources) มาปฏิบัติหน้าที่เมื่อมีความจำเป็นได้ จึงสามารถใช้ประโยชน์ในเรื่องการประหยัดจากขนาดได้มาก ทั้งในเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศหรืองานสนับสนุนอื่น โดยใช้ร่วมกับหน่วยงานที่ใหญ่กว่า

สำหรับหน่วยงานประกันเงินฝากรูปแบบ Risk-minimizer มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่ารูปแบบ Paybox มาก อำนาจที่ว่ำนี้นวมถึงการรับสถาบันการเงินเข้าเป็นสมาชิกหรือให้ออกจากระบบประกันเงินฝาก การตรวจสอบ/ร่วมกันตรวจสอบ/ร้องขอให้หน่วยงานหลักเข้าตรวจสอบสถาบันการเงิน และบางประเทศอาจถึงขั้นกำหนดหลักเกณฑ์กำกับดูแลและการลงโทษสถาบันการเงินด้วย การดำเนินการดังกล่าวต้องระมัดระวังเรื่องการประสานงานและการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานกำกับตรวจสอบ รวมถึงต้องไม่ให้มีความซ้ำซ้อนในประเด็นตรวจสอบด้วย นอกจากนี้แล้ว Risk-minimizer ยังสามารถให้การช่วยเหลือทางการเงินกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาและการเข้าไปแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตามสถาบันประกันเงินฝากควรดำเนินการเรื่องดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่เข้มงวด

นอกจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งแตกต่างกันมากระหว่าง Paybox และ Risk-minimizer แล้ว อาจกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากอาจมีอำนาจหน้าที่อยู่ระหว่าง ๒ ประเภทดังกล่าว โดยอาจค่อนข้างไปทางเป็น Paybox หรือ Risk-minimizer เช่น ให้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินแต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบ หรือนอกจากการทำหน้าที่จ่ายคืนเงินฝากแล้วยังกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากมีหน้าที่ในการชำระบัญชีสถาบันการเงินล้มด้วย

โดยทั่วไปแล้วสถาบันประกันเงินฝากในตอนเริ่มจัดตั้งจะมีอำนาจหน้าที่น้อย แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นทีละน้อย ตัวอย่างเช่น สถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกา (FDIC) ที่ในตอนเริ่มจัดตั้งไม่มีอำนาจตรวจสอบสถาบันการเงินแต่ได้อำนาจนี้มาในภายหลัง หรือสถาบันประกันเงินฝากประเทศอินโดนีเซีย (IDIC) ซึ่งแต่เดิมเป็น Paybox แต่ต่อมาได้แก้ไขกฎหมายให้ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่มีปัญหาด้วย จึงกล่าวได้ว่าโครงสร้างหน่วยงานประกันเงินฝากเป็นผลจากการกำหนดอำนาจให้แก่หน่วยงานประกันเงินฝาก และโครงสร้างที่ดีที่สุดคือการมีหน่วยงานประกันเงินฝากที่ดำเนินงานอย่างเป็นอิสระและมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าการทำหน้าที่เพียงแค่ Paybox

(๒) การเข้าเป็นสมาชิก (Membership)

สถาบันการเงินที่เข้าเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝากควรเป็นธนาคารหรือสถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและตรวจสอบที่เข้มข้นเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยผู้กำหนดนโยบายสามารถเลือกแนวทางการรับสถาบันการเงินเข้ามาอยู่ในระบบประกันเงินได้ ๒ แนวทาง ได้แก่ การบังคับเป็นสมาชิกและการให้สถาบันการเงินสมัครเข้าเป็นสมาชิก

การกำหนดให้สถาบันการเงินทุกแห่งเข้าเป็นสมาชิกสถาบันประกันเงินฝากเป็นที่นิยมมากกว่า เนื่องจากเป็นหนึ่งในมาตรการสร้างความแข็งแกร่งทางการเงินให้แก่ระบบประกันเงินฝากจากการที่สถาบันการเงินทุกแห่งต้องส่งเงินเข้ากองทุนประกันเงินฝาก อันเป็นการป้องกันเหตุการณ์ที่สถาบันการเงินที่มีฐานะการเงินดีเลือกที่จะไม่เข้ามาอยู่ในระบบ ขณะที่สถาบันการเงินที่มีฐานะการเงินย่ำแย่ต่างสมัครเข้ามาอยู่ในระบบ (Adverse selection) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งทางการเงินและการดำรงอยู่ของระบบประกันเงินฝากได้ การบังคับเป็นสมาชิกนี้ถึงแม้ว่าจะทำให้สถาบันการเงินที่ดีทำหน้าที่อุดหนุนทางการเงินต่อสถาบันการเงินที่มีฐานะไม่ดี แต่การอุดหนุน (subsidy) ก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันภัยทุกรูปแบบอยู่แล้ว การบังคับเป็นสมาชิกทำให้สถาบันการเงินทุกแห่งล้วนได้ประโยชน์จากการที่ระบบสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการลดความวิตกจากการเกิดสถานการณ์ Bank run

ทั้งนี้ มีประเด็นพิจารณาการให้เข้าเป็นสมาชิกสำหรับสถาบันการเงินบางประเภท ดังนี้

(๒.๑) ธนาคารต่างประเทศ (Foreign banks)

หลายประเทศได้รวมธนาคารต่างประเทศ (สาขาของธนาคารต่างประเทศ และธนาคารที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ) เข้าเป็นสมาชิกของระบบประกันเงินฝากด้วย เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองขั้นต่ำแก่ผู้ฝากเงินทุกคน นอกจากนี้แล้วการที่ธนาคารต่างประเทศได้รับประโยชน์จากการที่ระบบการเงินในประเทศมีเสถียรภาพ จึงควรมีส่วนร่วมในระบบประกันเงินฝากด้วย ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการเข้ามาทำธุรกิจในประเทศ และทำให้ฐานเงินกองทุนใหญ่ขึ้นด้วย

(๒.๒) สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-bank financial institutions)

การรับสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารเข้าเป็นสมาชิก ก็เพื่อไม่ให้เกิดการแข่งขันที่บิดเบือน (competitive distortion) สำหรับสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ที่นำเสนอผลิตภัณฑ์เหมือนกัน (เงินฝาก) เป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงินจากการให้ความคุ้มครองเงินฝาก ในสถาบันการเงินทุกประเภท และการกำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภทเหมือนกัน สำหรับเหตุผลของการยกเว้นไม่ให้สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารเข้าเป็นสมาชิกระบบประกันเงินฝาก ก็คือ สถาบันการเงินเหล่านี้ไม่มีนัยสำคัญต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินเนื่องจากมักมีขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับธนาคาร ประกอบกับการมีหลักเกณฑ์กำกับดูแลที่ต่างจากธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น หากต้องการให้สถาบันการเงินเหล่านี้ได้รับการประกันเงินฝากด้วย อาจทำได้โดยการสร้างระบบประกันเงินฝากแยกต่างหากจากธนาคารโดยทั่วไป

(๒.๓) ธนาคารของรัฐควรเป็นสมาชิกของระบบประกันเงินฝากหรือไม่ (State-Owned Banks)

ธนาคารที่รับเงินฝากจากประชาชนโดยมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ (ธนาคารของรัฐ) ควรเข้ามาอยู่ในระบบประกันเงินฝาก แม้อาจจะมีการโต้แย้งว่าระบบประกันเงินฝากแบบจำกัดวงเงินคุ้มครองไม่มีความน่าเชื่อถือเพียงพอในสายตาของธนาคารของรัฐ เพราะโดยพฤตินัยแล้วรัฐบาลย่อมรับประกันเงินฝากที่อยู่ในธนาคารเหล่านี้อยู่แล้ว แต่การนำธนาคารของรัฐเข้ามาอยู่ในระบบประกันเงินฝากนอกจากช่วยเสริมสร้างฐานและกระจายความเสี่ยงให้แก่เงินกองทุนแล้ว ยังช่วยลดปัญหาการแข่งขันที่บิดเบือนและไม่เป็นธรรมระหว่างธนาคารของรัฐและธนาคารเอกชนในแง่ของระดับการคุ้มครองผู้ฝากและการส่งเงินเข้ากองทุนประกันเงินฝาก และยังเป็นการนำธนาคารของรัฐเข้ามาอยู่ในมาตรฐานการกำกับดูแลเดียวกันกับธนาคารเอกชนด้วย

(๓) วงเงินและขอบเขตการคุ้มครอง (Coverage)

การกำหนดจำนวนเงินคุ้มครอง ประเภทบัญชี หรือผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองไว้อย่างเหมาะสม ประกอบกับการมีเงินกองทุนคุ้มครองผู้ฝากเงินเพียงพอต่อการดำเนินการกิจการจ่ายเงินฝาก ถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบประกันเงินฝาก เพราะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนต่อระบบประกันเงินฝาก นอกจากนี้แล้วระดับวงเงินคุ้มครองยังมีส่วนสำคัญในการที่จะเสริมสร้างหรือบั่นทอนความมีวินัยในตลาดการเงินอีกด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดวงเงินคุ้มครอง ประเภทบัญชีหรือผู้ฝากที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง มีดังนี้

วงเงินคุ้มครอง ระบบประกันเงินฝากที่มีจุดประสงค์เน้นการให้ความคุ้มครองผู้ฝากรายย่อยที่มีเงินฝากจำนวนไม่มาก โดยทั่วไปจะกำหนดระดับวงเงินคุ้มครองต่ำกว่าระบบประกันเงิน

ฝากที่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน อย่างไรก็ตาม การกำหนดวงเงินคุ้มครองสูงเกินไปอาจก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์คือการชักนำให้เกิดภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral hazard) ทั้งในส่วน of สถาบันการเงินและผู้ฝากเงิน

ในการกำหนดระดับวงเงินคุ้มครองควรได้มีการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ อาทิ ความสอดคล้องระหว่างวงเงินคุ้มครองและวัตถุประสงค์การจัดตั้งระบบประกันเงินฝาก ระดับวงเงินคุ้มครองที่กำหนดควรคำนึงถึงกลุ่มผู้ฝากรายใหญ่และนักลงทุนสถาบันที่มีส่วนสำคัญในการตรวจสอบสถาบันการเงินและสร้างวินัยในตลาด และควรหลีกเลี่ยงการได้รับความคุ้มครองซ้ำซ้อน (double coverage) ซึ่งเกิดจากการที่ผู้ฝากมีหลายบัญชีในธนาคารเดียวกัน สามารถแก้ไขได้โดยกำหนดวงเงินคุ้มครองเป็นต่อรายผู้ฝากต่อสถาบันการเงิน (per depositor) ไม่ใช่ต่อบัญชีเงินฝาก (per deposit)

วิธีการในการกำหนดวงเงินคุ้มครองอาจกำหนดไว้เป็นร้อยละ (%) ของจำนวนผู้ฝากเงินและจำนวนเงินฝาก ซึ่งต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายตัวของเงินฝากที่อยู่ในสถาบันการเงินทั้งหมดเสียก่อน ตัวอย่างเช่น โดยการกำหนดระดับวงเงินคุ้มครองให้ครอบคลุมผู้ฝากรายย่อยที่มีเป็นจำนวนมากแต่มีเงินฝากน้อย กับผู้ฝากรายใหญ่จำนวนน้อยแต่มีเงินฝากมาก เช่น กำหนดระดับวงเงินคุ้มครองที่ครอบคลุมผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบ (ร้อยละ ๙๐) ที่มีเงินฝากรวมกันมีมูลค่าเพียงร้อยละ ๒๐ ของเงินฝากทั้งระบบ ซึ่งหลายประเทศได้ใช้แนวทางนี้ นอกจากที่กล่าวแล้วควรพิจารณาวัตถุประสงค์การประกันเงินฝากด้วยเช่นกัน โดยหากต้องการปกป้องผู้ฝากรายย่อย การกำหนดระดับการคุ้มครองควรให้ครอบคลุมผู้ฝากเป็นจำนวนมากแต่มีมูลค่าเงินฝากในสัดส่วนที่ต่ำ แต่หากต้องการเน้นในเรื่องการรักษาเสถียรภาพระบบการเงินก็อาจกำหนดระดับวงเงินคุ้มครองให้ครอบคลุมทั้งจำนวนผู้ฝากเงินและมูลค่าของเงินฝากในสัดส่วนที่สูง

ขนาดของเงินกองทุน การกำหนดวงเงินคุ้มครองที่สูงโดยไม่พิจารณาว่าระบบประกันเงินฝากจะสามารถหาเงินมาจ่ายคืนผู้ฝากได้หรือไม่นั้น บั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบเป็นอย่างมาก ยิ่ง นอกจากนี้แล้ววงเงินคุ้มครองที่สูงย่อมหมายถึงสถาบันการเงินเองจะมีภาระจ่ายเงินนำส่งในอัตราที่สูงขึ้น เป็นภาระต่อสถาบันการเงินมาก

เงินฝากที่คุ้มครองอาจมีการปรับเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับผลกระทบของเงินเฟ้อ (Indexing coverage levels) แต่การปรับวงเงินคุ้มครองตามเงินเฟ้อบ่อย ๆ นี้ จะสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน ซึ่งวิธีการแก้ไขในเรื่องนี้ คือ การกำหนดระยะเวลาที่จะมีการปรับปรุงวงเงินคุ้มครอง และหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการปรับปรุงให้ชัดเจน ทั้งนี้ การปรับเพิ่มวงเงินคุ้มครองนอกจากพิจารณาปัจจัยทางด้านเงินเฟ้อแล้ว ยังอาจพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น การเติบโตของรายได้ที่แท้จริง (real income) และตราสารทางการเงินประเภทใหม่ ๆ เป็นต้น

(๔) กองทุนประกันเงินฝาก (Funding)

ระบบประกันเงินฝากจะรักษาพันธะสัญญาในการจ่ายเงินฝากได้อย่างทันท่วงที ก็ต่อเมื่อมีเงินกองทุนที่เพียงพอ ดังนั้น การเตรียมและบริหารจัดการเงินกองทุนอย่างเหมาะสมจึงมีความสำคัญมาก เพราะการมีเงินกองทุนหรือสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างทันท่วงทีเพื่อให้ผู้ฝากเงินได้รับเงินฝากคืนโดยเร็ว โดยไม่ต้องรอการชำระบัญชีสถาบันการเงิน หรือเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายล้มละลาย เป็นหนึ่งในข้อได้เปรียบประการสำคัญของระบบประกันเงินฝาก

รูปแบบการสะสมเงินกองทุนประกันเงินฝาก โดยทั่วไปมี ๓ รูปแบบ ได้แก่ Ex-ante, Ex-post และการผสมผสานระหว่าง Ex-ante และ Ex-post (ระบบ Hybrid)

ลักษณะเงินกองทุนแบบ Ex-ante เป็นการค่อย ๆ สะสมเงินกองทุนไปเรื่อย ๆ จนถึงระดับที่พอเพียงต่อการจ่ายคืนผู้ฝากเงินหากเกิดกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการของหน่วยงานประกันเงินฝากด้วย ระบบนี้เงินทุนหลักจะมาจากสถาบันการเงินสมาชิกผ่านการส่งเงินสะสม (ค่า Premium) โดยการสะสมเงินกองทุนนี้จะดำเนินการต่อเนื่องในช่วงที่เศรษฐกิจดี สถาบันการเงินมีฐานะการดำเนินงานที่แข็งแกร่ง เป็นการป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนในอนาคตในยามที่เศรษฐกิจไม่ดี รูปแบบการสะสมเงินกองทุนแบบ Ex-ante นี้ เป็นการลดภาระของภาครัฐในการนำเงินภาษีประชาชนมาใช้แก้ปัญหาสถาบันการเงิน

ลักษณะเงินกองทุนแบบ Ex-post เก็บเงินนำส่งจากสถาบันการเงินสมาชิกต่อเมื่อมีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยเก็บเท่ากับจำนวนที่ต้องมีการจ่ายคืนเงินฝากเท่านั้น รูปแบบนี้อาจเป็นภาระต่อสถาบันการเงินน้อยกว่ารูปแบบแรก เพราะอาจมีสถาบันการเงินเพียงบางแห่งที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรืออาจไม่มีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตเลย ทำให้ไม่ต้องมีการกันเงินนำส่ง และมีค่าบริหารจัดการเงินกองทุนน้อยกว่า เงื่อนไขสำคัญของการดำเนินการให้ระบบ Ex-post สมฤทธิ์ผลได้คือการเข้าถึงแหล่งเงินสำรองของทางการได้อย่างทันท่วงที

สำหรับลักษณะเงินกองทุนแบบ Hybrid เป็นการนำข้อดีของรูปแบบเงินกองทุนทั้ง ๒ ประเภتماใช้ กล่าวคือ จะมีการสะสมเงินกองทุนจนถึงเป้าหมายการดำรงเงินกองทุนที่กำหนดไว้ จากนั้นจึงงดการเก็บเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน โดยจะเก็บเงินนำส่งอีกครั้งก็ต่อเมื่อได้มีการใช้เงินกองทุนพร้อมจนถึงระดับที่ทำให้มีการส่งเงินสะสมอีกครั้ง

ไม่ว่าจะนำรูปแบบเงินกองทุนในลักษณะใดมาใช้ก็ตาม สถาบันการเงินต้องเป็นผู้รับผิดชอบในต้นทุนค่าใช้จ่ายของการประกันเงินฝาก เพราะสถาบันการเงินและลูกค้าเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรงจากการมีระบบประกันเงินฝาก และอีกประการหนึ่งที่ต้องทำความเข้าใจคือในกรณีที่เกิดวิกฤตสถาบันการเงินทั้งระบบ (Systemic crisis) ย่อมไม่อาจใช้เงินกองทุนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ได้ เพราะอย่างไรเสียคงไม่พอ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องเข้ามามีบทบาทหลักในการจัดการและคลี่คลายวิกฤตการณ์

ประเด็นที่ควรพิจารณาอีกก็คือ วิธีการเก็บเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ซึ่งมี ๒ แบบ ได้แก่ การเก็บเงินนำส่งแบบคงที่ (Flat rate) และการเก็บเงินนำส่งตามระดับความเสี่ยงของแต่ละสถาบันการเงิน (Risk-based premium) วิธีการเก็บเงินนำส่งแบบคงที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและบริหารจัดการง่าย ขณะที่การเก็บเงินนำส่งตามระดับความเสี่ยงมีข้อดีในแง่ที่สถาบันการเงินที่สร้างความเสี่ยงสูงให้แก่วัตถุต้องจ่ายเงินนำส่งในอัตราที่สูงกว่าสถาบันการเงินที่มีการดำเนินการที่ดี สร้างแรงกระตุ้นให้สถาบันการเงินปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานเพื่อที่จะได้จ่ายเงินนำส่งในอัตราต่ำ แต่มีข้อเสียคือการทำให้เกิดความชัดเจนและการยอมรับในการแบ่งชั้นตามระดับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน และการกำหนดอัตราเงินนำส่งในแต่ละชั้นความเสี่ยง นอกจากนี้แล้วการรักษาความลับของสถาบันการเงินตามที่มีการจัดอันดับให้มาก โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูง เพราะหากข่าวสารรั่วไหลถึงประชาชนแล้ว จะยิ่งทำให้ธนาคารเหล่านี้มีผลการดำเนินงานแย่ลงไปอีก

(๕) การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

ความร่วมมือและการประสานงานของหน่วยงานในตาข่ายความมั่นคงทางการเงินมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ทั้งในช่วงก่อนและหลังจากที่สถาบันการเงินล้มไปแล้ว เพราะหากมีการรับรู้ปัญหาเสียแต่เนิ่น ๆ และมีการเข้าไปจัดการด้วยมาตรการที่ถูกต้องและทันท่วงทีแล้ว

จะทำให้สถาบันการเงินกลับมาดำเนินงานได้ตามปกติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้องตระหนักเรื่องความลับของข้อมูลด้วย

แนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมี ๓ แนวทาง ได้แก่ การชำระบัญชีและจ่ายเงินฝาก การซื้อสินทรัพย์และรับโอนหนี้สินบางส่วนหรือทั้งหมดของสถาบันการเงิน (Purchase and assumption) และการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การเลือกว่าจะใช้วิธีใดในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน นอกจากการพิจารณาวิธีที่มีต้นทุนต่ำกว่าหรือใช้เงินกองทุนน้อยที่สุดแล้วยังต้องพิจารณาในบริบทของกฎหมายล้มละลายและกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินด้วย เพราะบางครั้งอาจไม่สามารถนำวิธีการบางวิธีมาใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้

(๖) การจ่ายเงินผู้ฝากและการจัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต (Reimbursing depositors and recoveries)

ควรมีการจ่ายเงินแก่ผู้ฝากอย่างรวดเร็วเมื่อเกิดกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งสถาบันประกันเงินฝากจะดำเนินการได้หากได้รับรู้ข้อมูลเงินฝากและผู้ฝากเงินจากสถาบันการเงินที่มีปัญหาแต่เนิ่น ๆ รวมทั้งมีการเตรียมข้อมูลเพื่อการจ่ายเงินและกระบวนการจ่ายเงินไว้ชัดเจน และผู้ฝากเงินควรได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกำหนดเวลาและวิธีปฏิบัติในการขอรับเงินฝากคืนด้วย

นอกจากนี้ สถาบันประกันเงินฝากควรได้รับส่วนแบ่งจากการจัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อชำระหนี้คืนแก่สถาบันประกันเงินฝากสำหรับเงินที่จ่ายเงินผู้ฝากไปก่อนแล้ว โดยกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการจัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งจะต้องพิจารณาปัจจัยทั้งในเชิงพาณิชย์และเศรษฐกิจควบคู่กันไป

๓.๒ เกณฑ์ในการกำหนดประเภทบัญชีหรือผู้ฝากที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง

๓.๒.๑ ประเด็นข้อกฎหมาย

ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ระยะที่ ๑) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่วมกับกระทรวงการคลังดำเนินการศึกษาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ควบคู่ไปกับการศึกษาระบบการคุ้มครองเงินฝากของประเทศต่าง ๆ ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน และร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝากในขณะนั้น จึงสะท้อนผลการศึกษาของหน่วยงานทั้งสองในประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) จัดระบบโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินใหม่ โดยมีการศึกษาอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการสากล อาทิ BASEL ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเป็นอิสระ อันได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และยังได้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

(๒) มีการนำหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเข้ามา อาทิ การกำกับแบบกลุ่ม การนำหลักเกณฑ์ในเรื่อง Prompt Corrective Action มาใช้ในการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เป็นแม่แบบในการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินของไทย และได้นำหลักการของ Deposit Insurance Agency (DIA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ซึ่งก็คือ FDIC และกฎหมายของ FDIC มาใช้ในการยกเว้นต้นแบบของกฎหมายจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากของไทย

หลักการที่กระทรวงการคลังเสนอในร่างพระราชบัญญัติประกันเงินฝาก พ.ศ. เมื่อปี ๒๕๔๗ ที่ได้รับอนุมัติหลักการจากคณะรัฐมนตรีนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับประเภทบัญชีหรือผู้ฝากเงินที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง ดังนี้

- กำหนดสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก ได้แก่ ๑) สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ๒) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรับฝากเงินจากประชาชนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด^{๑๖} ทั้งนี้ สถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีความเห็นให้การคุ้มครองเงินฝากครอบคลุมถึงสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งสิ้น โดยไม่ต้องเป็นสมาชิก และไม่รวมถึงสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเนื่องจาก

- ร่างพระราชบัญญัตินี้มุ่งใช้บังคับกับสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน ประกอบกับธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งมีบทบัญญัติในการได้รับความคุ้มครองเงินฝากอยู่แล้ว อาทิ ธนาคารออมสินได้รับประกันจากรัฐบาลในการคืนเงินต้นและชำระดอกเบี้ยเงินฝากอันเป็นการให้ความคุ้มครองเต็มจำนวนซึ่งแตกต่างจากหลักการตามร่างพระราชบัญญัตินี้^{๑๗} คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้กำหนดให้ธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้เมื่อสมควรจะมีการคุ้มครองเงินฝากและให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแทน^{๑๘}

- เงินฝากตามร่างพระราชบัญญัตินี้หมายถึง เงินที่สมาชิกรับฝากหรือรับจากประชาชน ซึ่งสมาชิคนั้นมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินแก่ผู้ฝาก แต่ไม่รวมถึงความผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินเพราะการกู้ยืมหรือหุ้นกู้ ซึ่งภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วได้กำหนดให้เงินฝากหมายถึง เงินที่สถาบันการเงินรับฝากจากประชาชนหรือบุคคลใดโดยมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน และได้ปรับปรุงนิยามของเงินฝากตามมาตรา ๓^{๑๙} ให้สอดคล้องกับนิยามการรับฝากเงินซึ่งเป็นธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้ “ธุรกิจธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายเงินเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้

^{๑๖} ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.

มาตรา ๓๓ ให้สถาบันการเงินต่อไปนี้เป็นสมาชิกของสถาบัน

(๑) สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(๒) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรับฝากเงินจากประชาชนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

^{๑๗} พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๒๑ ในการคืนเงินต้น และชำระดอกเบี้ยเงินฝาก ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงก็ดี และในการจ่ายเงินประเภทอื่น ๆ ตามข้อผูกพันก็ดี รัฐบาลเป็นประกันทั้งสิ้น

^{๑๘} พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔ ธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นธนาคารใดสมควรจะให้มีการคุ้มครองเงินฝากของธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ธนาคารนั้นเป็นสถาบันการเงิน

^{๑๙} พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เงินฝาก” หมายความว่า เงินที่สถาบันการเงินรับฝากจากประชาชนหรือบุคคลใดโดยมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินแก่ผู้ฝากเงิน

(๓) สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงการคลังเสนอได้กำหนดเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับความคุ้มครองชัดเจน ดังนี้

(๓.๑) เงินที่ได้รับการคุ้มครองหมายถึง เงินฝากทุกประเภทรวมถึงดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินฝากนั้น ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๓.๑.๑) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินบาท

(๓.๑.๒) ต้องเป็นบัญชีเงินฝากในประเทศ ซึ่งมีใช้บัญชีเงินฝากของผู้มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ

(๓.๑.๓) ในกรณีที่มีหลักฐานแห่งเงินฝากเป็นตราสาร เช่น ตั๋วเงิน หรือ บัตรเงินฝาก ต้องเป็นตราสารชนิดระบุชื่อ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองเงินฝากประกาศรายละเอียดประเภทเงินฝากที่ได้รับการประกันตามวรรคหนึ่งเพิ่มเติม

(๓.๒) เงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ได้แก่

(๓.๒.๑) เงินฝากของสถาบันการเงินอื่นที่นำมาฝากไว้

(๓.๒.๒) เงินฝากของบริษัทประกันภัย ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทจัดการกองทุนรวม

(๓.๒.๓) เงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนรวม และกองทุนส่วนบุคคล

(๓.๒.๔) เงินฝากของบริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วมของสมาชิก

(๓.๒.๕) เงินฝากของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือ ที่ปรึกษาของสถาบันสมาชิก

(๓.๒.๖) เงินฝากของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่ถือหุ้นในสมาชิคนั้นเกินร้อยละ ๕

(๓.๒.๗) เงินฝากของผู้สอบบัญชีสมาชิกที่ใช้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓.๒.๘) เงินฝากของญาติใกล้ชิดของบุคคลตาม (๓.๒.๕) – (๓.๒.๗) ซึ่งได้แก่

ก. คู่สมรส บิดา มารดา หรือผู้รับบุตรบุญธรรม

ข. บุตรหรือบุตรบุญธรรม

ค. พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

ง. คู่สมรสของบุคคลตาม ข. หรือ ค.

(๓.๒.๙) เงินฝากของผู้ฝากเงินที่ไม่สุจริตหรือมีส่วนก่อความเสียหายแก่สมาชิคนั้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการประกันเงินฝากประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(๓.๒.๑๐) นิติบุคคลที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการร่างกฎหมายดังกล่าว กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำหลักการกำหนดนิยามศัพท์ต่าง ๆ ตามกฎหมาย Section ๓ ของ The Banking Act of ๑๙๓๓ มาประยุกต์ใช้เนื่องจาก Section ๓ ของ The Banking Act of ๑๙๓๓ ได้กำหนดนิยามของเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากและประชาชนทั่วไปในหลักการของการคุ้มครองเงินฝาก และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองเงินฝากผู้ฝากเงินรายย่อยอย่างแท้จริงจึงไม่กำหนดเอาเงินฝากของผู้ที่มีความรู้ความ

เชี่ยวชาญด้านการเงิน (Sophisticate Depositors) อาทิ เงินฝากของสถาบันการเงินอื่น เงินฝากของบริษัทประกันภัย ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทจัดการกองทุนรวม เงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนรวม และกองทุนส่วนบุคคลมารวมไว้ นอกจากนี้ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีความประสงค์ที่จะลงโทษผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำให้สถาบันการเงินประสบปัญหา อาทิ เงินฝากของกรรมการผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา เป็นต้น เนื่องจากในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี ๒๕๔๐ นั้น พบว่าสาเหตุของการเกิดปัญหาทางการเงินเกิดจากการทุจริตของผู้บริหารสถาบันการเงินเป็นส่วนใหญ่และส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบตกอยู่กับผู้เสียหายและรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า การกำหนดประเภทเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองตามร่างของกระทรวงการคลังเป็นการกำหนดเงื่อนไข แต่โดยหลักการแล้ว เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากทุกประเภทที่สถาบันการเงินนำมารวมคำนวณเป็นยอดเงินฝากถ้วนเฉลี่ย หากเงินฝากที่ไม่ได้ถูกนำมารวมคำนวณเพื่อนำส่งเข้ากองทุนเงินฝากย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง จึงได้กำหนดให้ชัดเจนว่า เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองนั้นหมายถึง เงินฝากที่นำมารวมคำนวณเป็นยอดเงินฝากถ้วนเฉลี่ยและให้กำหนดรายละเอียดประเภทเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองเป็นไปตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา และไม่จำเป็นต้องกำหนดเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ส่วนรายละเอียดในประเภทเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ร่างกฎหมายที่เสนอมา ซึ่งร่างมาตราเกี่ยวกับการกำหนดเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองนี้ได้กลายเป็นมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑^{๒๐}

(๔) ในส่วนของเงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการถูกนำมาคำนวณยอดเงินฝากถ้วนเฉลี่ย จึงย่อมเป็นเงินฝากในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ นี้อยู่แล้ว

(๕) ปัจจุบัน คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ วรรคสามของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกประกาศคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถ้วนเฉลี่ยและประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดประเภทของเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากสกุลเงินบาทภายในประเทศ ดังต่อไปนี้

- ก) บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน
- ข) บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ สะสมทรัพย์ เผื่อเรียก หรือบัญชีเงินฝากในทำนองเดียวกันที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม
- ค) บัญชีเงินฝากจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา

^{๒๐} พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕๑ เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากทุกประเภทของสถาบันการเงินที่นำมาคำนวณยอดเงินฝากถ้วนเฉลี่ย และดอกเบี้ยค้างจ่ายที่เกิดจากเงินฝากนั้นจนถึงวันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- (๑) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินบาท และ
 - (๒) ต้องเป็นเงินฝากในบัญชีเงินฝากภายในประเทศ และไม่ใช้เงินฝากในบัญชีประเภทบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- ให้คณะกรรมการประกาศรายละเอียดประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา

ง) บัตรเงินฝาก

จ) ใบรับฝากเงิน

ฉ) บัญชีเงินฝากที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ที่สถาบันการเงินรับฝากจากประชาชน หรือบุคคลใดโดยมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก

เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองนี้ไม่รวมเงินฝากในบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝง และเงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน^{๒๑}

๓.๒.๒ กรอบทั่วไป

การพิจารณากำหนดประเภทบัญชีหรือผู้ฝากที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองของประเทศต่าง ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ ตัวอย่างเช่น ถ้าจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากเพื่อป้องกันปัญหา Bank run หรือลดความรุนแรงหรือผลกระทบจากปรากฏการณ์ดังกล่าว ก็ควรคุ้มครองบัญชีเงินฝากและผู้ฝากเงินทุกประเภท เพราะสามารถเป็นต้นเหตุของปัญหา Bank run ได้ทั้งสิ้น แต่การทำเช่นนั้นก็ส่งผลเสียในอีกด้านคือ นำมาซึ่งภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ดังนั้น จึงต้องมีจุดสมดุลของการกำหนดประเภทบัญชีหรือผู้ฝากที่จะได้รับการคุ้มครอง และการชักนำภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ด้วย

บัญชีเงินฝากที่ควรพิจารณาให้ความคุ้มครองควรเป็นบัญชีเงินฝากที่มีแนวโน้มจะถูกถอนออกได้ง่ายและรวดเร็วเมื่อมีวิกฤตการณ์ทางการเงินหรือมีข่าวลือเกี่ยวกับสถาบันการเงิน เป็นการซ้ำเติมปัญหาสภาพคล่องให้แก่สถาบันการเงิน ในกรณีนี้ จึงควรคุ้มครองเงินฝากในบัญชีเพื่อการออมทุกประเภท และบัญชีเงินฝากประจำระยะสั้น นอกจากนี้แล้วหลายประเทศไม่ให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากที่มีส่วนพัวพันกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย เพื่อป้องกันปัญหาการฟอกเงิน สำหรับบัญชีเงินฝากที่มีดอกเบี้ยสูงเป็นพิเศษก็อาจถูกยกเว้นเช่นเดียวกัน หรือหากจ่ายคืนก็ลดดอกเบี้ยลง หรือจ่ายคืนแค่เงินต้น

ในส่วนของผู้ฝากที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองหรือยกเว้นนั้น มีหลักเกณฑ์การพิจารณา อาทิ การยกเว้นเงินฝากระหว่างธนาคาร (Interbank deposits) เพื่อให้มีกลไกสนับสนุนการตรวจสอบกันเองของธนาคาร เพราะธนาคารเองก็ต้องรับความเสี่ยงจากการสูญเสียเงินฝากในธนาคารแห่งอื่นด้วย สำหรับเงินฝากสกุลเงินตราต่างประเทศ การพิจารณาว่าจะให้หรือไม่ให้ความคุ้มครองขึ้นกับว่าเงินฝากสกุลเงินตราต่างประเทศมีสัดส่วนที่สูงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับเงินฝากสกุลเงินตราในประเทศหรือไม่ หากมีสัดส่วนสูงก็ควรอยู่ในข่ายได้รับการคุ้มครอง เพราะหากไม่คุ้มครองอาจเสี่ยงต่อการสร้างความไม่มีเสถียรภาพของระบบการเงินได้

ระบบประกันเงินฝากในหลายประเทศไม่คุ้มครองเงินฝากของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ถือได้ว่ามีความสามารถและทักษะในการประเมินและตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ผู้ฝากในกลุ่มนี้เช่น ธนาคาร หน่วยงานภาครัฐ (ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นักลงทุนสถาบัน และเงินฝากของกรรมการและผู้บริหารสถาบันการเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ฝากกลุ่มดังกล่าวแล้วยังยกเว้นเงินฝากของผู้ที่มีส่วนในการสร้างความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินด้วย

^{๒๑} ข้อ ๔ ของประกาศคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยและประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๕๑

ทั้งนี้ อาจสรุปหลักการในการที่จะให้หรือไม่ให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากหรือผู้ฝากประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังนี้

(๑) Less-Financially-Sophisticated depositors:

- เพื่อลดผลกระทบของผู้ฝากรายย่อยจากการปิดสถาบันการเงิน
- เพื่อลดภาระของผู้ฝากเงินรายย่อยที่อาจมีความสามารถจำกัดในการติดตามและ

วิเคราะห์ฐานะสถาบันการเงิน (Informational disadvantage)

(๒) Simplicity:

- รูปแบบหรือระบบการคุ้มครองเงินฝากที่นำมาใช้ไม่ควรยุ่งยากซับซ้อน ทั้งในเรื่องของวงเงินคุ้มครอง ประเภทผลิตภัณฑ์/ผู้ฝากที่ได้รับการคุ้มครอง หรือวิธีการในการจ่ายคืนผู้ฝาก เป็นต้น เพื่อให้ผู้ฝากเงินเข้าใจได้โดยง่าย และสามารถทำการชำระคืนผู้ฝากได้อย่างรวดเร็ว

(๓) Equality of treatment:

- การคุ้มครองไม่ควรส่งผลต่อผู้บริโภคมากนักในการเลือกผลิตภัณฑ์/ประเภทสถาบันการเงิน

(๔) Coinsurance should be avoided:

- เพื่อลดความสับสนของผู้ฝาก บรรเทาภาระของหน่วยงานประกันเงินฝากในการสร้างความเข้าใจต่อผู้ฝาก และลดความยุ่งยากในการจ่ายคืนเงินฝาก

(๕) Consumers should continue to have degree of responsibility for their decisions:

- เพื่อให้ผู้ฝากโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากรายใหญ่ ต้องใช้ความระมัดระวังในการฝากเงิน โดยเลือกสถาบันการเงินที่มีการบริหารจัดการและฐานะทางการเงินที่ดี
- ป้องกันปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard)

(๖) Liquidity Smoothly:

- การคุ้มครองเงินฝากจะเป็นการช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้กับผู้ฝาก ไม่ต้องรอกระบวนการชำระบัญชีเพื่อที่จะได้รับเงินคืน ซึ่งใช้เวลานาน

(๗) Tenor:

- การฝากเงินระยะยาวมาก แสดงว่าไม่มีความต้องการสภาพคล่องจากเงินฝาก จึงไม่ควร ให้ความคุ้มครองเงินฝากที่มีระยะเวลานาน (เพราะไม่จำเป็นต้องได้รับเงินฝากคืนในเวลาที่รวดเร็วหลังสถาบันการเงินถูกปิด)

(๘) Investment oriented:

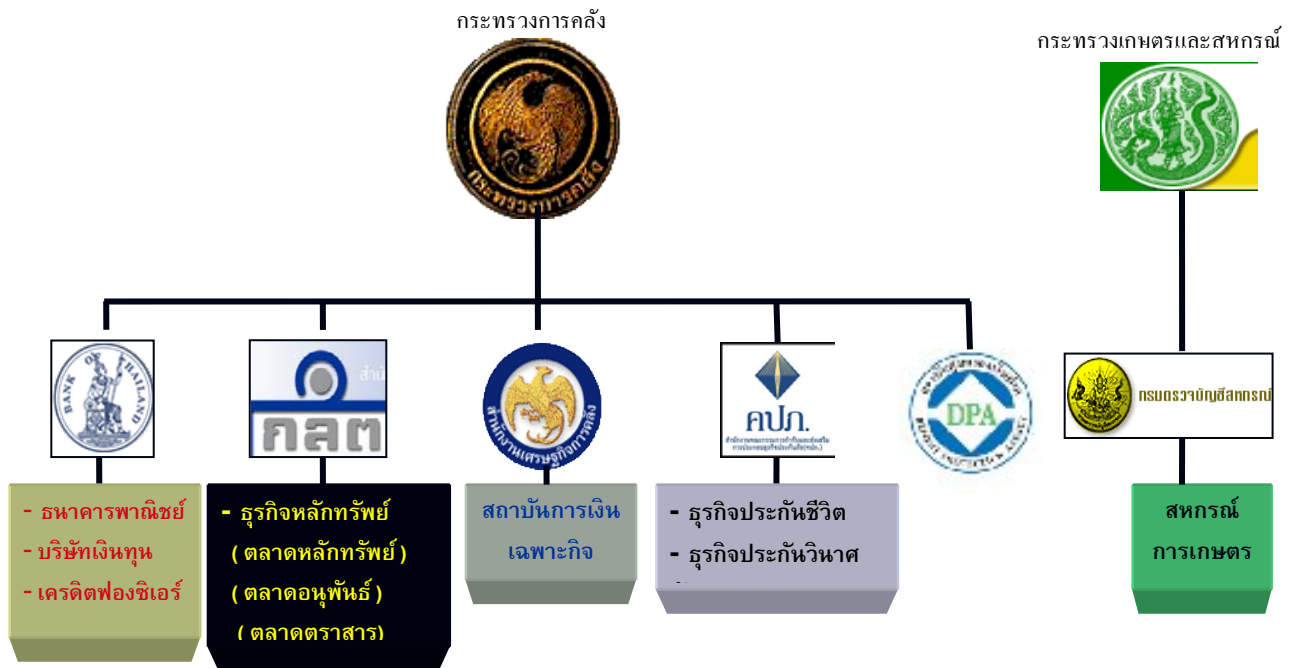
- การฝากเงินที่มีลักษณะที่เป็นการลงทุนไม่ใช่จุดประสงค์ของการคุ้มครองเงินฝาก ที่มุ่งเข้าถึงผู้ฝากรายย่อยที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลสถาบันการเงิน

๓.๓ ความสัมพันธ์ของหน่วยงานดาข่ายความมั่นคงทางการเงิน (Financial Safety Net)

การกำกับดูแลสถาบันการเงินในภาพรวมของไทยในปัจจุบันมีการแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและธุรกรรมทางการเงินแต่ละประเภทออกจากกันและเป็นอิสระต่อกัน ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลนั้น ๆ ไว้ ดังแผนภาพที่ ๒ กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สำนักงาน

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ดูแลธุรกิจหลักทรัพย์และบริษัทหลักทรัพย์และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม สำนักงานคณะกรรมการประกันภัยทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัย สถาบันคุ้มครองเงินฝากทำหน้าที่ให้การคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน ขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น จะอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลังโดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยทำหน้าที่ในการตรวจสอบฐานะและความมั่นคง นอกจากนี้ยังมีกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ทำหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น

แผนภาพที่ ๒ การกำกับดูแลสถาบันการเงินในภาพรวมของไทย



สำหรับระบบสถาบันการเงินไทย สถาบันการเงินที่รับฝากเงินอันได้แก่ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จะถูกกำกับโดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นการรวมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ อันเป็นกฎหมายกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์กับ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเงินทุนและเครดิตฟองซิเอร์เข้าด้วยกัน ทั้งธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์อยู่ในการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนธุรกิจหลักทรัพย์ได้มีการแก้ไขให้อยู่ใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แทน

สำหรับสหกรณ์^{๒๒} เป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการใดดำเนินการหนึ่งซึ่งรวมถึงการออมทรัพย์^{๒๓} ซึ่งรับการออมทรัพย์เฉพาะบุคคลที่เข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์เท่านั้นจึง

^{๒๒} พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ไม่ถือเป็นสถาบันการเงินตามความหมายของการประกันเงินฝาก และสหกรณ์ออมทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมิใช่กระทรวงการคลัง

หน้าที่และเหตุผลเชิงกฎหมายของการแบ่งแยกหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

โครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ระยะที่ ๑) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลแต่ละแห่งอย่างชัดเจน เป็นอิสระจากกันเพื่อให้อำนาจในการตัดสินใจตามหน้าที่ของตน ซึ่งกำหนดให้มีการส่งข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล โดยการศึกษา รูปแบบระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบ และมีการนำหลักสากลที่เกี่ยวข้องและประสบการณ์ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาประกอบพิจารณา ดังนี้

(๑) กระทรวงการคลัง

สำหรับระบบสถาบันการเงินของไทย กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการเสนอแนะและดูแลนโยบายระบบการเงินของประเทศในภาพรวม โดยเป็นหน่วยงานที่เสนอการตรากฎหมาย นโยบาย ตลอดจนออกอนุกฎหมาย รวมทั้งแต่งตั้งหรือเสนอผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนของการกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยตรงนั้น นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการให้และเพิกถอนใบอนุญาต

ในส่วนธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย นอกจากนี้ เดิม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย^{๒๔} ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงการคลังอีกต่อไป เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของธนาคารกลางตาม BIS Core Principle แต่ในการดำเนินงานอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องยังอยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงการคลัง ดังนี้

- การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดด้วย^{๒๕}

“สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

^{๒๓} พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๖ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้ได้

.....

(๕) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นหรือสมาคมอาปณกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคม นั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

^{๒๔} พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ก่อนมีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย

^{๒๕} พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

มาตรา ๗ ๗๖. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน

การดำเนินการกิจตามวรรคหนึ่งต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย

- คณะกรรมการนโยบายการเงินภายใต้ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น ประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงการคลัง
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการต่าง ๆ ในธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งเป็นผู้เสนอชื่อกรรมการต่าง ๆ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย เป็นต้น
- ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รายงานข้อเท็จจริงและประเมินผลกระทบและเสนอแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในกรณีที่มีเหตุการณ์อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทางการเงิน หรือของระบบสถาบันการเงินได้

สำหรับสถาบันคุ้มครองเงินฝาก กระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายรวมทั้งทำหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปในการดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก^{๒๖} ในส่วนของการดำเนินงาน กระทรวงการคลังมีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันคุ้มครองเงินฝากดังนี้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ออกกฎหมายอนุบัญญัติ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้อนุมัติหลักเกณฑ์ในการลงทุนและกู้เงินโดยการออกพันธบัตร ตัวเงินที่คณะกรรมการของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเสนอ
- สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องเสนอรายงานการดำเนินการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอชื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝากต่อคณะรัฐมนตรี และในองค์ประกอบของคณะกรรมการก็มีผู้แทนกระทรวงการคลังอยู่ด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลสถาบันการเงินนั้น ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงิน^{๒๗} และในกรณีที่มีเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้สถาบันการเงินดำเนินการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินแล้วจะต้องรับรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบโดยไม่ชักช้า^{๒๘}

^{๒๖} พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันและรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^{๒๗} พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๙ การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์จะกระทำได้เฉพาะนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชน จำกัด โดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ในการอนุญาตดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน^{๒๙} ในส่วนของการรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงินนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน และการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน^{๓๐} ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน โครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงประกอบไปด้วย

การยื่นคำขอจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับความเห็นชอบในการจัดตั้งจากรัฐมนตรีก่อน

เมื่อได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ให้บริษัทมหาชนจำกัดนั้นยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดต่อรัฐมนตรีโดยผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ตลอดจนเสียค่าธรรมเนียมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรา ๑๐ ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจะตั้งสาขาเพื่อประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ในการอนุญาตดังกล่าว รัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้

ในการขอรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศแสดงหนังสือยินยอมให้ยื่นคำขอจัดตั้งสาขาจากหน่วยงานผู้ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศนั้นต่อรัฐมนตรีโดยผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ตลอดจนเสียค่าธรรมเนียมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย

^{๒๘} **พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑**

มาตรา ๙๙ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งให้สถาบันการเงินดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือได้รับรายงานเกี่ยวกับสถาบันการเงินตามความในหมวดนี้ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า

^{๒๙} **พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕**

มาตรา ๗ ธปท. มีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าเป็นงานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน

การดำเนินการกิจตามวรรคหนึ่งต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย

^{๓๐} **พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕**

มาตรา ๘ ให้ ธปท. มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร
- (๒) การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน
- (๓) การบริหารจัดการสินทรัพย์ของ ธปท.
- (๔) การเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล
- (๕) การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน
- (๖) การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน
- (๗) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
- (๘) การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมทั้งการบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(๙) การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(๑๐) การปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ธปท.

(๑๑) การกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ธปท.

ในการนี้ ธปท. อาจถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือทรัพย์สินต่าง ๆ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใด ๆ หรือก่อตั้งสิทธิหรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

- คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยทั่วไป
- คณะกรรมการนโยบายการเงิน ทำหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ
- คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ทำหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
- คณะกรรมการระบบการชำระเงิน ทำหน้าที่กำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน

คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินประกอบไปด้วย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดจำนวน ๒ คน โดยให้รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการ ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งจำนวน ๕ คนเป็นกรรมการและเลขานุการซึ่งเป็นพนักงานที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินมีหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และติดตามการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยในการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงินและการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมถึงอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน
- กำหนดนโยบายการเปิดและปิดสาขาสถาบันการเงิน
- กำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

- เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินรายใหม่ให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยตามระยะเวลาที่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

สำหรับการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแล (Supervisor) และผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล (Regulator) เหลือเพียงแต่อำนาจในการออกและเพิกถอนใบอนุญาตเท่านั้นที่ยังอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สำหรับอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้

- คุณสมบัติของผู้ขอประกอบธุรกิจสถาบันการเงินไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และการให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการออกใบอนุญาต
- กำหนดผ่อนผันหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถือหุ้น ผู้ถือหุ้นและกรรมการชาวต่างชาติ
- ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจจัดการในสถาบันการเงิน
- กำหนดรายละเอียดการกำกับสถาบันการเงิน อาทิ อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพันของสถาบันการเงิน หลักเกณฑ์การลงทุนของสถาบันการเงิน หลักเกณฑ์ใน

การดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อาทิ ข้อห้ามในการให้สินเชื่อ การคุ้มครองผู้บริโภค วิธีการกำกับกลุ่มธุรกิจทางการเงิน การจัดสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง การจัดทำรายงานบัญชี

- กำหนดการควบ โอนและเลิกกิจการ
 - กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการตั้งผู้ตรวจการสถาบันการเงินเพื่อเข้าตรวจสอบสถาบันการเงินแบบ on-site ได้
 - กำหนดวิธีการดำเนินการแก้ไขฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินในลักษณะ Prompt Corrective Action ซึ่งรวมถึงการเข้าควบคุมสถาบันการเงินของคณะกรรมการควบคุม
- ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะร่วมดำเนินการกับสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน^{๓๑} หรือในกรณีที่สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละหกสิบของอัตราตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด^{๓๒} ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้นและให้ดำเนินการ ดังนี้
- ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากและสถาบันการเงินนั้นทราบถึงการควบคุมสถาบันการเงินนั้น
 - ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คนและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๒ คนแต่ไม่เกิน ๔ คน โดยให้มีกรรมการที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากเสนอชื่ออย่างน้อย ๑ คน

^{๓๑} พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๙๐ ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน
 - (๒) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่สถาบันการเงินได้รับแจ้งคำสั่ง ถ้าสถาบันการเงินไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ได้ตามกำหนด ให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นนับแต่วันที่ครบกำหนดในคำสั่ง เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อพียงฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนทันทีได้ โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น ทั้งนี้ มิให้นำมาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ มาตรา ๑๒๒๔ มาตรา ๑๒๒๕ มาตรา ๑๒๒๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๓๖ วรรคสอง (๒) มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๙ และมาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับกับการลดทุนหรือเพิ่มทุน หรือการเสนอขายหุ้นเพิ่มทุน
 - (๓) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด
 - (๔) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการคนใดคนหนึ่งหรือทุกคน และแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนในทันทีตามที่เห็นสมควรโดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น
 - (๕) มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น
- ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานการดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และหากธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งปิดกิจการตามวรรคหนึ่ง (๕) ให้เสนอรัฐมนตรีเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้นด้วย

^{๓๒} พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๙๖ ในกรณีที่สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละหกสิบของอัตราตามที่กำหนดในมาตรา ๓๐ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น เว้นแต่ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าการมีคำสั่งควบคุมดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างรุนแรง หรือสถาบันการเงินนั้นจะดำเนินการเพื่อแก้ไขให้มีเงินกองทุนไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจยังไม่สั่งควบคุมสถาบันการเงินก็ได้

นอกจากการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินนั้นเลิกกิจการบริษัทลูกและชำระบัญชี หากปรากฏว่าสินทรัพย์ของบริษัทลูกไม่พอกับหนี้สิน หรือบริษัทลูกไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นปกติติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสามเดือน หรือมีคำสั่งอื่นใดตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร

- ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงินเห็นว่า เงินฝากของสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมมีภาระดอกเบี้ยสูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรม คณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจปรับลดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ต้องประกาศให้ผู้ฝากเงินทราบก่อน และจะเริ่มปรับลดอัตราดอกเบี้ยได้เมื่อพ้นระยะเวลา ๗ วันนับแต่วันประกาศ

(๓) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

สถาบันคุ้มครองเงินฝากจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากประการหนึ่งคือ “ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต” มีความเกี่ยวเนื่องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างแยกไม่ออก ดังนั้นการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้กำหนดวิธีการปฏิบัติในการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้สอดคล้องกันโดยกำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากและธนาคารแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

- ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน และสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีหน้าที่ส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินระหว่างกันและตามที่ได้รับร้อง^{๓๓}
- สถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจสั่งให้สถาบันการเงินยื่นรายงานลับ โดยมีรายการตามที่สถาบันคุ้มครองกำหนด หรือยื่นเอกสารใดตามระยะเวลาที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากกำหนดก็ได้^{๓๔}
- สถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทำการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องก็ได้เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีหลักฐานว่า สถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินงานที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการตามที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากร้องขอ หรืออาจให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเข้าร่วมทำการตรวจสอบด้วยก็ได้ สำหรับกรณีที่มีหลักฐานว่าสถาบันการเงินมีการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีอำนาจจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน และรับทราบ

^{๓๓} พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๙ เพื่อประโยชน์ในการติดตามฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน และสถาบันมีหน้าที่ส่งรายงานการตรวจสอบหรือข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินให้แก่กันและกันตามที่ได้รับร้องขอ

^{๓๔} มาตรา ๔๐ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการติดตามฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน สถาบันมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินยื่นรายงานลับ โดยมีรายการตามที่สถาบันกำหนด หรือยื่นเอกสารใด ทั้งนี้ จะให้ยื่นตามระยะเวลาหรือเป็นครั้งคราว และจะให้ทำซ้ำแจ้งเพื่ออธิบายหรือขยายความแห่งรายงานหรือเอกสารนั้นก็ได้รับรายงานและเอกสารที่ยื่นรายงานและเอกสารที่ยื่นหรือคำชี้แจงตามวรรคหนึ่ง สถาบันการเงินต้องทำให้ครบถ้วนและตรงต่อความเป็นจริง

รายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการกับสถาบันการเงินต่อไปได้^{๓๕}

- ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินใดและได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากทราบแล้ว ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเสนอรายชื่อบุคคลต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการควบคุมตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑^{๓๖}
- ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เขียนสอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

๓.๔ กรณีศึกษาการคุ้มครองเงินฝากในต่างประเทศ

สามารถสรุปรูปแบบการคุ้มครองเงินฝากทั้งในบัญชีเงินฝากสำหรับผู้ฝากปกติและผู้ฝากที่เข้าข่ายนิติบุคคลบางประเภทได้ ดังนี้

๓.๔.๑ ประเทศสหรัฐอเมริกา

๑) ความเป็นมา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการก่อตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Corporation ; FDIC และ Federal Savings and Loan Insurance Corporation ; FSLIC) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๔ โดยแท้ที่จริงแล้ว การประกันเงินฝากได้มีมาก่อนหน้านั้นเกือบ ๑๐๐ ปี ในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศแรกของโลกที่จัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้น

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การประกันเงินฝากได้กระทำกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ ในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ประสบการณ์ในช่วงแรก ๆ ของสถาบันประกันเงินฝากเหล่านี้มีความหลากหลายและแตกต่างกันออกไป หลายแห่งประสบความสำเร็จ แต่อีกหลายแห่งก็ต้องยุติบทบาทไป จนกระทั่งปลายศตวรรษที่ ๑๙ สถาบันประกันเงินฝากทั้งหมดในสหรัฐอเมริกาได้ยุติบทบาทลง จนกระทั่งในปี ๒๔๕๐ (ค.ศ. ๑๙๐๗) หลายมลรัฐได้ริเริ่มการประกันเงินฝากขึ้นมาใหม่ โดยมีจุดประสงค์ที่จะส่งเสริมความมั่นคงของระบบการเงินการธนาคาร แต่ปรากฏว่าประสบการณ์ในช่วงนี้เต็มไปด้วยปัญหา

^{๓๕} พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๑ ในกรณีที่เมื่อเหตุอันควรสงสัยว่า สถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินงานที่มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน สถาบันอาจร้องขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทำการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องก็ได้

ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินดำเนินการตามที่สถาบันร้องขอ และในการนี้สถาบันอาจเข้าร่วมทำการตรวจสอบด้วยก็ได้

มาตรา ๔๒ ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานต่อสถาบันว่า สถาบันการเงินใดมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้สถาบันแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ให้สถาบันมีอำนาจจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน และรับทราบรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการกับสถาบันการเงินต่อไป

^{๓๖} พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงินใดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้สถาบันทราบแล้ว ให้สถาบันเสนอรายชื่อบุคคลต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการควบคุมตามที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้

และความล้มเหลว เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย ทำให้ธุรกิจต่าง ๆ รวมทั้งธนาคารขนาดใหญ่หลายแห่งต้องประสบภาวะล้มละลาย ก่อให้เกิดภาระที่สถาบันประกันเงินฝากในมลรัฐต่าง ๆ ไม่สามารถจะรับไหวได้

แม้ว่าการประกันเงินฝากในระดับมลรัฐจะประสบความล้มเหลว แต่ก็มี ความพยายามที่จะผลักดันให้มีการประกันเงินฝากระดับชาติขึ้นในช่วงนี้ จนกระทั่งปี ๒๔๗๗ (ค.ศ. ๑๙๓๔) ความพยายามดังกล่าวได้ประสบผลสำเร็จ โดยมีการก่อตั้งและมีกฎหมายประกันเงินฝาก (Glass-Steagall Act) เหตุผลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันเหล่านี้ขึ้น คือ สหรัฐอเมริกากำลังประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรงที่สุดเท่าที่ผ่านมา มีธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ต้องปิดกิจการลงเป็นจำนวนมาก รัฐบาลมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบการเงิน วิธีที่ได้ผลในการฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน คือ การประกันเงินฝากระดับชาติ

ในระยะแรกนั้น การประกันเงินฝากของสหรัฐอเมริกาประกอบไปด้วย FDIC ทำหน้าที่ประกันเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิก ส่วน FSIC ทำหน้าที่ประกันเงินฝากในสถาบันออมทรัพย์ (Saving and Loan Association หรือ S&L) โดยได้รับเงินทุนประเดิมจากการขายหุ้นให้กับกระทรวงการคลังและธนาคารกลาง แต่ต่อมาก็มีการซื้อหุ้นเหล่านี้คืน และมีการระดมเงินทุนด้วยการเรียกเก็บเบี้ยประกันจากสมาชิกเป็นรายปี สมาชิกประกอบด้วย สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลาง และสถาบันที่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐบาลกลาง สถาบันเหล่านี้จะถูกบังคับให้เป็นสมาชิก นอกจากนั้น สถาบันการเงินอื่น ๆ ก็สามารถเข้าเป็นสมาชิกได้โดยความสมัครใจ สำหรับอัตราการเก็บเบี้ยประกันและการกำหนดวงเงินประกันนั้นสถาบันประกันเงินฝากมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม

นอกเหนือจากการจ่ายเงินประกันให้แก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว สถาบันประกันเงินฝากยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และวิเคราะห์การดำเนินงานของสถาบันสมาชิกร่วมกับธนาคารกลาง สำนักงานดูแลกิจการธนาคาร (OCC) และคณะกรรมการธนาคารสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Federal Home Loan Bank Board ; FHLBB) หากสถาบันสมาชิกเกิดปัญหาขึ้น สถาบันประกันเงินฝากอาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรง

(๒) ดำเนินการขายหรือควบกิจการให้กับสถาบันการเงินอื่น หรือผู้ลงทุนรายใหม่โดยอาจมีการแยกหนี้ที่เป็นปัญหาออกมา และ FDIC หรือ FSLIC อาจให้เงินช่วยเหลือ

(๓) จ่ายเงินประกันแก่ผู้ฝากเงิน ในกรณีที่สถาบันสมาชิกของสถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการ อย่างไรก็ตาม FDIC ไม่มีอำนาจสั่งปิดกิจการ เนื่องจาก FDIC ไม่ได้เป็นผู้ออกใบอนุญาต จึงเป็นแต่เพียงผู้ชำระบัญชีและผู้พิทักษ์ทรัพย์เมื่อมีการปิดกิจการเท่านั้น

๒) รูปแบบการคุ้มครองเงินฝาก

ความคุ้มครองของ FDIC ครอบคลุมบัญชีเงินฝากทุกประเภท ทั้งเงินฝากกระแสรายวัน เงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากเพื่อการลงทุนในตลาดเงิน (money market deposit accounts) ตลอดจนบัตรเงินฝาก

อย่างไรก็ตาม ความคุ้มครองของ FDIC ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงินอื่น ๆ ของสถาบันการเงิน เช่น ตราสารหนี้ ตราสารทุน หุ้นในกองทุนรวม กรมธรรม์ประกันชีวิต กรมธรรม์บำนาญ ตราสารหนี้ของเทศบาล บริการตู้നിရယ် และหลักทรัพย์อื่น ๆ นอกจากนี้ยังไม่รวมถึงตัวเงินคลัง

พันธบัตรรัฐบาล และธนบัตร เพราะถือว่าผลิตภัณฑ์การเงินดังกล่าวได้รับการหนุนหลัง หรือรับประกัน โดยตรงจากความเชื่อมั่นในรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาอยู่แล้ว

วงเงินความคุ้มครองของ FDIC คือ ๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐต่อผู้ฝากแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินทั้งในส่วนเงินต้นและดอกเบี้ยค้างรับ ซึ่งเป็นการขยายวงเงินความคุ้มครองภายหลังจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๑ ที่จากเดิม FDIC ให้ความคุ้มครองทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสูงสุด ๑๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐต่อรายต่อสถาบันการเงิน การขยายความคุ้มครองชั่วคราวดังกล่าวมีระยะเวลาสิ้นสุดในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๖

นอกจากนี้ ในเงินฝากบางประเภท FDIC ได้ให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะแก่ผู้ฝากซึ่งแบ่งแยกตามลักษณะความเป็นเจ้าของบัญชี ดังนี้

ตารางที่ ๑ วงเงินความคุ้มครองเฉพาะของ FDIC แยกตามประเภทและความเป็นเจ้าของบัญชี

วงเงินความคุ้มครองของ FDIC แยกตามประเภทและความเป็นเจ้าของบัญชี	
บัญชีเงินฝากบุคคลธรรมดา	๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐต่อราย
บัญชีร่วม	๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ ต่อเจ้าของบัญชีร่วมแต่ละราย
บัญชีเงินฝากเพื่อการเกษียณอายุ (Certain Retirement Accounts)	๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐต่อราย
บัญชี Revocable Trust Accounts	๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐต่อราย ต่อผู้รับผลประโยชน์สูงสุดไม่เกิน ๕ ราย
บัญชีเงินฝากของหน่วยธุรกิจ ห้างหุ้นส่วน ตลอดจนองค์กรซึ่งไม่แสวงหาผลกำไร	๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐต่อองค์กร
บัญชี Irrevocable Trust Accounts	๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐสำหรับ non-contingent, ascertainable interest of each beneficiary
บัญชี Employee Benefit Plan Accounts	๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐสำหรับ non-contingent, ascertainable interest of each plan participant
บัญชีของรัฐบาล	๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐต่อหน่วยงานที่กำกับดูแล

รูปแบบการคุ้มครองของ FDIC ที่น่าสนใจและพิจารณาในรายละเอียด เพื่อเทียบเคียงในการขยายความคุ้มครองให้แก่ผู้ฝากบางประเภทของหน่วยงานคุ้มครองเงินฝาก ทั้งในส่วนบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ (Certain Retirement Accounts) และบัญชีผลประโยชน์ของลูกจ้าง (Employee Benefit Plan Account) โดยการคุ้มครองแบบ Certain Retirement Accounts ของ FDIC ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

FDIC ได้กำหนดความคุ้มครองบัญชีแบบ Certain Retirement Account ที่ ๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐต่อราย ซึ่งบัญชีที่อยู่ในกลุ่ม Certain Retirement Account ได้แก่

(๑) Individual Retirement Account (IRA) ทั้งในส่วน Traditional IRA, Roth IRA, Simplified Employee Pension (SEP) IRA, Savings Incentive Match Plans for Employees (SIMPLE) IRA

(๒) Section ๔๕๗ deferred compensation plan account สำหรับพนักงานภาครัฐ และสถาบันการศึกษา โดยจะเป็นการลงทุนโดยตรง (Self-directed) หรือไม่ใช้ก็ได้

(๓) Self-directed defined contribution plan account, such as self-directed ๔๐๑(k) plan, self-directed SIMPLE IRA held in the form of a ๔๐๑ (k) plan, self-directed defined contribution money purchase plan, หรือ self-directed defined contribution profit-sharing plan

(๔) Self-directed Keogh plan account (or H.R. ๑๐ plan account) สำหรับ self-employed individuals

โดยนิยามของ Self-Direct หมายถึง การที่เจ้าของมีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะนำเงินไปลงทุนที่ใด รวมถึงอำนาจตัดสินใจที่จะนำเงินไปฝากไว้ที่ธนาคารที่คุ้มครองโดย FDIC

ตัวอย่างของ Self-Direct ที่สำคัญคือ หากการฝากเงินเป็นแผนการลงทุนหลัก (Default option) ให้ถือว่าเป็น Self-Direct หรือหาก Retirement Plan ประกอบด้วยพนักงานเพียง ๑ ราย และนายจ้างกำหนดให้เงินฝากเป็นทางเลือกเดียวสำหรับการลงทุน ถือว่าเป็น Self-Direct แต่ในกรณี Retirement Plan กำหนดให้เงินฝากเป็นเพียงทางเลือกเดียวของการลงทุน ถือว่าพนักงานไม่มีโอกาสในการเลือกลงทุน กรณีนี้ถือว่าไม่เป็น Self-Direct อย่างไรก็ตาม การใส่ผู้รับผลประโยชน์ในบัญชี Self-directed retirement accounts จะไม่ได้เพิ่มสิทธิ์ในการได้รับความคุ้มครองเพิ่ม

ทั้งนี้ เงินฝากบางประเภทในกลุ่มเพื่อการเกษียณอายุ ไม่ถือว่าเป็น Certain Retirement Accounts ได้แก่ Coverdell Education Savings Accounts (formerly known as Education IRAs), Health Savings Accounts หรือ Medical Savings Accounts จะเป็นการคุ้มครองแบบ Single accounts หรือ Trust accounts ขึ้นอยู่กับลักษณะของบัญชี นอกจากนี้ บัญชีเงินฝากภายใต้ ๔๐๓(b) สำหรับพนักงานสถาบันการศึกษาภาครัฐ องค์กรที่ได้รับการยกเว้นภาษี และศาสนา เช่นเดียวกันกับ บัญชีเงินฝาก Defined-benefit plan ให้ถือว่าเป็น Employee benefit plan accounts และได้รับการคุ้มครองแบบ Employee benefit plan accounts

ในส่วนการคุ้มครองแบบ Employee Benefit Plan Account จะเป็นเงินฝากในรูปแบบของ Pension Plan, Profit-Sharing Plan, defined benefit plan หรือ รูปแบบอื่นที่ไม่ใช่การลงทุนโดยตรง บัญชีเงินฝาก Employee Benefit Plan ที่ได้รับความคุ้มครองลงไปถึงสัดส่วนของความ เป็นเจ้าของ (Pass through Coverage) จะได้รับความคุ้มครองเท่ากับ วงเงินความคุ้มครองสูงสุดภายใต้ระบบคุ้มครองเงินฝากต่อราย

หลักการคำนวณเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง จะคำนวณจากสัดส่วนความเป็นเจ้าของเงินฝากแต่ไม่เกินวงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ บัญชีที่ได้รับความคุ้มครองแบบ Pass Through Coverage จะไม่รวมถึง Health and Welfare Plans เนื่องจากไม่สามารถระบุสัดส่วนผู้รับผลประโยชน์ได้ เพราะผลประโยชน์ที่ผู้รับผลประโยชน์จะได้รับจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเรียกร้องเท่านั้น (Contingencies)

๓.๔.๒ ประเทศแคนาดา

๑) ความเป็นมา

ระบบประกันเงินฝากของประเทศแคนาดาเริ่มต้นในปี ๒๕๑๐ (ค.ศ. ๑๙๖๗) เนื่องจากความตระหนักในวิกฤตสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในอดีต ทั้งปัญหาระบบการเงินในแคนาดาตอนเหนือเมื่อปี ๒๕๐๙ (ค.ศ. ๑๙๖๖) ปัญหาความตื่นตระหนกในระบบการเงินของทวีปอเมริกาเหนือในปี ๒๕๑๕ (ค.ศ. ๑๙๗๒) และการยุติการดำเนินงานของ Toronto's Home Bank ในปี ๒๕๖๖ (ค.ศ. ๑๙๒๓) โดยการจัดตั้ง Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) ซึ่งถือเป็นองค์กรในรูปแบบ Crown Corporation ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของประเทศไทย ด้วยรูปแบบดังกล่าวนี้ทำให้ CDIC มีสถานะเป็นบริษัทหรือองค์กรภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลกลาง

ในส่วนบทบาทหลักของ CDIC คือ การประกันเงินฝากของผู้ฝากเงิน ตลอดจนส่งเสริมและมีส่วนในการเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินและสถาบันการเงินในแคนาดา ทั้งนี้ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินตลอดจนลดความเสี่ยงของทั้งผู้ฝากเงินและสถาบันการเงิน

๒) รูปแบบการคุ้มครองเงินฝาก

CDIC ให้ความคุ้มครองเงินฝากในหลายประเภท ได้แก่ เงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากเผื่อเรียก เงินฝากประจำที่มีระยะเวลาการฝากไม่เกิน ๕ ปี ใบสั่งจ่ายเงิน เช็คที่ธนาคารรับรอง เช็คเดินทางในสกุลเงินเหรียญแคนาดา ซึ่งออกโดยสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก CDIC ตลอดจนหุ้นกู้ โดยมีวงเงินความคุ้มครองสูงสุดไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ เหรียญแคนาดาต่อรายต่อสถาบันการเงิน

นอกจากนี้ บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ยกเว้นภาษี บัญชีเงินฝาก Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) บัญชีเงินฝาก Registered Retirement Income Funds (RRIFs) บัญชีเงินฝากเพื่อ Realty Taxes on Mortgaged Property และบัญชีเงินฝากร่วมได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมจากบัญชีเงินฝากปกติ จะเห็นได้ว่าบัญชีเงินฝากเพื่อการเกษียณสำหรับประเทศแคนาดานั้น ได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นพิเศษจากปกติ แต่ความคุ้มครองนั้นเป็นบัญชีของบุคคล มิใช่บัญชีของกองทุนหรือนิติบุคคล

อย่างไรก็ตาม CDIC ไม่ได้ให้ความคุ้มครองสำหรับเงินฝากบางประเภท ได้แก่ หุ้นและกองทุนรวม การลงทุนในสัญญา (Guaranteed Investment Certificates : GICs) และเงินฝากที่มีระยะเวลาไถ่ถอนมากกว่า ๕ ปีขึ้นไป พันธบัตร ตราสารหนี้ และตัวเงินคลัง

๓.๔.๓ ประเทศอัลเบเนีย

๑) ความเป็นมา

พระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝากของอัลเบเนียมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๕ (ค.ศ. ๒๐๐๒) วัตถุประสงค์หลักของระบบการคุ้มครองเงินฝากในประเทศอัลเบเนีย มุ่งเน้นการคุ้มครองผู้ฝากเงิน ซึ่งมีข้อมูลจำกัดในการประกอบธุรกรรมทางการเงินและไม่สามารถประเมินสถานะการเงินของธนาคารที่มีเงินฝากหรือประสงค์จะฝากเงินได้ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดแก่ระบบสถาบันการเงินและระบบการเงินในภาพรวม

หน้าที่หลักของสถาบันประกันเงินฝากของอัลเบเนีย ประกอบด้วย ๓ ส่วนหลัก คือ

(๑) การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินยุติการดำเนินงานหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(๒) จ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากตามวงเงินความคุ้มครองที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติแก่ผู้ฝากเงินในกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(๓) เสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงิน

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ข้างต้น การคุ้มครองเงินฝากของอัลเบเนียจึงจำกัดขอบเขตเฉพาะผู้ฝากประเภทบุคคลเพื่อลดความเสี่ยงของผู้ฝากดังกล่าวในกรณีสถาบันการเงินยุติการดำเนินงาน โดยสถาบันประกันเงินฝากของอัลเบเนียจะไม่คุ้มครองเงินฝากขององค์กรธุรกิจ บริษัทที่ประกอบธุรกิจ ผลิตภัณฑ์ค้า พาณิชยกรรมและบริการ

๒) รูปแบบการคุ้มครองเงินฝาก

เงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองประกอบด้วย เงินฝากประจำ เงินฝากเผื่อเรียกและ บัตรเงินฝากในสกุลเงินท้องถิ่นและสกุลต่างประเทศ ภายในวงเงินไม่เกิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ lekë ต่อราย ต่อสถาบันการเงิน โดยให้ความคุ้มครองทั้งผู้ที่มีถิ่นพำนักในและนอกประเทศอัลเบเนีย

เงินฝากที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากส่วนที่เกินจาก ๒,๕๐๐,๐๐๐ lekë เงินฝากของบริษัทหรือนิติบุคคล เงินฝากของผู้บริหารธนาคาร ผู้ตรวจสอบบัญชี ตลอดจนผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่มีจำนวนมากกว่าร้อยละ ๕ ณ สถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครองเงินฝาก เงินฝากหรือหลักทรัพย์ซึ่งมิได้ระบุชื่อผู้ถือ และเงินฝากของสาขานานาชาติอัลเบเนียในต่างประเทศ

๓.๔.๔ ประเทศโปแลนด์

๑) ความเป็นมา

หน่วยงานคุ้มครองเงินฝากในประเทศโปแลนด์ เรียกว่า The Bank Guarantee Fund มีหน้าที่หลักในการเสริมสร้างความมั่นคง เสถียรภาพ และความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินจัดตั้งโดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติ the Bank Guarantee Fund เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๗ (ค.ศ. ๑๙๙๔) และมีผลบังคับตามกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) ในการออกกฎหมายข้างต้น มีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานคุ้มครองเงินฝากร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมและสร้างหลักประกันให้แก่สถาบันการเงินทั้งระบบ การดำเนินงานทั้งหมดนี้ มีความสอดคล้องกับคำสั่งของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยแผนการคุ้มครองเงินฝาก

หน้าที่หลักของกองทุนคุ้มครองเงินฝากโปแลนด์ ประกอบด้วย

(๑) จ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากตามวงเงินความคุ้มครองที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติในกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในกรณีที่ขาดสภาพคล่องหรือเข้าสู่กระบวนการแปรรูปกิจการ

(๓) สนับสนุนการควบคุมกิจการระหว่างสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา กับสถาบันการเงินที่มีสถานะแข็งแกร่งกว่า

(๔) เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของสถาบันการเงินที่อยู่ในระบบการประกันเงินฝาก เพื่อวิเคราะห์และพยากรณ์สถานการณ์ของสถาบันการเงิน

๒) รูปแบบการคุ้มครองเงินฝาก

กองทุนคุ้มครองเงินฝากให้ความคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินทุกแห่งในประเทศ (ทุกแห่งที่จดทะเบียนอยู่ภายในประเทศ) โดยมีวงเงินความคุ้มครองสูงสุด คือ ๕๐,๐๐๐ ยูโร แต่ในการจ่ายคืนผู้ฝากจะจ่ายเป็นเงินสกุลท้องถิ่น (zlotys: สลอตตี้) ตามอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

ความคุ้มครองจะครอบคลุมผู้ฝาก ๔ กลุ่ม ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคลซึ่งหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภายในองค์กรที่มีได้มีสภาพความเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลแยกเฉพาะ และองค์กรอ้อมทรัพย์สินของโรงเรียนหรือของลูกจ้าง

ส่วนเงินฝากที่ไม่ได้รับการคุ้มครองประกอบด้วย เงินฝากของรัฐ เงินฝากของผู้ถือหุ้นในสถาบันการเงินเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ ๕ เงินฝากของสถาบันการเงิน บริษัทนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ บริษัทประกัน ตลอดจนเงินฝากของกองทุน เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญ และกองทุนเพื่อการลงทุน

๓.๔.๕ ประเทศสหราชอาณาจักร

๑) ความเป็นมา

จุดเริ่มต้นของระบบการคุ้มครองเงินฝากในสหราชอาณาจักร เกิดจากเหตุการณ์ในเดือนธันวาคม ๒๕๑๖ (ค.ศ. ๑๙๗๓) บริษัทเงินทุน (Secondary Banks) หลายแห่งในประเทศอังกฤษประสบภาวะวิกฤต ซึ่งส่วนมากเป็นบริษัทที่มีขนาดเล็ก และบางครั้งก็มั่งคั่งกำไร จนเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงนั้น สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะการขาดความเข้มงวดในการออกใบอนุญาต ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารขนาดใหญ่ (เรียกกันว่า ธนาคารที่เป็นสมาชิกของสำนักหักบัญชี) ของอังกฤษและสกอตแลนด์ ได้ร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมขึ้นชุดหนึ่ง โดยมีรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อังกฤษเป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวได้จัดตั้งโครงการที่เรียกว่า เรือชูชีพ (Life Boat) ขึ้น โดยขั้นแรกคาดว่าจะเป็เพียงเครื่องมือที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการหมุนเวียนเครื่องมือทางการเงิน (Recycling Facility) เพื่อช่วยกู้ฐานะของบริษัทที่มีปัญหาการเงินไม่ได้

โครงการเรือชูชีพข้างต้น เป็นวิธีการช่วยเหลือที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบริษัทเงินทุนใดบริษัทเงินทุนหนึ่งที่กำลังประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน ถูกมอบหมายให้มีบทบาทสำคัญในการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของบริษัทเงินทุน แต่ไม่มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ เดิมคาดหมายว่าโครงการนี้จะเป็นเพียงโครงการระยะสั้น ๆ แต่กลับมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพราะมีบริษัทเงินทุนที่ได้รับความช่วยเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก และกระบวนการในการยกเลิกบริษัทเงินทุน และการชำระบัญชีบริษัทเงินทุนที่ล้มใช้เวลานาน

จากวิกฤตการณ์ของบริษัทเงินทุนดังกล่าว ประกอบกับได้มีการเคลื่อนไหวที่จะป้องกันผลประโยชน์ของผู้ฝากเงิน ในปี ๒๕๑๐ (ค.ศ. ๑๙๖๗) รัฐบาลของประเทศไทยจึงได้มีการเสนอให้จัดตั้งโครงการประกันเงินฝากขึ้น โดยมีการอภิปรายและประชุมในขั้นแรกในปี ๒๕๑๑ (ค.ศ. ๑๙๗๘) และในปี ๒๕๑๒ (ค.ศ. ๑๙๗๙) กฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารและเครดิตยูเนียน (Banking and Credit Union Law) ได้ผ่านการอนุมัติให้ออกใช้ได้ จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากขึ้น ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี ๒๕๑๓ (ค.ศ. ๑๙๘๐)

ในปัจจุบัน หน่วยงานคุ้มครองเงินฝากของสหราชอาณาจักร (Financial Services Compensation Scheme: FSCS) เป็นหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติตลาดการเงินและบริการทางการเงิน ๒๕๔๓ (ค.ศ. ๒๐๐๐) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ (ค.ศ. ๒๐๐๑) ทำหน้าที่เสมือนแหล่งให้ความช่วยเหลือสุดท้ายเพื่อจ่ายคืนเงินฝากแก่ลูกค้าของผู้ให้บริการทางการเงินต่าง ๆ

๒) รูปแบบการคุ้มครองเงินฝาก

FSCS ให้ความคุ้มครองในบัญชีเงินฝากธนาคาร สหกรณ์เครดิตยูเนียน และสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการเคหะในวงเงิน ๕๐,๐๐๐ ปอนด์ หรือ ๕๐,๐๐๐ ยูโรต่อรายต่อสถาบันการเงิน ขึ้นอยู่กับว่าจำนวนเงินในสกุลใดมีมูลค่ามากกว่า ในกรณีที่สถาบันการเงินข้างต้นมิได้มีการแยกอำนาจการบริหาร หรืออยู่ภายใต้การกำกับของบริษัทแม่เพียงแห่งเดียว ผู้ฝากจะได้รับการจ่ายคืนเป็นจำนวนสูงสุด ๕๐,๐๐๐ ปอนด์ ไม่ว่าผู้ฝากจะมีเงินฝากกับสถาบันการเงินกี่แห่งก็ตาม

ในส่วนองค์กรการกุศลจะได้รับความคุ้มครองเทียบเท่ากับบุคคลธรรมดาในกรณีที่จดทะเบียนเข้าข่ายเป็นธุรกิจขนาดเล็ก (และผ่านเงื่อนไข) ตามพระราชบัญญัติบริษัท ๑๙๘๕ หรือพระราชบัญญัติบริษัท ๒๐๐๖ หรือดำเนินงานในรูปแบบขององค์กรที่มีได้จดทะเบียน และจะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับเงินฝากประเภทอื่น ๆ คือ คุ้มครองเต็มจำนวนในเงินฝาก ๕๐,๐๐๐ ปอนด์แรก

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ (ค.ศ. ๒๐๑๐) ระดับวงเงินความคุ้มครองของเงินฝากที่กำหนดโดย FSCS จะปรับเพิ่มขึ้นเป็น ๑๐๐,๐๐๐ ยูโรเพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบทางการเงินของสหภาพยุโรป

ในส่วนของเงินลงทุนและสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ให้ความคุ้มครองสูงสุดใน ๕๐,๐๐๐ ปอนด์แรกเช่นกัน นอกจากนี้ ธุรกิจประกันภัย ให้ความคุ้มครองร้อยละ ๙๐ โดยไม่มีการกำหนดวงเงินความคุ้มครองสูงสุด ขณะที่การประกันภัยภาคบังคับให้ความคุ้มครองเต็มจำนวน

๓.๔.๖ ประเทศสวีเดน

๑) ความเป็นมา

สืบเนื่องจากการประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างหนักของสวีเดนในช่วงปี ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) โดยเริ่มต้นจากธุรกิจในกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ในบริษัทเงินทุนก่อนขยายวงกว้างไปยังธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ ในปี ๒๕๓๕ (ค.ศ. ๑๙๙๒) สวีเดนได้ถูกโจมตีค่าเงินโครเนอร์จนธนาคารกลางต้องปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ย เพื่อป้องกันค่าเงินของประเทศ ผลของการดำเนินงานดังกล่าวทำให้สถานการณ์วิกฤตของธนาคารพาณิชย์เลวร้ายลงไปอีก รัฐบาลสวีเดนจึงแก้ไขปัญหาโดยการออกแบบแผนประกันเงินฝาก มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๙ (ค.ศ. ๑๙๙๖) และเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) งานด้านการคุ้มครองเงินฝากของประเทศสวีเดน ได้ถูกโอนย้ายมาอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานที่ชื่อว่า Riksgalden หรือสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะประเทศสวีเดน ซึ่งมีภารกิจใน ๔ ด้านหลัก ดังนี้

(๑) ทำหน้าที่เป็นธนาคารภายในของรัฐบาลกลาง ในกระบวนการชำระเงินทั้งการกู้ยืมและการลงทุน

(๒) ทำหน้าที่บริหารหนี้สาธารณะ ทั้งการออกพันธบัตรและตั๋วเงินคลังแก่นักลงทุน

(๓) ทำหน้าที่ค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาล

(๔) ทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารจัดการของธนาคาร ตลอดจนสภาพคล่องและให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงิน

๒) รูปแบบการคุ้มครองเงินฝาก

การให้ความคุ้มครองเงินฝากของสวีเดน ให้ความคุ้มครองในวงเงิน ๕๐,๐๐๐ ยูโรต่อรายต่อสถาบันการเงิน แต่เมื่อแปลงค่าเป็นสกุลเงินท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ โครเนอร์ ในส่วนของนักลงทุน ให้ความคุ้มครองผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ทั้งตราสารหนี้ ตราสารทุนและตราสารอนุพันธ์ ตลอดจนเงินสดซึ่งบริหารจัดการโดยบริษัทหลักทรัพย์ บริษัทนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ โดยมีวงเงินความคุ้มครองสูงสุด ๒๕๐,๐๐๐ โครเนอร์ต่อรายต่อสถาบันการเงิน

กล่าวโดยสรุป การคุ้มครองเงินฝากในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (European Union)^{๓๗} จะอ้างอิงกับ Directive ๙๔/๑๙/EC on Deposit-Guarantee Schemes ซึ่งจะให้ความคุ้มครองเงินฝากของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยมีวงเงินคุ้มครองขั้นต่ำไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ ยูโร และเพิ่มเป็น ๑๐๐,๐๐๐ ยูโร ในปี ๒๐๑๑ ปรับแก้ไขในปี ๒๐๐๙ อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดประเภทเงินฝาก และประเภทผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง (Excluded lists) สำหรับเงินฝากที่มีลักษณะเพื่อเป็นการลงทุน และผู้ฝากที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ฐานะความมั่นคงของสถาบันที่รับเงินฝากได้ ดังนี้

ตารางที่ ๒ ประเภทผู้ฝากและเงินฝากที่ไม่ได้รับการคุ้มครองของประเทศในสหภาพยุโรป

ประเภทผู้ฝากที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง	ประเภทเงินฝากที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง
๑) สถาบันการเงิน ๒) บริษัทประกันภัย ๓) รัฐบาลกลาง ๔) รัฐบาลท้องถิ่น ๕) กองทุนเพื่อการลงทุน ๖) กองทุนเพื่อการเกษียณ ๗) ผู้มีส่วนได้เสียของสถาบันการเงิน เช่น คณะผู้บริหาร ผู้ถือหุ้นมากกว่าร้อยละ ๕ เป็นต้น ๘) ครอบครัวและญาติของผู้ฝากในข้อ ๗ ๙) บริษัทในเครือสถาบันการเงิน ๑๐) บริษัทขนาดใหญ่ ๑๑) ผู้ฝากเงินที่ได้รับดอกเบี้ยพิเศษในเวลาที่สถาบันการเงินมีปัญหา	๑) ตราสารหนี้ที่ออกโดยสถาบันการเงิน ๒) เงินฝากที่ไม่ใช่สกุลยูโร

^{๓๗} กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (European Union: EU) เป็นองค์การระหว่างประเทศ ที่ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ภายใต้สนธิสัญญามาสทริชต์ แทนที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) ประกอบด้วยรัฐสมาชิก ๒๗ ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร

๓.๔.๗ ประเทศญี่ปุ่น

๑) ความเป็นมา

วัตถุประสงค์หลักในการนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ของญี่ปุ่น คือ การคุ้มครองผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน และการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินโดยจัดทำระบบบริหารจัดการเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินในกรณีที่มีการควมรวบกิจการ ตลอดจนธุรกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินที่ยุติการดำเนินการ โดยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา คือ บริษัทประกันเงินฝากแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น (Deposit Insurance Corporation of Japan : DICJ) ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมาย Deposit Insurance Law เมื่อปี ๒๕๑๔ (ค.ศ. ๑๙๗๑) ในการจัดตั้ง DICJ ได้รับเงินทุนมาจากรัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น (Bank of Japan) และสถาบันการเงิน บริษัทประกันเงินฝากแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น DICJ แบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วยงานหลัก ๔ หน่วยงาน ประกอบด้วย

- (๑) General Affairs Department
- (๒) Financial Reconstruction Department
- (๓) Deposit Insurance Department
- (๔) Special Investigation Department

๒) รูปแบบการคุ้มครอง

เงินฝากทั้งหมดของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้รับความคุ้มครองทั้งบัญชีเงินฝากทั่วไป บัญชี Installment contribution บัญชีเงินฝากกองทุน Money Trust ที่รับประกันเงินต้น หน้าที่ของสถาบันการเงิน (เฉพาะ custody products) Accumulating and asset-forming saving products เงินฝากลงทุนเพื่อการเกษียณ (Deposits related to the investment of fixed contribution pension reserve) ภายใต้วงเงินคุ้มครอง ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ เยนต่อราย ยกเว้นเงินฝากของสถาบันการเงิน เงินฝากจากธนาคารกลางของญี่ปุ่น บัตรเงินฝาก เงินฝากสกุลต่างประเทศ ตลอดจนเงินฝากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเอง

๓.๔.๘ ประเทศเกาหลีใต้

๑) ความเป็นมา

จุดเริ่มต้นในการประกันเงินฝากของประเทศเกาหลีใต้เกิดจากการเปิดเสรีทางการเงินทำให้สถาบันการเงินแข่งขันกันมากขึ้น รวมทั้งดำเนินธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงขึ้น รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ตระหนักว่า ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว อาจทำให้สถาบันการเงินประสบภาวะล้มละลาย ส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินได้ จึงออกกฎหมายประกันเงินฝากเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ระบบสถาบันการเงิน โดยบังคับให้สถาบันการเงินที่ต้องการประกอบธุรกรรมทางการเงินจะต้องเป็นสมาชิกของสถาบันประกันเงินฝาก ทั้งนี้ ก่อนการออกกฎหมายประกันเงินฝากนั้น รัฐบาลได้ประกันเงินฝากอย่างไม่เป็นทางการอยู่แล้ว ส่วนสถาบันการเงินอื่น ๆ ต่างก็มีกองทุนของแต่ละสถาบันการเงินเพื่อปกป้องผู้ฝากของตน

พระราชบัญญัติประกันเงินฝากของเกาหลีใต้มีผลบังคับใช้เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) ขณะที่หน่วยงานคุ้มครองเงินฝากของเกาหลีใต้ (The Korea Deposit Insurance Corporation: KDIC) ก่อตั้งขึ้นในเดือนมิถุนายน ๒๕๓๙ (ค.ศ. ๑๙๙๖) ก่อนจะมีการปรับปรุงระบบการคุ้มครองเงินฝากในปี ๒๕๔๐ (ค.ศ. ๑๙๙๗) โดยรวมกองทุนประกันเงินฝากเข้ามามีอยู่ภายใต้การบริหารของ KDIC เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๔๑ (ค.ศ. ๑๙๙๘)

บทบาทหน้าที่หลักของสถาบันประกันเงินฝากในเกาหลีใต้ นอกเหนือจากการจ่ายเงินฝากแก่ผู้ฝากภายหลังสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ยังเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนกระบวนการแก้ไขปัญหาและปรับโครงสร้างสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

๒) รูปแบบการคุ้มครอง

ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยมีวงเงินคุ้มครอง ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ วอนต่อราย ประเภทบัญชีที่ได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ บัญชีเงินฝากทั่วไป ตลอดจนเงินฝากในบริษัทเงินทุน วาณิชธนกิจ และบริษัทประกันภัย และผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ

ในส่วนของการธนาคารพาณิชย์ให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากประจำ บัญชีเงินฝากเผื่อเรียก บัญชีเงินฝากในสกุลเงินตราต่างประเทศ บัญชีเงินฝาก Installment Deposits, Apartment-application Installment Deposits, Mutual Installment Deposits บัญชีเงินฝากคุ้มครองเงินต้น (Principal-Covered Trusts and Pension Trusts) กองทุนเพื่อการเกษียณอายุ (Retirement Trusts) แต่ไม่รวมถึงตราสารหนี้ที่ออกโดยสถาบันการเงิน ผลิตภัณฑ์ลงทุนทางอ้อม และ กองทุนที่บริหารจัดการในระบบ Performance Based

๓.๔.๙ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

๑) ความเป็นมา

หน่วยงานคุ้มครองเงินฝากของไต้หวัน (Central Deposit Insurance Corporation: CDIC) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๒๘ (ค.ศ. ๑๙๘๕) เป็นการจัดตั้งร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารกลางแห่งไต้หวัน โดยทำหน้าที่หลักในการคุ้มครองเงินฝากซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในการบูรณาการเข้ากับหน่วยงานตาข่ายความมั่นคงทางการเงิน (Financial Safety Net) และในเดือนมกราคม ๒๕๕๐ (ค.ศ. ๒๐๐๗) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก เพื่อขยายบทบาทหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน และรับมือกับการยุติการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ตลอดจนยกระดับการบริหารจัดการระบบสถาบันการเงินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒) รูปแบบการคุ้มครอง

CDIC ให้ความคุ้มครองเงินฝากทั้งในระดับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยเงินฝากที่อยู่ในขอบข่ายได้รับการคุ้มครองได้แก่ เงินฝากกระแสรายวัน เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากซึ่งคณะกรรมการกำกับสถาบันการเงินอนุมัติให้อยู่ในการคุ้มครอง

เงินฝากที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง ประกอบด้วย เงินฝากในสกุลเงินตราต่างประเทศ บัตรเงินฝากที่เปลี่ยนมือได้ เงินฝากของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ เงินฝากจากธนาคารกลาง เงินฝากของธนาคาร สหกรณ์เครดิตยูเนียน ธนาคารเพื่อการเกษตรแห่งไต้หวัน แผนกออมทรัพย์แห่งสหพันธ์การเกษตรและประมง

อย่างไรก็ตาม เงินฝากส่วนที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองข้างต้น ได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษ สืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๑ โดยเงินฝากทุกประเภท

ได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน แต่หน่วยงานคุ้มครองเงินฝากในไต้หวันมีกรอบระยะเวลาชัดเจนในการขยายความคุ้มครองดังกล่าว โดยกำหนดไว้ชัดเจนว่าจะสิ้นสุดในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ (ค.ศ. ๒๐๑๐)

นอกจากการเปลี่ยนแปลงประเภทของเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองดังกล่าวแล้ว หน่วยงานคุ้มครองเงินฝากของไต้หวันได้มีแผนการเพิ่มระดับวงเงินความคุ้มครองให้สูงขึ้นจากเดิม ๑.๕ ล้านเหรียญไต้หวัน เป็น ๓ ล้านเหรียญไต้หวัน ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ (ค.ศ. ๒๐๑๑)

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการคุ้มครองเงินฝากในประเทศไต้หวัน คือมีการให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากของ Employment Pension account ที่สามารถจัดทำรายงานแยกบัญชีรายบุคคลได้เพิ่มเติมเป็นกรณีเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า บัญชีที่ได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติม จะต้องไม่อยู่ในรูปแบบของกองทุนบำเหน็จบำนาญ เช่น Social Security , Government Employees and School Staffs Insurance, Public Service Pension Fund, Labor Insurance, Old Labor Pension Fund , New Labor Pension System แต่หน่วยงานประกันเงินฝากของไต้หวัน จะคุ้มครองเฉพาะบัญชีเงินฝากที่หน่วยงานต่าง ๆ มาเปิดไว้เพื่อเป็นเงินสะสมเพื่อการเกษียณ ซึ่งจะแบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีสามารถแยกความเป็นเจ้าของเงินฝากได้ชัดเจนในระดับบุคคล จะคุ้มครองเป็นแบบ Pass-Through ลงไปเป็นรายสมาชิก รายละ ๑.๕ ล้านเหรียญ

(๒) กรณีไม่สามารถแยกความเป็นเจ้าของเงินฝากได้ชัดเจน จะคุ้มครองเงินทั้งบัญชีไม่เกิน ๑.๕ ล้านเหรียญ

๓.๔.๑๐ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

๑) ความเป็นมา

นับตั้งแต่เหตุการณ์วิกฤตสถาบันการเงินจากการยุติการดำเนินงานของธนาคารสินเชื่อและการพาณิชย์ระหว่างประเทศ ตลอดจนบริษัทลูกอื่น ๆ ในฮ่องกงเมื่อปี ๒๕๓๔ (ค.ศ. ๑๙๙๑) ส่งผลให้ผลกระทบลุกลามเป็นวงกว้างไปยังสถาบันการเงินหลายแห่งในฮ่องกง จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลฮ่องกงจัดทำประชาพิจารณ์ถึงความเหมาะสมของระบบประกันเงินฝากในฮ่องกง ในปี ๒๕๓๕ (ค.ศ. ๑๙๙๒) แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการปฏิเสธ เนื่องจากต้นทุน ความเสมอภาคในการคุ้มครอง และภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ที่อาจเกิดขึ้นจากระบบคุ้มครองเงินฝาก อย่างไรก็ตาม มีการออกพระราชกฤษฎีกาในปี ๒๕๓๘ (ค.ศ. ๑๙๙๕) เพื่อให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากในจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ เหรียญฮ่องกงแรก ในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง และจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ (ค.ศ. ๑๙๙๗) สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของผู้ฝากที่มีความอ่อนไหวสูงต่อสถานการณ์ของสถาบันการเงิน ทำให้ในปี ๒๕๔๑-๒๕๔๓ มีการศึกษาถึงวิธีการพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อให้เกิดความมั่นคง มีเสถียรภาพ โดยหนึ่งในข้อเสนอสำคัญดังกล่าวก็คือ การจัดตั้งระบบคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นรูปธรรม

หลังจากนั้น Hong Kong Monetary Authority (HKMA) จึงได้ศึกษาถึงรูปแบบการคุ้มครองเงินฝากที่เหมาะสม โดยเฉพาะประเด็นการเก็บเงินนำส่งกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ตลอดจนผลกระทบต่อและพฤติกรรมผู้ฝากในสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ผลการศึกษาข้างต้นได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น HKMA จึงนำเสนอโครงสร้างองค์กรรับประกันเงินฝากที่เหมาะสม ก่อนที่จะยกร่างพระราชกฤษฎีกาแผนการคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Protection Scheme) ให้มีผลบังคับใช้เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๗ (ค.ศ. ๒๐๐๔) พร้อม ๆ กับการจัดตั้ง

คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อดำเนินการตามแผนงานข้างต้น ในท้ายที่สุด การคุ้มครองเงินฝากของฮ่องกงได้มีผลบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๙ (ค.ศ. ๒๐๐๖)

หน้าที่สำคัญของสถาบันคุ้มครองเงินฝากของฮ่องกง คือการคุ้มครองผู้ฝากเงินควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากเสถียรภาพของสถาบันการเงินส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ สถาบันคุ้มครองเงินฝากยังทำหน้าที่ในการเป็นกลไกสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินอีกด้วย

๒) รูปแบบการคุ้มครอง

สถาบันคุ้มครองเงินฝากฮ่องกงให้ความคุ้มครองทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ตลอดจนองค์กรการกุศล แต่ได้รับความคุ้มครองในวงเงินที่เท่ากันกับผู้ฝากประเภทอื่นคือ ๑๐๐,๐๐๐ เหรียญฮ่องกง โดยไม่เจาะจงว่าผู้ฝากจะฝากเงินอยู่ในสกุลใด

ประเภทบัญชีที่ได้รับความคุ้มครอง คือ บัญชีเงินฝากทั่วไป ทั้งเงินฝากประจำซึ่งต้องมียุทธศาสตร์การฝากไม่เกิน ๕ ปี เงินฝากเผื่อเรียก เงินฝากกระแสรายวัน และบัญชีเงินฝากในสกุลเงินตราต่างประเทศ

เงินฝากที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง ประกอบด้วย เงินฝากมีประกัน เงินฝากแฝง ตราสารอนุพันธ์ เงินฝากประจำที่มีระยะเวลาการฝากมากกว่า ๕ ปี ตราสารการเงินที่ระบุชื่อผู้ถือ เงินรับฝากเงินตราต่างประเทศจากต่างประเทศ ตลอดจนผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ ได้แก่ ตราสารหนี้ ตราสารทุน ใบสำคัญแสดงสิทธิ กองทุนรวม หน่วยลงทุน และกรรมธรรม์ประกันภัย

ส่วนผู้ฝากที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองประกอบด้วย สถาบันการเงิน ตลอดจนบุคคลและนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องเช่น บริษัทลูก หรือผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินนั้น ๆ

๓.๔.๑๑ ประเทศสิงคโปร์

๑) ความเป็นมา

หน่วยงานคุ้มครองเงินฝากของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Deposit Insurance Corporation : SDIC) มีลักษณะเฉพาะ โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา ในรูปบริษัท จำกัด มีผู้บริหารซึ่งขึ้นตรงกับรัฐมนตรีที่กำกับดูแล Monetary Authority of Singapore (MAS) แม้ MAS เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินในภาพรวมให้มีการบริหารจัดการความเสี่ยงและการตรวจสอบภายในที่เหมาะสม แต่เสถียรภาพในแต่ละสถาบันการเงินเป็นประเด็นที่เกินขอบเขตหน้าที่ของ MAS ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต จึงจำเป็นต้องมีระบบประกันเงินฝากขึ้นมาเพื่อรองรับและปกป้องผู้ฝาก โดยเฉพาะผู้ฝากรายย่อย โดยเริ่มต้นบังคับใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองเงินฝาก เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ (ค.ศ. ๒๐๐๕) และเริ่มระบบคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นทางการในสิงคโปร์เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๙ (ค.ศ. ๒๐๐๖) หน้าที่หลักของ SDIC คือการเก็บเงินสมทบจากสถาบันการเงินเข้ากองทุนคุ้มครอง

เงินฝาก ตลอดจนการบริหารจัดการกองทุนและจ่ายเงินผู้ฝากเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตนอกจากนี้ ยังมีหน้าที่เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนถึงความสำคัญและรายละเอียดของระบบการคุ้มครองเงินฝาก

๒) รูปแบบการคุ้มครอง

SDIC ให้ความคุ้มครองเฉพาะเงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากกระแสรายวัน ในวงเงิน ๒๐,๐๐๐ เหรียญสิงคโปร์ นอกจากนี้ เงินฝากในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (Central Provident Fund) จะได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะอีกในวงเงิน ๒๐,๐๐๐ เหรียญสิงคโปร์ ส่วนเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากในสกุลเงินตราต่างประเทศ เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝง เงินฝากเพื่อการค้ำประกัน ตลอดจนผลิตภัณฑ์การลงทุนอื่น ๆ ได้แก่ หน่วยลงทุน ตราสารทุน และ หลักทรัพย์อื่น ๆ

ผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองจะมีเพียงสองกลุ่มคือ ผู้ฝากบุคคลรายย่อยและองค์กรการกุศล ส่วนนิติบุคคลที่เป็นบริษัท หน่วยธุรกิจ ห้างหุ้นส่วน ตลอดจนผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของธุรกิจด้วยตนเอง จะไม่ได้รับความคุ้มครอง

๓.๔.๑๒ ประเทศมาเลเซีย

๑) ความเป็นมา

ระบบการประกันเงินฝากของประเทศมาเลเซียเริ่มบังคับใช้อย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๘ (ค.ศ. ๒๐๐๕) ในชื่อ Perbadanan Insurans Deposit Malaysia (PIDM) โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ

หน้าที่หลักของ PIDM ได้แก่การคุ้มครองเงินฝากและจ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนเก็บเงินนำส่ง รวมไปถึงการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ ยังต้องดำเนินงานตามหลักการซาริอะฮ์สำหรับเงินฝากและกองทุนของมุสลิม การดำเนินงานทั้งหมดนี้เป็นไปเพื่อช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินในภาพรวม

๒) รูปแบบการคุ้มครอง

PIDM ให้ความคุ้มครองทั้งเงินฝากของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองประกอบด้วย บัญชีเงินฝากทั่วไป ได้แก่ เงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำ เงินฝากกระแสรายวัน เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝงและคุ้มครองเงินต้น เงินฝากในสกุลเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนบัตรเครดิตเงินฝากของสถาบันการเงินที่มีชื่อนาคาร โดยมีบัญชีเงินฝากบางประเภทที่ได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมจากปกติ ประกอบด้วย บัญชีเงินฝากของธุรกิจที่มีเจ้าของรายเดียวและห้างหุ้นส่วนสามัญ บัญชีเงินฝากของผู้ประกอบอาชีพเฉพาะทาง เช่น แพทย์ บัญชีเงินฝากเพื่อ บัญชีเงินฝากร่วม บัญชีเงินฝากตามหลักการอิสลาม

สำหรับเงินฝากที่มีได้อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองประกอบด้วย เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝงแต่ไม่คุ้มครองเงินต้น เงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน บัตรเงินฝากของธนาคาร และหลักทรัพย์ที่มีสัญญาซื้อคืนเมื่อครบกำหนด

เมื่อพิจารณาในส่วนวงเงินความคุ้มครอง PIDM ได้ขยายวงเงินคุ้มครอง จากเดิม ๖๐,๐๐๐ ริงกิตต่อรายเป็นเต็มจำนวนจนถึงสิ้นปี ๒๕๕๓ ขณะเดียวกันPIDM มีแผนเสนอกฎหมายเพื่อขยายวงเงินความคุ้มครอง เป็น ๒๕๐,๐๐๐ ริงกิตภายในสิ้นปี ๒๕๕๓ เพื่อเตรียมการรองรับความเปลี่ยนแปลงจากการคุ้มครองเต็มจำนวนเป็นการคุ้มครองชนิดมีวงเงินจำกัด

๓.๔.๑๓ ประเทศฟิลิปปินส์

๑) ความเป็นมา

ระบบการคุ้มครองเงินฝากของฟิลิปปินส์ เริ่มต้นจากการก่อตั้ง Philippine Deposit Insurance Corporation (PDIC) ตั้งแต่ปี ๒๕๐๖ (ค.ศ. ๑๙๖๓) และในการปรับปรุงพระราชบัญญัติครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ (ค.ศ. ๒๐๐๙) ได้ปรับวงเงินความคุ้มครองสูงสุดเพิ่มเป็น ๕๐๐,๐๐๐ เปโซ PDIC มีหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบการคุ้มครองเงินฝากตลอดจนดำเนินการตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นกรณีพิเศษในกรณีเข้าข่ายมีความเสี่ยงต่อการยุติการดำเนินการ เนื่องจากถือเป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินร่วมกับธนาคารกลางของฟิลิปปินส์

๒) รูปแบบการคุ้มครอง

ผู้มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ประกอบด้วย บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในสถาบันการเงิน ทั้งธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเพื่อที่อยู่อาศัย ธนาคารชนบท ธนาคารสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสินเชื่อ และสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในฟิลิปปินส์ สำหรับธนาคารพาณิชย์ของฟิลิปปินส์ที่มีสาขาในต่างประเทศ สามารถเลือกให้ PDIC ครอบคลุมวงเงินความคุ้มครองในสาขาดังกล่าวได้ โดยมีวงเงินคุ้มครอง ๕๐๐,๐๐๐ เปโซต่อรายต่อสถาบันการเงิน

ประเภทบัญชีที่ได้รับความคุ้มครองได้แก่ บัญชีเงินฝากทั่วไป บัญชีเงินฝากร่วม และบัญชีเงินฝากในสกุลเงินตราต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ทางการลงทุน ได้แก่ ตราสารหนี้ ตราสารทุน หรือ บัญชีกองทุน ตลอดจนบัญชีเงินฝากอื่นซึ่งส่อไปในทางทุจริตหรือผิดกฎหมาย

๓.๔.๑๔ อินโดนีเซีย

๑) ความเป็นมา

ระบบคุ้มครองเงินฝากของอินโดนีเซียมีพื้นฐานสืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ โดยเริ่มต้นจากการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน ก่อนที่จะมีข้อเสนอให้จัดตั้งกองทุนคุ้มครองเงินฝากขึ้นในปี ๒๕๔๑ (ค.ศ. ๑๙๙๘) อย่างไรก็ตาม ในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๗ (ค.ศ. ๒๐๐๔) พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้มีผลบังคับใช้ และสถาบันคุ้มครองเงินฝากของอินโดนีเซีย (Indonesia Deposit Insurance Corporation: IDIC) สามารถตั้งขึ้นแล้วเสร็จในปีถัดมา

IDIC มีหน้าที่หลักในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน และส่งเสริมเสถียรภาพของสถาบันการเงินร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดและบังคับใช้นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินเมื่อประสบปัญหาทั้งในกรณีปกติและกรณีความเสี่ยงทั้งระบบ (Systemic Risk)

๒) รูปแบบการคุ้มครอง

IDIC ให้ความคุ้มครองแบบปกติ ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ประเภทบัญชีที่ได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ บัญชีเงินฝากทั่วไป ทั้งบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำ เงินฝากกระแสรายวัน บัตรเงินฝาก บัญชีเงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน และบัญชีเงินฝากตามหลักศาสนาอิสลาม รวมถึงให้ความคุ้มครอง third party funds ของสถาบันการเงินอื่นซึ่งมิใช่ธนาคาร ในวงเงินคุ้มครอง ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ รูเปียห์ต่อรายต่อสถาบันการเงิน

โดยสรุป ทุกประเทศที่มีระบบการคุ้มครองเงินฝาก ให้ความสำคัญคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินที่เป็นบุคคลธรรมดา แต่การดำเนินงานคุ้มครองเงินฝากสำหรับผู้ฝากเงินที่เป็นนิติบุคคลบางประเภทในต่างประเทศ สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ประเภท คือ (รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๓)

(๑) ประเทศที่ไม่คุ้มครองเงินฝากประเภทดังกล่าว เนื่องจากมีหลักการคือเน้นคุ้มครองเฉพาะผู้ฝากรายย่อย อาทิ อัลเบเนีย และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป เป็นต้น

(๒) ประเทศที่ให้ความสำคัญคุ้มครองเงินฝากแก่นิติบุคคลประเภทดังกล่าว แต่ระดับความคุ้มครองเท่ากับบัญชีเงินฝากบุคคลธรรมดา ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้มีมากที่สุด อาทิ สหราชอาณาจักร ฟิlippินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย เป็นต้น

(๓) ประเทศที่ให้ความสำคัญคุ้มครองสำหรับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยบัญชีบางประเภทได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นพิเศษจากปกติ แต่ความคุ้มครองนั้นเป็นไปในลักษณะบัญชีของบุคคล มิใช่บัญชีของกองทุนหรือนิติบุคคล อาทิ สิงคโปร์ ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา และ แคนาดา เป็นต้น

ตารางที่ ๓ สรุปเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองในประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	ประเภทผู้ฝาก			ประเภทเงินฝาก			วงเงินคุ้มครอง ตามกำหนดในกฎหมาย
	รายย่อย	มูลนิธิ	บริษัท	ทั่วไป ^{๓๘}	บัญชีเพื่อการเกษียณอายุ	อื่น ๆ	
สหรัฐฯ	✓	✓	✓	✓	✓	Trust A/C, Joint Deposit, Government A/C	๑๐๐,๐๐๐ US\$ ^๒
แคนาดา	✓	✓	✓	✓ (อายุไม่เกิน ๕ ปี)	✓	Trust A/C, Joint Deposit	๑๐๐,๐๐๐ CN\$
กลุ่มยูโร	✓	✓	✓ (SME)	✓	X	-	๑๐๐,๐๐๐ Euro
ญี่ปุ่น	✓	✓	✓	✓	✓	Full coverage for Settlement A/C	๑๐,๐๐๐,๐๐๐ Yen
เกาหลีใต้	✓	✓	✓	✓	✓	Housing Installment, Principal- covered Trust	๕๐,๐๐๐,๐๐๐ Won
ไต้หวัน	✓	✓	✓	✓	✓	-	๑,๕๐๐,๐๐๐ NT\$ ^๒
ฮ่องกง	✓	✓	✓	✓ (อายุไม่เกิน ๕ ปี)	X	-	๑๐๐,๐๐๐ HK\$ ^๒
สิงคโปร์	✓	✓	X	✓	✓	-	๒๐,๐๐๐ SG\$ ^๒
มาเลเซีย	✓	✓	✓	✓	X	Trust A/C, Joint Deposit, Islamic	๖๐,๐๐๐ RM ^๒
ฟิลิปปินส์	✓	✓	✓	✓	X	Joint A/C, Foreign currency A/C	๕๐๐,๐๐๐ Peso ^๒
อินโดนีเซีย	✓	✓	✓	✓	X	Syaria-based deposit	๒,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ IDR ^๒

^{๓๘} เงินฝากทั่วไป ได้แก่ บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ และบัญชีเงินฝากประจำ เป็นต้น

^๒ ปรับเพิ่มวงเงินคุ้มครองชั่วคราวเมื่อเกิดวิกฤตทางการเงินในปี ๒๕ ๕๑ เป็นต้น (๑) อเมริกา เพิ่มวงเงินคุ้มครองเป็น ๒๕๐,๐๐๐ USD ถึง ๓๑ ธ.ค. ๒๕๕๖ (๒) สิงคโปร์ มาเลเซีย ฮ่องกง และไต้หวัน คุ้มครองเต็มจำนวน ถึง ๓๑ ธ.ค. ๕๓ โดยไต้หวันจะปรับระดับวงเงินคุ้มครองจากเดิม ๑.๕ ล้านเหรียญไต้หวัน เป็น ๓ ล้านเหรียญไต้หวันในวันที่ ๑ ม.ค. ๒๕๕๔ และมาเลเซียจะปรับเพิ่มวงเงินคุ้มครองเป็น ๒๕๐,๐๐๐ ริงกิต ในสิ้นปี ๒๕๕๓

(๓) อินโดนีเซีย เพิ่มวงเงินคุ้มครองจากเดิม ๑๐๐ ล้าน IDR เป็น ๒,๐๐๐ ล้าน IDR ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธ.ค. ๕๑ และ (๔) ฟิลิปปินส์ เพิ่มวงเงินคุ้มครองจากเดิม ๒๕๐,๐๐๐ Peso เป็น ๕๐๐,๐๐๐ Peso ตั้งแต่วันที่ ๑ มิ.ย. ๕๒

๓.๕ การดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทย

๓.๕.๑ ประวัติความเป็นมาสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สถาบัน) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา มีหลักการสำคัญในการให้ความคุ้มครองผู้ฝาก ให้ได้รับเงินฝากคืนโดยเร็วในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากรายย่อย ที่เป็นผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบที่มีเงินฝากไม่เกินวงเงินคุ้มครอง เพื่อไม่ให้ผู้ฝากได้รับผลกระทบเมื่อสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งมีปัญหา การกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองไว้ชัดเจนจะบรรเทาความตื่นตระหนกเมื่อมีข่าวเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ผู้ฝากไม่มีความจำเป็นต้องเร่งถอนเงินที่อาจทำให้เกิดปัญหาขาดความเชื่อมั่นลูกลมต่อเนื่องในลักษณะลูกโซ่ กฎหมายคุ้มครองเงินฝากเป็นกฎหมายการเงินที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ยกร่างและนำเสนอหลายครั้งในอดีต แต่ด้วยภาวะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย จึงไม่ได้มีการพิจารณานำกฎหมายมาบังคับใช้

ในอดีตประเทศไทยไม่มีระบบคุ้มครองเงินฝากที่ชัดเจน การดูแลผู้ฝากเงินขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสถานการณ์ ในช่วงวิกฤตการณ์ปี ๒๕๒๗ กำหนดให้ความช่วยเหลือผู้ฝากโดยให้นำตัวสัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการมาเปลี่ยนเป็นตัวสัญญาใช้เงินใหม่ ซึ่งผู้ฝากที่มีเงินเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท จะได้รับคืนเงินในปีแรก ๕๐,๐๐๐ บาทหรือร้อยละ ๑๐ ของเงินต้นแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ส่วนที่เหลือจะทยอยได้รับคืน ปีละไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของเงินต้น ภายในเวลา ๑๐ ปี จบจนปี ๒๕๔๐ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินขึ้นรุนแรง คณะรัฐมนตรีจึงได้ประกาศให้ความคุ้มครองผู้ฝากและเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้รับหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งได้ก่อภาระต่อทางการอย่างมากที่รัฐบาลต้องออกพันธบัตรชดเชยความเสียหายอันเป็นการใช้เงินภาษีจำนวนมากมาสนับสนุนภาคการเงิน

ในปี ๒๕๔๖ ระบบเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินของประเทศไทยเริ่มฟื้นตัวและมีเสถียรภาพขึ้นเป็นลำดับ ธปท. จึงได้นำเสนอกระทรวงการคลังว่าตั้งแต่กลางปี ๒๕๔๗ เป็นต้นไปเป็นเวลาที่เหมาะสมในการบังคับใช้ร่างกฎหมายและจัดตั้งสถาบัน โดยได้พิจารณาจากปัจจัยสำคัญ ดังนี้

(๑) ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นับแต่ปี ๒๕๔๕ ถึงประมาณกลางปี ๒๕๔๖ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง อัตราการขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ดีและสูงกว่าประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาค เงินสำรองระหว่างประเทศสูง จนทำให้สามารถชำระคืนเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ก่อนกำหนดในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖

(๒) ความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน สถาบันการเงินมีผลการประกอบการที่ดีขึ้น และมีการพัฒนาในเรื่องการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามเกณฑ์มาตรฐานสากล รวมทั้ง ธปท. ได้มีการพัฒนามาตรฐานการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ซึ่งเน้นการกำกับตรวจสอบการบริหารความเสี่ยง นอกจากนี้ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Sector Master Plan) ซึ่งจะส่งผลให้ระบบสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ และสร้างความพร้อมในการแข่งขันด้วย

(๓) ความเชื่อมั่นของประชาชนและต่างประเทศเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยสถาบันจัดอันดับต่างประเทศได้ปรับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศไทย เพิ่มขึ้นจากระดับที่มีความมั่นคงเป็น positive

อย่างไรก็ดี กฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้ฝากเงินโดยตรง จึงได้มีการพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามที่กระทรวงการคลังเสนอ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

และในที่สุดร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยมีผลใช้บังคับ ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งตรงกับวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

หลังจากที่กฎหมายสถาบันคุ้มครองเงินฝากผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมให้สถาบันเปิดดำเนินการได้ในวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ซึ่ง สศค. ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ธปท. กรมบัญชีกลาง สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น ทำให้การจัดตั้งสถาบันดำเนินไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อย

๓.๕.๒ ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทย

สถาบันคุ้มครองเงินฝากจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย คือ (๑) เพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน (๒) เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และ (๓) ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน รวมทั้งชำระบัญชีกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้ ตามกฎหมายคุ้มครองเงินฝาก มีกรอบแนวนโยบายและแนวทางดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

(๑) วงเงินคุ้มครอง

การคุ้มครองผู้ฝากเงินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ (พ.ร.บ.ฯ) เป็นการคุ้มครองผู้ฝากแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินในจำนวนเงินไม่เกิน ๑ ล้านบาท ส่วนเงินฝากที่เกิน ๑ ล้านบาท ผู้ฝากสามารถขอรับคืนได้จากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ผู้ฝากเงินและสถาบันการเงินได้มีเวลาในการปรับตัว กฎหมายได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้ทยอยลดจำนวนเงินคุ้มครองเงินฝากจากคุ้มครองเต็มจำนวน เป็นไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท ๕๐ ล้านบาท และ ๑๐ ล้านบาท ในปีที่ ๒ ปีที่ ๓ และปีที่ ๔ นับแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ตามลำดับ จนกระทั่งเหลือวงเงินคุ้มครองไม่เกิน ๑ ล้านบาท ในปีที่ ๕ (๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป) อย่างไรก็ตาม วิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี ๒๕๕๑ ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบให้เพิ่มวงเงินคุ้มครองเป็นเต็มจำนวนจนถึงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ และเป็นไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท ในช่วง ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึง ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบไว่วางหน้าโดยเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ฝากเงินในระบบ และรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายเงินตราระหว่างประเทศ ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังกล่าวได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ (รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔ การเปรียบเทียบวงเงินที่ได้รับความคุ้มครอง

ปีที่	ระยะเวลา	วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองเดิม ตาม พ.ร.บ.๑	วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองใหม่ ตาม พ.ร.ฎ.๑
๑	๑๑ ส.ค. ๕๑ – ๑๐ ส.ค. ๕๒	เต็มจำนวน	เต็มจำนวน
๒	๑๑ ส.ค. ๕๒ – ๑๐ ส.ค. ๕๓	๑๐๐ ล้านบาท	เต็มจำนวน
๓	๑๑ ส.ค. ๕๓ – ๑๐ ส.ค. ๕๔	๕๐ ล้านบาท	เต็มจำนวน
๔	๑๑ ส.ค. ๕๔ – ๑๐ ส.ค. ๕๕	๑๐ ล้านบาท	๕๐ ล้านบาท
๕	๑๑ ส.ค. ๕๕ เป็นต้นไป	๑ ล้านบาท	๑ ล้านบาท

(๒) เงินฝากที่คุ้มครอง

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

ทั้งนี้ ไม่รวมเงินฝากในบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝง และเงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน

(๓) สถาบันการเงินภายใต้ความคุ้มครอง

ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จำนวน ๓๘ แห่ง อยู่ภายใต้ระบบคุ้มครองเงินฝากโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ดี หากต่อไปจะขยายความคุ้มครองไปยังธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ก็สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(๔) การติดตามฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

สถาบันมีหน้าที่ติดตามฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยจะไม่ดำเนินการซ้ำซ้อนกับ ธปท. ที่ทำหน้าที่หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในการนี้ ธปท. และสถาบันสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินระหว่างกัน อย่างไรก็ดี กฎหมายกำหนดให้สถาบันมีอำนาจสั่งการให้สถาบันการเงินยื่นรายงานลับได้เพื่อประโยชน์ในการติดตามฐานะและการดำเนินงาน และในกรณีที่สถาบันการเงินใดประสบปัญหาและ ธปท. สั่งควบคุม สถาบันจะเสนอชื่อบุคคลเพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการควบคุม

(๕) การจ่ายเงินฝาก

เมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต กฎหมายกำหนดให้สถาบันประกาศให้ผู้ฝากมายื่นขอรับเงินภายใน ๔๐ วัน นับแต่วันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยผู้ฝากมีเวลาในการยื่นขอรับเงินภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันประกาศ ซึ่งสถาบันอาจขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้ง ครั้งละ ไม่เกิน ๙๐ วัน เมื่อผู้ฝากยื่นคำขอแล้วสถาบันต้องจ่ายเงินให้ผู้ฝากภายใน ๓๐ วัน ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินผู้ฝากไว้อย่างชัดเจน ก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ฝากเงินว่าหากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้วจะได้รับเงินฝากคืนอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เมื่อจ่ายเงินผู้ฝากเงินแล้ว สถาบันจะเข้าสวมสิทธิของผู้ฝากเงินเพื่อขอรับชำระหนี้คืนจากกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินโดยจะมีบุริมสิทธิเหนือเจ้าหนี้สามัญอื่น

(๖) การชำระบัญชี

กฎหมายกำหนดให้สถาบันเป็นผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยสถาบันจะเข้าจัดการสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันของสถาบันการเงินที่ถูกปิดนั้น เพื่อชำระหนี้แก่สถาบันสำหรับเงินที่จ่ายเงินผู้ฝากไปแล้ว หลังจ่ายเงินแก่เจ้าหนี้อื่นในลำดับที่มีบุริมสิทธิเหนือกว่า และหากมีเงินเหลือสถาบันอาจนำเงินมาเฉลี่ยคืนให้แก่เจ้าหนี้สามัญซึ่งรวมถึงผู้ฝากที่มีเงินฝากในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่ได้รับการคุ้มครองด้วย ก่อนที่สถาบันจะยื่นคำร้องต่อศาลขอให้สั่งให้สถาบันการเงินนั้นล้มละลาย

(๗) เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก

เงินที่สถาบันนำมาใช้จ่ายเงินผู้ฝากเงินนั้น เป็นเงินที่สถาบันการเงินสมาชิกนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอัตราดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปี ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองตามช่วงเวลาที่คุณธรรมการกำหนด ปัจจุบันกำหนดอัตราเงินนำส่งไว้ที่ร้อยละ ๐.๔ ต่อปี ทั้งนี้ หลังจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว สถาบันจะได้รับชำระคืนสำหรับเงินที่จ่ายเงินผู้ฝากไปแล้ว ซึ่งจะส่งคืนเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก

การที่ประเทศไทยมีระบบคุ้มครองเงินฝากที่เป็นสากลและมีการกำหนดจำนวนวงเงินการจ่ายเงินผู้ฝากไว้ชัดเจน จะทำให้ผู้ฝากเงินมีความระมัดระวังในการฝากเงิน และให้ความสำคัญในการติดตามฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการสร้างวินัยทางการเงิน รวมทั้งเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้กับระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ วงเงินคุ้มครองที่กำหนดไว้จำนวน ๑ ล้านบาท (ตั้งแต่ปีที่ ๕ นับตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้เป็นต้นไป) สามารถครอบคลุมจำนวนรายผู้ฝากได้กว่าร้อยละ ๙๘ ของจำนวนผู้ฝากทั้งระบบให้ได้รับเงินฝากคืนเต็มจำนวนหากมีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต จึงเป็นกลไกสำคัญในการดูแลผู้ฝากรายย่อยซึ่งเป็นผู้ฝากส่วนใหญ่ในระบบสถาบันการเงิน

บทที่ ๔

ประเภทของผู้ฝากเงินที่อยู่ในขอบเขตการศึกษา

๔.๑ ขอบเขตการศึกษา

นิติบุคคลหรือผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา ได้แก่

- ๑) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)
- ๒) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)
- ๓) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.บ.ก.)
- ๔) กองทุนประกันสังคม
- ๕) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- ๖) สหกรณ์
- ๗) ศาสนสถาน เช่น วัดในพุทธศาสนา โบสถ์คริสต์ เป็นต้น
- ๘) สถาบันการกุศลที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไร เช่น มูลนิธิ เป็นต้น
- ๙) สภาวิชาชีพ
- ๑๐) การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

พ.ศ. ๒๕๕๑

๔.๒ ภาพรวมเงินฝากของประเทศไทย

ในปี ๒๕๕๒ ประเทศไทยมีบัญชีเงินฝากทั้งสิ้น ๕๖,๘๗๐,๑๔๔ บัญชี คิดเป็นยอดเงินฝากรวมกันทั้งสิ้น ๖,๙๐๖,๖๑๑.๕๘ ล้านบาท จำแนกเป็นเงินฝากของกองทุนประเภทต่างๆ ๒๗,๖๗๗ บัญชี มียอดเงินฝากทั้งสิ้น ๑๒๕,๓๕๗.๒๘ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑.๘๒ ของเงินฝากทั้งหมด สหกรณ์ออมทรัพย์/ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์ ๔,๒๕๐ บัญชี มียอดเงินฝากรวม ๒๖,๘๕๐.๒๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๙ ของเงินฝากทั้งหมด และมีจำนวนบัญชีเงินฝากของสถาบันที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรจำนวน ๑๒๕,๙๔๕ บัญชี มียอดเงินฝากรวมสูงถึง ๒๐๑,๒๑๗.๓๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๙๑ ของเงินฝากทั้งหมด และเมื่อรวมยอดเงินฝากของกองทุน สหกรณ์ออมทรัพย์ และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรจะคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕.๑๒ ต่อยอดเงินฝากทั้งหมด (ตารางที่ ๕) เมื่อพิจารณาเงินฝากตามระดับเงินฝากพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีบัญชีเงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาทต่อบัญชี จำนวน ๕๖,๐๐๙,๘๘๑ ราย หรือคิดเป็นร้อยละ ๙๘.๔๙ ของจำนวนบัญชีเงินฝากทั้งหมด แต่มียอดเงินฝากรวมกันเพียง ๑,๕๓๐,๕๑๗.๘๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๒.๑๖ ของยอดเงินฝากทั้งหมด ขณะที่ผู้มีเงินฝากต่อบัญชีมากกว่า ๑ ล้านบาท มีจำนวนเพียง ๘๖๐,๒๖๓ ราย หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๕๑ ของจำนวนบัญชีเงินฝากทั้งหมด แต่มียอดเงินฝากรวมกันสูงถึง ๕,๓๗๖,๐๙๓.๖๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๗.๘๔ ของยอดเงินฝากทั้งหมด (ตารางที่ ๖ - ๗)

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาภาพรวมเงินฝากของนิติบุคคลบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายงานวิจัย พบว่านิติบุคคลประเภทดังกล่าวมีจำนวนเงินฝากรวมทั้งสิ้น ๒๓๐,๓๐๒.๓๐ ล้านบาท จากเงินฝากทั้งหมด ๖,๙๐๖,๖๑๑.๕๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๓๓ ของยอดเงินฝากทั้งหมด ซึ่งเงินฝากของนิติบุคคลข้างต้นจะได้รับความคุ้มครองเพียง ๑ ล้านบาทแรกต่อบัญชีเท่านั้น จนถึงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ดังนั้น หากเกิดเหตุการณ์ที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่สมาชิกกองทุน สหกรณ์และสถาบันที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๓ ล้านบาท (ตารางที่ ๘)

ตารางที่ ๕ เงินฝากและจำนวนบัญชีเงินฝากของประเทศไทย

ประเภทผู้ฝาก	จำนวนบัญชีเงินฝาก		จำนวนเงินฝาก	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
๑. กองทุนต่าง ๆ	๒๗,๖๗๗	๐.๐๕	๑๒๕,๓๕๗.๒๘	๑.๘๒
๒. สหกรณ์ออมทรัพย์/ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์	๔,๒๕๐	๐.๐๑	๒๖,๘๕๐.๒๓	๐.๓๙
๓. สถาบันที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไร	๑๒๕,๙๔๕	๐.๒๒	๒๐๑,๒๑๗.๓๔	๒.๙๑
รวม (๑) - (๓)	๑๕๗,๘๗๒	๐.๒๘	๓๕๓,๔๒๔.๘๕	๕.๑๒
๔. อื่นๆ	๕๖,๗๑๒,๒๗๒	๙๙.๗๒	๖,๕๕๓,๑๘๖.๗๓	๙๔.๘๘
รวมทั้งหมด	๕๖,๘๗๐,๑๔๔	๑๐๐.๐๐	๖,๙๐๖,๖๑๑.๕๘	๑๐๐.๐๐

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒

ตารางที่ ๖ จำนวนผู้ฝากแยกตามระดับเงินฝาก

(หน่วย: ราย)

ระดับเงินฝาก	(๑)	(๒)	(๓)	(๔)	(๕)	(๖) = (๔) + (๕)
	กองทุนต่าง ๆ	สหกรณ์	สถาบันที่ไม่มี วัตถุประสงค์ เพื่อหากำไร	รวม (๑) - (๓)	อื่นๆ	รวมทั้งหมด
น้อยกว่า ๑ ล้านบาท	๒๔,๗๔๘	๒,๖๕๔	๑๑๒,๒๙๔	๑๓๙,๖๙๖	๕๕,๘๗๐,๑๘๕	๕๖,๐๐๙,๘๘๑
ร้อยละ	๘๙.๔๒	๖๒.๔๕	๘๙.๑๖	๘๘.๔๙	๙๘.๕๒	๙๘.๔๙
มากกว่า ๑ ล้านบาท	๒,๙๒๙	๑,๕๙๖	๑๓,๖๕๑	๑๘,๑๗๖	๘๔๒,๐๘๗	๘๖๐,๒๖๓
ร้อยละ	๑๐.๕๘	๓๗.๕๕	๑๐.๘๔	๑๑.๕๑	๑.๔๘	๑.๕๑
รวมเงินฝากทั้งหมด	๒๗,๖๗๗	๔,๒๕๐	๑๒๕,๙๔๕	๑๕๗,๘๗๒	๕๖,๗๑๒,๒๗๒	๕๖,๘๗๐,๑๔๔
ร้อยละ	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒

ตารางที่ ๗ จำนวนเงินฝากแยกตามระดับเงินฝาก

(หน่วย : ล้านบาท)

ระดับเงินฝาก	(๑)	(๒)	(๓)	(๔)	(๕)	(๖) = (๔) + (๕)
	กองทุนต่าง ๆ	สหกรณ์	สถาบันที่ไม่มี วัตถุประสงค์ เพื่อหากำไร	รวม (๑) - (๓)	อื่นๆ	รวมทั้งหมด
น้อยกว่า ๑ ล้านบาท	๑,๐๘๖.๒๘	๔๐๘.๕๒	๑๐,๒๘๙.๗๔	๑๑,๗๘๔.๕๔	๑,๕๑๘,๗๓๓.๔๔	๑,๕๓๐,๕๑๗.๙๘
ร้อยละ	๐.๘๗	๑.๕๒	๕.๑๑	๓.๓๓	๒๓.๑๘	๒๒.๑๖
มากกว่า ๑ ล้านบาท	๑๒๔,๒๗๑.๐๐	๒๖,๔๔๑.๗๑	๑๙๐,๙๒๗.๖๐	๓๔๑,๖๔๐.๓๑	๕,๐๓๔,๔๕๓.๒๙	๕,๓๗๖,๐๙๓.๖๐
ร้อยละ	๙๙.๑๓	๙๘.๔๘	๙๔.๘๙	๙๖.๖๗	๗๖.๘๒	๗๗.๘๔
รวมเงินฝากทั้งหมด	๑๒๕,๓๕๗.๒๘	๒๖,๘๕๐.๒๓	๒๐๑,๒๑๗.๓๔	๓๕๓,๔๒๔.๘๕	๖,๕๕๓,๑๘๖.๗๓	๖,๙๐๖,๖๑๑.๕๘
ร้อยละ	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒

ตารางที่ ๘ จำนวนเงินฝากจำแนกตามหน่วยงานที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา ปี ๒๕๕๒

หน่วยงาน	สมาชิก	เงินฝาก	
	ราย	ล้านบาท	ร้อยละ
๑. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ^{๑/}	๑,๑๖๐,๘๖๘	๑๐,๔๑๒.๑๔ ^{๔/}	๐.๑๕
๒. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ^{๒/}	๑๓๑,๙๙๙	๖,๒๒๒.๓๒	๐.๐๙
๓. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพฯ ^{๒/}	๔,๕๖๒	๔๑๒.๓๙	๐.๐๑
๔. กองทุนประกันสังคม ^{๑/}	๙,๓๖๐,๑๑๙	๕,๐๕๒.๖๒ ^{๔/}	๐.๐๗
๕. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ^{๑/}	๒,๐๒๗,๕๘๑	๕๒,๘๕๑.๖๔	๐.๗๗
๖. สหกรณ์ ^{๒/}	๑๐,๐๔๖,๕๔๖	๕๔,๘๗๘.๐๓	๐.๗๙
๗. ศาสนสถาน ^{๑/}	๕๓,๕๑๑	๒๘,๓๔๙.๐๙	๐.๔๑
๘. มูลนิธิ ^{๑/}	๑๖,๒๙๙	๕๙,๘๑๕.๖๖	๐.๘๗
๙. สภาอากาศไทย ^{๑/}	๑	๘,๘๑๖.๔๖ ^{๔/}	๐.๑๓
๑๐. การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ^{๓/}	๘,๖๔๔	๓,๔๙๑.๙๕	๐.๐๕
รวม ๑ - ๑๐	๒๒,๘๑๐,๑๓๐	๒๓๐,๓๐๒.๓๐	๓.๓๓
๑๑ อื่นๆ		๖,๖๗๖,๓๐๙.๒๘	๙๖.๖๗
จำนวนเงินฝากทั้งหมดของประเทศไทย		๖,๙๐๖,๖๑๑.๕๘ ^{๑/}	๑๐๐.๐๐

หมายเหตุ: ^{๑/} ข้อมูล ณ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒
^{๒/} ข้อมูล ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒
^{๓/} ตัวเลขประมาณการในกรณีที่นำกฎหมายไปใช้ร้อยละ ๑๐
^{๔/} จำนวนเงินฝากธนาคารที่ได้รับความคุ้มครอง

๔.๓ รายละเอียดสินทรัพย์ เงินฝากและเงินลงทุนของนิติบุคคลหรือผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา

๔.๓.๑ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/ วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

ระบบบำเหน็จบำนาญในประเทศ เริ่มขึ้นตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อบำเหน็จบำนาญขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ๒๔๔๔ เรียกว่า พระราชบัญญัติเพื่อบำเหน็จบำนาญรัตนโกสินทร์ ศก ๑๒๐ ซึ่งต่อมาในปี ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการคลัง พิจารณาปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้เป็นระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (Central provident fund) โดยให้ใช้หลักการคำนวณมิให้ข้าราชการเสียสิทธิ และผลของการศึกษา ในที่สุดออกมาเป็นการจัดตั้ง กบข. เนื่องจากระบบบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้นจะใช้เงินเดือนเดือนสุดท้ายเป็นหลักในการคำนวณ ทำให้รัฐไม่สามารถปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการที่ยังรับราชการอยู่ให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่แท้จริงได้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างหลักประกันให้แก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการแล้ว รวมทั้งเพื่อให้ข้าราชการสามารถวางแผนเชิงบริหารการคลังในระยะยาวได้ จึงได้เริ่มแนวคิดให้มีการปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญโดยให้จัดตั้งในรูปแบบของกองทุน นอกจากนี้ ยังต้องการมุ่งหวังให้กองทุนเป็นสถาบันเงินออมที่สำคัญและมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย ดังนั้น ในปี ๒๕๓๙ กระทรวงการคลังจึงได้ออกพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจึงเกิดขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

๒) จำนวนสมาชิก/ผู้ฝากเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ณ สิ้นปี ๒๕๕๒ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีสมาชิกจำนวน ๑,๑๖๐,๘๖๘ คน (ตารางที่ ๙) ซึ่งการบริหารจัดการกองทุนเพื่อให้มีผลกำไรคือการนำเงินไปลงทุนในตราสารต่าง ๆ อสังหาริมทรัพย์และเงินฝาก ซึ่งทำให้สมาชิกทุกคนมีส่วนในการลงทุนทุกประเภทด้วยทั้งหมด ดังนั้น จำนวนสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการทั้งหมดจึงมีส่วนในการฝากเงินด้วย

ตารางที่ ๙ จำนวนสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

รายการ	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
จำนวนสมาชิก กบข. (ราย)	๑,๑๗๗,๕๘๖	๑,๑๖๘,๐๘๕	๑,๑๖๐,๘๖๘

ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

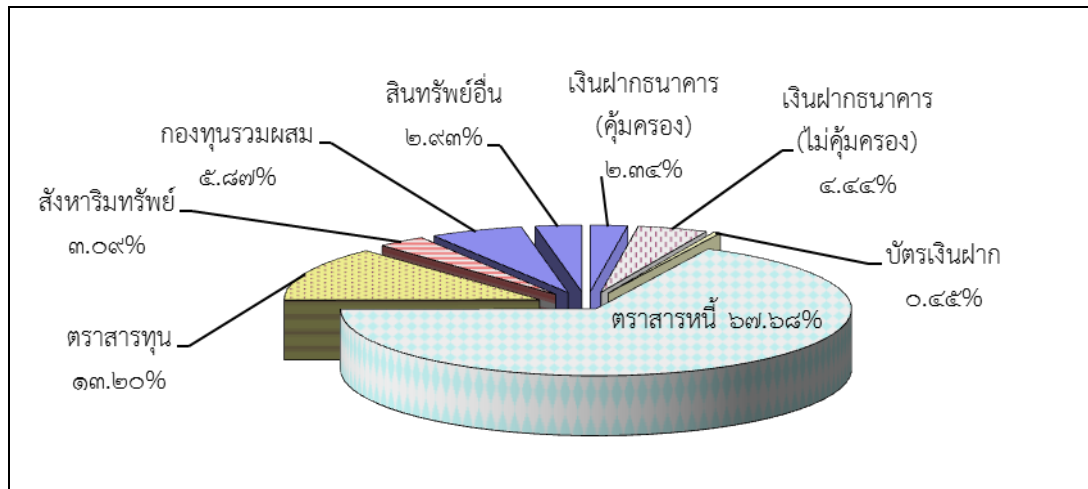
ปี ๒๕๕๒ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น ๔๔๕,๐๕๐.๗๙ ล้านบาท โดยพิจารณาสัดส่วนเงินลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พบว่า มีการลงทุนในตราสารหนี้มากที่สุด จำนวน ๓๐๑,๒๒๘.๔๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๖๘ รองลงมาเป็นตราสารทุน ๕๘,๗๔๔.๖๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๒๐ กองทุนรวมผสม ๒๖,๑๒๐.๙๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕.๘๗ อสังหาริมทรัพย์ ๑๓,๗๔๒.๗๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓.๐๙ โดยมีเงินฝากธนาคารจำนวน ๓๒,๑๖๔.๑๔ ล้านบาท จำแนกเป็นเงินฝากในสถาบันการเงินที่ได้รับความคุ้มครอง ๑๐,๔๑๒.๑๔ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒.๓๔ เงินฝากในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ๑๙,๗๕๒.๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๔.๔๔ และบัตรเงินฝาก ๒,๐๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๐.๔๕ ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (ตารางที่ ๑๐ และแผนภาพที่ ๓)

ตารางที่ ๑๐ รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

รายการ	ปี ๒๕๕๐		ปี ๒๕๕๑		ปี ๒๕๕๒	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
เงินฝากธนาคารและบัตรเงินฝาก	๓,๐๘๘.๐๒	๐.๘๒	๙,๙๘๓.๔๑	๒.๕๒	๓๒,๑๖๔.๑๔	๗.๒๓
เงินฝากธนาคาร (ได้รับความคุ้มครอง)	๖๘๗.๑๕	๐.๑๘	๔,๕๗๘.๒๙	๑.๑๖	๑๐,๔๑๒.๑๔	๒.๓๔
เงินฝากธนาคาร (ไม่ได้รับความคุ้มครอง)	๒,๔๐๐.๘๗	๐.๖๔	๓,๔๐๐.๑๒	๐.๘๖	๑๙,๗๕๒.๐๐	๔.๔๔
บัตรเงินฝาก	๐.๐๐	๐.๐๐	๒,๐๐๕.๐๐	๐.๕๑	๒,๐๐๐.๐๐	๐.๔๕
ตราสารหนี้	๒๖๔,๐๙๖.๙๙	๗๐.๐๒	๓๑๐,๓๓๙.๔๗	๗๘.๔๙	๓๐๑,๒๒๘.๔๓	๖๗.๖๘
ตราสารทุน	๖๒,๐๘๙.๒๙	๑๖.๔๖	๓๔,๘๖๖.๖๓	๘.๘๒	๕๘,๗๔๔.๖๐	๑๓.๒๐
อสังหาริมทรัพย์	๑๒,๕๗๒.๙๙	๓.๓๓	๑๓,๒๓๙.๖๕	๓.๓๕	๑๓,๗๔๒.๗๑	๓.๐๙
กองทุนรวมผสม	๓๑,๐๖๐.๕๒	๘.๒๔	๒๒,๒๓๕.๓๑	๕.๖๒	๒๖,๑๒๐.๙๖	๕.๘๗
สินทรัพย์อื่น	๔,๒๖๐.๓๐	๑.๑๓	๔,๗๓๙.๗๔	๑.๒๐	๑๓,๐๔๙.๙๕	๒.๙๓
รวมสินทรัพย์	๓๗๗,๑๖๘.๑๑	๑๐๐.๐๐	๓๙๕,๔๐๔.๒๑	๑๐๐.๐	๔๔๕,๐๕๐.๗๙	๑๐๐.๐

ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

แผนภาพที่ ๓ สัดส่วนการลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ณ สิ้นปี ๒๕๕๒



๔.๓.๒ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/ วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และแก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา ยกเว้นข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพแล้ว โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งหักเงินงบประมาณรายได้ประจำปีสมทบเข้าเป็นกองทุนในอัตราไม่เกินร้อยละ ๓ ต่อปี (กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย) ซึ่งเงินที่หักสมทบเข้าเป็นกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวให้นำส่งกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การกำกับดูแลของ "คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น" ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ควบคุมการรับจ่ายเงินเข้ากองทุน ตลอดจนการบริหารเงินลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

๒) จำนวนสมาชิก/ผู้ฝากเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

สมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา ยกเว้นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ณ สิ้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๓๑,๙๙๙ ราย (ตารางที่ ๑๑)

ตารางที่ ๑๑ จำนวนสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓

รายการ	อบจ.	อบต.	เทศบาล	รวม
จำนวนสมาชิก กบท. (ราย)	๑๑,๙๖๑	๖๕,๑๘๗	๕๔,๘๕๑	๑๓๑,๙๙๙

ที่มา : กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ปี ๒๕๕๒ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีจำนวนเงินสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ๗,๙๓๐.๔๘ ล้านบาท จำแนกเป็น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ส่วนจังหวัด) ๑,๔๒๕.๒๐ ล้านบาท กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ส่วนตำบล) ๔,๓๖๒.๕๗ ล้านบาท และ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ส่วนเทศบาล) ๒,๑๔๒.๗๑ ล้านบาท โดยสินทรัพย์ส่วนใหญ่ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเงินฝากธนาคารจำนวนทั้งสิ้น ๖,๒๒๒.๓๒ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๘.๔๖ ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (ตารางที่ ๑๒ และแผนภาพที่ ๔)

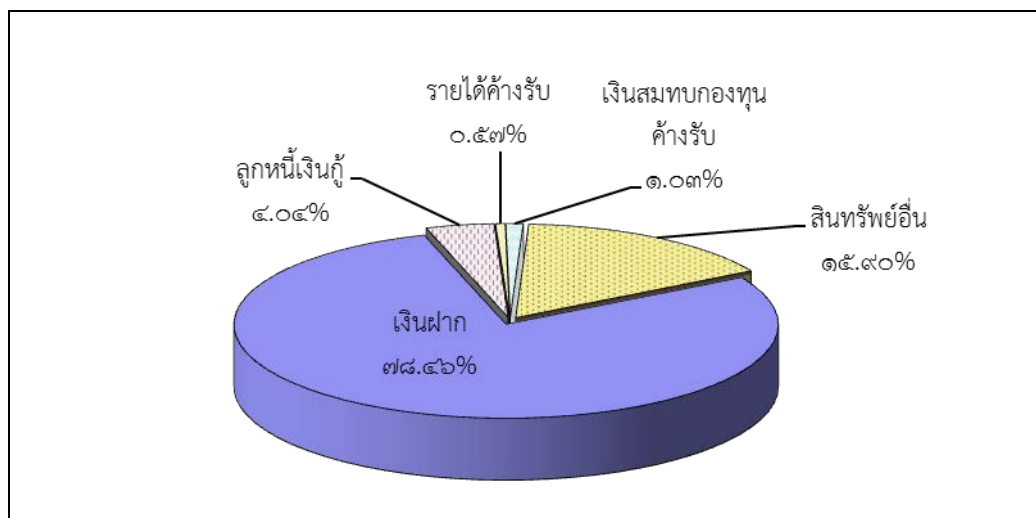
ตารางที่ ๑๒ รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

รายการ	ปี ๒๕๕๐		ปี ๒๕๕๑		ปี ๒๕๕๒	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
เงินลงทุน	๕,๐๖๘.๕๘	๘๙.๐๙	๖,๐๐๔.๓๙	๘๗.๔๙	๖,๒๒๒.๓๒	๗๘.๔๖
- เงินฝาก	๕,๐๖๘.๕๘	๘๙.๐๙	๖,๐๐๔.๓๙	๘๗.๔๙	๖,๒๒๒.๓๒	๗๘.๔๖
สินทรัพย์อื่น	๖๒๐.๕๙	๑๐.๙๑	๘๕๘.๘๗	๑๒.๕๑	๑,๗๐๘.๑๖	๒๑.๕๔
- ลูกหนี้เงินกู้	๑๓๒.๙๙	๒.๓๔	๑๔๓.๐๒	๒.๐๘	๓๒๐.๓๙	๔.๐๔
- รายได้ค้างรับ	๑๐๐.๓๒	๑.๗๖	๗๕.๙๘	๑.๑๑	๔๕.๒๙	๐.๕๗
- เงินสมทบกองทุนค้างรับ	๑๒๙.๕๙	๒.๒๘	๑๒๑.๕๐	๑.๗๗	๘๑.๓๕	๑.๐๓
- อื่นๆ	๒๕๗.๖๙	๔.๕๓	๕๑๘.๓๘	๗.๕๕	๑,๒๖๑.๑๓	๑๕.๙๐
รวมสินทรัพย์	๕,๖๘๙.๑๗	๑๐๐.๐๐	๖,๘๖๓.๒๗	๑๐๐.๐๐	๗,๙๓๐.๔๘	๑๐๐.๐๐

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ สิ้นปีงบประมาณ

ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ ๔ สัดส่วนการลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ณ สิ้นปี ๒๕๕๒



๔.๓.๓ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.บ.ก.)

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/ วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ เพื่อจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีทุนประเดิมโอนมาจาก “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (๒๕ กันยายน ๒๕๑๖) เป็นจำนวน ๒๙.๕๕ ล้านบาท และกำหนดให้กรุงเทพมหานครหักเงินงบประมาณรายได้ประจำปีสมทบเข้าเป็นกองทุนในอัตราที่กฎกระทรวงกำหนดแต่ไม่เกินร้อยละ ๓ โดยการบริหารงานของกองทุนฯ ในรูปของคณะกรรมการ ก.บ.ก. มีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินทุกประเภทของกองทุนฯ และรับรองบุคคลแสดงฐานะการเงินของ ก.บ.ก. เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเพื่อทราบก่อนสิ้นเดือนธันวาคมของแต่ละปี

๒) จำนวนสมาชิก/ผู้ฝากเงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร

สมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานครทั้งหมดได้แก่ข้าราชการของกรุงเทพมหานคร โดยในปี ๒๕๕๒ มีจำนวนข้าราชการบำนาญของกรุงเทพมหานคร ๔,๕๖๒ ราย

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ปี ๒๕๕๒ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานครมีสินทรัพย์รวม ๑,๕๗๗.๑๕ ล้านบาท จำแนกเป็นเงินฝากธนาคาร ๔๑๒.๓๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๑๕ เงินลงทุน ๔๔๗.๑๘ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๓๕ ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (ตารางที่ ๑๓ และแผนภาพที่ ๕)

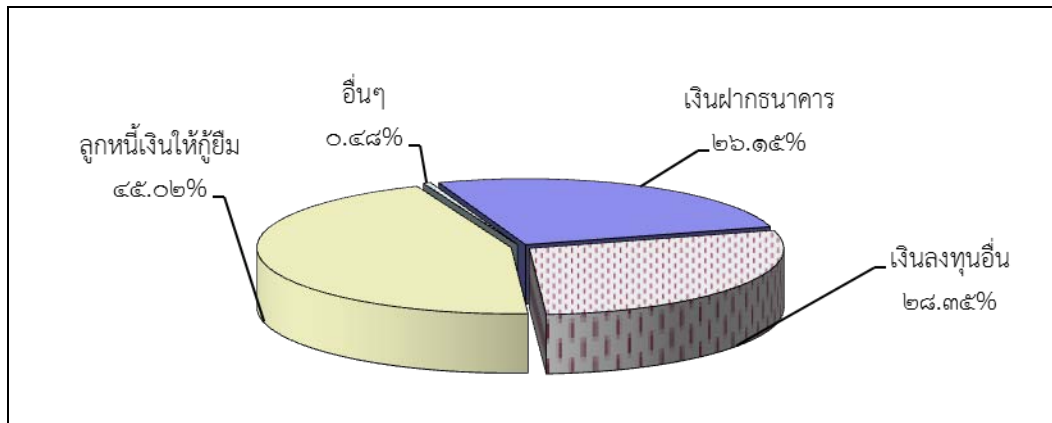
ตารางที่ ๑๓ รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร

รายการ	ปี ๒๕๕๑		ปี ๒๕๕๒	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
เงินลงทุน	๑,๑๕๕.๘๘	๕๘.๑๕	๘๕๙.๕๗	๕๔.๕๐
- เงินฝากธนาคาร	๓๗๒.๖๑	๑๘.๗๔	๔๑๒.๓๙	๒๖.๑๕
- เงินลงทุนอื่น	๗๘๓.๒๗	๓๙.๔๐	๔๔๗.๑๘	๒๘.๓๕
สินทรัพย์อื่น	๔๓๒.๐๓	๔๑.๘๕	๗๑๗.๕๘	๔๕.๕๐
- ลูกหนี้เงินให้กู้ยืม	๗๔๒.๐๐	๓๗.๓๓	๗๑๐.๐๐	๔๕.๐๒
- อื่นๆ	๙๐.๐๓	๔.๕๓	๗.๕๘	๐.๔๘
รวมสินทรัพย์	๑,๕๘๗.๙๑	๑๐๐.๐๐	๑,๕๗๗.๑๕	๑๐๐.๐๐

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ สิ้นปีงบประมาณ

ที่มา : กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร

แผนภาพที่ ๕ สัดส่วนสินทรัพย์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพฯ ปี ๒๕๕๒



๔.๓.๔ กองทุนประกันสังคม

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/ วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

กองทุนประกันสังคมของประเทศไทยมีต้นกำเนิดมาจากการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน ซึ่งถือว่าเป็นก้าวแรกของการประกันสังคมไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ลูกจ้างกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน ทั้งนี้กองทุนเงินทดแทนเกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๑๕ ภายใต้การบริหารของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ โดยในปีแรกของการให้ความคุ้มครองจะครอบคลุมเฉพาะสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ๒๐ คนขึ้นไปที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ แล้วจึงค่อย ๆ ขยายความคุ้มครองออกไปจนครบทุกจังหวัด ทั่วประเทศใน วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๑ จวบจนกระทั่งได้มีการผลักดันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๓ เป็นต้นมา ประเทศไทยจึงมีการประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบ โดยลูกจ้างจะได้รับความคุ้มครองทั้งในเรื่องการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยทุพพลภาพ และตาย รวมไปถึงการคลอดบุตรสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้จัดการดำเนินการระบบประกันสังคมเป็น ๒ กองทุน คือ กองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

ระบบประกันสังคมที่นานาประเทศถือเป็นหลักปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน จะมีประเภทของการประกันรวม ๘ ประเภท คือ

- (๑) การประกันการเจ็บป่วย
- (๒) การประกันการคลอดบุตร
- (๓) การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน
- (๔) การประกันทุพพลภาพ
- (๕) การประกันชราภาพ
- (๖) การประกันการสงเคราะห์ครอบครัว
- (๗) การประกันการเสียชีวิต
- (๘) การประกันการว่างงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (๑๙๘๙) ได้กำหนดหลักการของการประกันสังคม ไว้ดังนี้

(๑) การประกันสังคมจะมีการบริหารทางการเงินโดยวิธีการจัดเก็บเงินสมทบ ซึ่งโดยปกติมักมาจากการสมทบของนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้ รัฐจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบหรือเงินอุดหนุนอื่นๆ ด้วยหรือไม่ก็ได้ สำหรับประเทศไทยได้กำหนดให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อจ่ายทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณี ตายและกรณีคลอดบุตรฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) การเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันสังคมนั้นจะเป็นลักษณะของการบังคับซึ่งมีข้อยกเว้นน้อยมาก

(๓) เงินสมทบที่จ่ายมานั้นจะจัดตั้งเป็นกองทุนพิเศษ ซึ่งต้องนำไปจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามที่กำหนด และนำไปใช้ในการบริหาร

(๔) ส่วนเกินของเงินสมทบจะนำไปลงทุนเพื่อให้กองทุนมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น

(๕) สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนขึ้นอยู่กับรายได้จ่ายเงินสมทบที่เป็นไปตามเงื่อนไขโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบความจำเป็น หรือการตรวจสอบรายได้แต่อย่างใด

(๖) อัตราเงินสมทบและอัตราประโยชน์ทดแทนจะมีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้ประกันตน

(๗) การประกันสังคมกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน

๒) จำนวนสมาชิก/ผู้ฝากเงินของกองทุนประกันสังคม

ณ สิ้นปี ๒๕๕๒ กองทุนประกันสังคมมีสมาชิกจำนวน ๙,๓๖๐,๑๑๙ คน จำแนกเป็นผู้ประกันตนภาคบังคับ (มาตรา ๓๓) ๘,๖๘๐,๓๕๙ คน และผู้ประกันตนภาคสมัครใจ (มาตรา ๓๙ และ มาตรา ๔๐) ๖๗๙,๗๖๐ คน ซึ่งการบริหารจัดการกองทุนเพื่อให้มีผลกำไรคือการนำเงินไปลงทุนในตราสารต่าง ๆ และเงินฝาก ทำให้สมาชิกทุกคนมีส่วนในการลงทุนทุกประเภทด้วยทั้งหมด ดังนั้นสมาชิกจำนวน ๙,๓๖๐,๑๑๙ คน จึงมีส่วนในการฝากเงินด้วย (ตารางที่ ๑๔)

ตารางที่ ๑๔ จำนวนสมาชิกของกองทุนประกันสังคมและสัดส่วนของสมาชิกต่อผู้ฝากเงินทั้งหมด

รายการ	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
สถานประกอบการ (แห่ง)	๓๘๑,๕๐๖	๓๘๒,๑๗๐	๓๘๙,๙๕๓
ผู้ประกันตน (ราย)	๙,๑๘๒,๑๗๐	๙,๒๙๓,๖๐๐	๙,๓๖๐,๑๑๙
- ภาคบังคับ (มาตรา ๓๓)	๘,๗๘๑,๒๖๒	๘,๗๗๙,๑๓๑	๘,๖๘๐,๓๕๙
- ภาคสมัครใจ (มาตรา ๓๙ + มาตรา ๔๐)	๔๐๐,๙๐๘	๕๑๔,๔๖๙	๖๗๙,๗๖๐

ที่มา: กองทุนประกันสังคม

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของกองทุนประกันสังคม

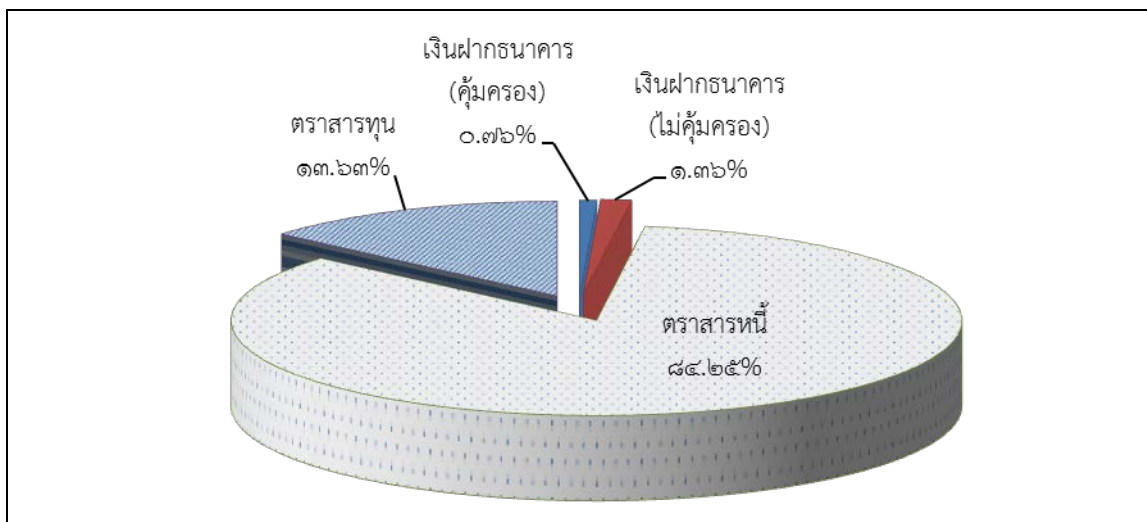
ปี ๒๕๕๒ กองทุนประกันสังคมมีเงินลงทุนทั้งสิ้น ๖๖๕,๑๗๑.๑๑ ล้านบาท จำแนกเป็นการลงทุนในเงินฝากธนาคาร ๑๔,๑๒๐.๗๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๑๒ (เงินฝากธนาคารที่ได้รับความคุ้มครอง ๕,๐๕๒.๖๒ ล้านบาท และเงินฝากธนาคารที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ๙,๐๖๘.๐๘ ล้านบาท) ตราสารหนี้ ๕๖๐,๓๗๔.๒๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘๔.๒๕ การลงทุนในตราสารทุน ๙๐,๖๗๖.๑๘ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๖๓ ซึ่งเป็นเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองเพียงร้อยละ ๐.๗๖ ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (ตารางที่ ๑๕ และแผนภาพที่ ๖)

ตารางที่ ๑๕ รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนประกันสังคม

รายการ	๒๕๕๐		๒๕๕๑		๒๕๕๒	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
เงินฝากธนาคาร	๕,๙๙๘.๙๔	๑.๒๐	๑๒,๘๓๔.๖๘	๒.๒๖	๑๔,๑๒๐.๗๐	๒.๑๒
ได้รับการคุ้มครอง	n/a	n/a	n/a	n/a	๕,๐๕๒.๖๒	๐.๗๖
ไม่ได้รับการคุ้มครอง	n/a	n/a	n/a	n/a	๙,๐๖๘.๐๘	๑.๓๖
ตราสารหนี้	๔๓๒,๗๗๓.๘๒	๘๖.๕๗	๔๙๒,๓๗๔.๕๐	๘๖.๗๐	๕๖๐,๓๗๔.๒๓	๘๔.๒๕
ตั๋วเงินคลัง, พันธบัตรรัฐบาล/รพท.	๒๗๔,๖๕๑.๖๕	๕๔.๙๔	๓๐๒,๑๘๒.๗๘	๕๓.๒๑	๓๗๐,๗๖๖.๓๘	๕๕.๗๔
พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ	๘๘,๔๓๔.๔๓	๑๗.๖๙	๑๑๓,๖๙๔.๗๘	๒๐.๐๒	๑๐๔,๘๙๗.๔๘	๑๕.๗๗
หุ้นกู้เอกชน	๔๓,๒๘๗.๗๔	๘.๖๖	๔๖,๙๐๙.๐๔	๘.๒๖	๔๙,๓๐๙.๓๗	๗.๔๒
ตราสารหนี้อื่น ๆ	๒๖,๓๙๙.๓๕	๕.๒๘	๒๙,๕๘๗.๙๐	๕.๒๑	๓๕,๓๙๘.๖๗	๕.๓๒
ตราสารทุน	๖๑,๑๓๙.๒๔	๑๒.๒๓	๖๐,๖๕๒.๓๖	๑๐.๖๘	๙๐,๖๗๖.๑๘	๑๓.๖๓
หน่วยลงทุน	๑๔,๖๙๗.๔๑	๒.๙๔	๒๘,๑๑๑.๓๕	๔.๙๕	๓๐,๐๕๔.๐๗	๔.๕๒
หุ้น และใบสำคัญแสดงสิทธิ	๔๖,๔๔๑.๘๒	๙.๒๙	๓๒,๕๔๑.๐๑	๕.๗๓	๖๐,๖๒๒.๑๑	๙.๑๑
รวมทั้งสิ้น	๔๙๙,๙๑๒.๐๐	๑๐๐.๐๐	๕๖๗,๙๐๖.๐๐	๑๐๐.๐๐	๖๖๕,๑๗๑.๑๑	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองทุนประกันสังคม

แผนภาพที่ ๖ สัดส่วนการลงทุนของกองทุนประกันสังคม ปี ๒๕๕๒



๔.๓.๕ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นกองทุนที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกองทุนรูปแบบหนึ่งของการให้สวัสดิการแก่ลูกจ้าง ซึ่งจะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างทำงานให้กับนายจ้างนานๆ สำหรับเงินของกองทุนมาจากเงินที่ลูกจ้างจ่ายส่วนหนึ่งเรียกว่า “เงินสะสม” และนายจ้างจ่ายเงินเข้าอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า “เงินสมทบ” ซึ่งหมายถึงว่านอกจากลูกจ้างจะออมแล้ว นายจ้างยังช่วยลูกจ้างออมอีกแรงหนึ่งด้วย และนายจ้างจะจ่ายสมทบในจำนวนเท่ากันหรือมากกว่าที่ลูกจ้างจ่ายสะสมเสมอ จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนอกจากจะทำให้ลูกจ้างมีการออมอย่างต่อเนื่องมีวินัย และมีนายจ้างช่วยออมแล้ว ยังมีการนำเงินไปบริหารให้เกิดดอกผลองอกเงยโดยผู้บริหารโดยมีอาชีพ ที่เรียกว่า

“บริษัทจัดการ” โดยดอกผลที่เกิดขึ้นจะนำมาเฉลี่ยให้กับสมาชิกกองทุนทุกคนตามสัดส่วนของเงินที่แต่ละคนมีอยู่ในกองทุน

เงินออมของสมาชิกในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะเติบโตจากเงินสะสมและเงินสมทบที่ต้องมีการนำส่งเข้ากองทุนทุกเดือน รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการลงทุนของกองทุน อย่างไรก็ตาม กองทุนจะไม่มี การจ่ายดอกเบี้ยหรือเงินปันผลให้สมาชิก เนื่องจากจะสะสมยอดเงินทั้งหมดให้เป็นก้อนใหญ่ เพื่อเก็บไว้รอจ่ายคืนให้สมาชิกที่สิ้นสุดสมาชิกภาพ เช่น เมื่อลาออกจากงาน นอกจากนี้ กองทุนจะไม่ให้สมาชิกถอนเงินออกบางส่วน เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิคนำเงินไปใช้ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออมเงินเพื่อไว้ใช้หลังเกษียณ

สมาชิกกองทุนมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนเมื่อความเป็นสมาชิกสิ้นสุดลง โดยจะได้รับส่วนของเงินสะสมเต็มจำนวนทุกกรณี พร้อมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากเงินสะสม สำหรับในส่วนเงินสมทบและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากเงินสมทบ สมาชิกจะได้รับตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุน ซึ่งสมาชิกสามารถขอดูรายละเอียดของข้อบังคับกองทุนได้ที่คณะกรรมการกองทุน ในกรณีที่มีการเปลี่ยนงาน สมาชิกอาจขอถอนเงินไว้ในกองทุนของนายจ้างเดิมเป็นการชั่วคราวเพื่อรอโอนเงินจากกองทุนเดิมไปออมต่อในกองทุนนายจ้างรายใหม่ ซึ่งเป็นการออมอย่างต่อเนื่องในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ทั้งนี้ เพื่อสมาชิกจะได้มีเงินออมจำนวนที่มากพอเมื่อถึงวันเกษียณอายุ และมีชีวิตในวัยเกษียณอย่างมีคุณภาพ นอกจากนี้ การออมเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไว้จนเกษียณอายุ เงินที่รับออกจากกองทุนจะได้รับยกเว้นภาษีทั้งจำนวน

๒) จำนวนสมาชิก/ผู้ฝากเงินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ปี ๒๕๕๒ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีสมาชิก จำนวน ๒,๐๒๗,๕๘๑ คน ซึ่งการบริหารจัดการกองทุนเพื่อให้มีผลกำไรคือการนำเงินไปลงทุนในตราสารต่างๆ และเงินฝาก ทำให้สมาชิกทุกคนมีส่วนในการลงทุนทุกประเภทด้วยทั้งหมด ดังนั้น สมาชิกจำนวนดังกล่าวจึงมีส่วนในการฝากเงินด้วย (ตารางที่ ๑๖)

ตารางที่ ๑๖ จำนวนสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและสัดส่วนของสมาชิกต่อผู้ฝากเงินทั้งหมด

รายการ	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
จำนวนนายจ้าง (ราย)	๘,๖๙๒	๙,๕๔๕	๑๐,๓๕๕
จำนวนกองทุน (กองทุน)	๕๑๓	๕๑๔	๕๒๘
จำนวนสมาชิก (ราย)	๑,๙๒๓,๐๓๔	๒,๐๑๓,๖๗๔	๒,๐๒๗,๕๘๑

ที่มา : สมาคมบริษัทจัดการลงทุน

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

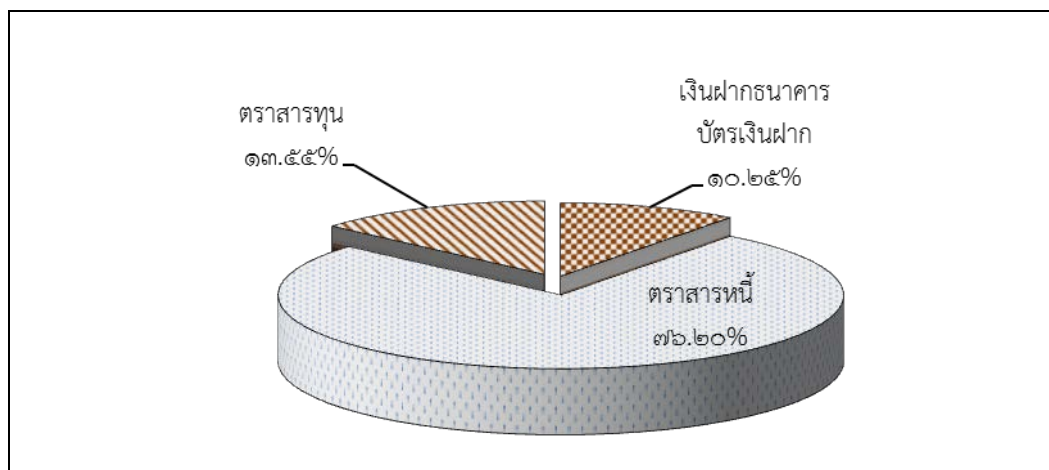
ปี ๒๕๕๒ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีจำนวนทั้งสิ้น ๕๒๘ กองทุน มีมูลค่าเงินสินทรัพย์สุทธิรวมทั้งสิ้น ๕๑๕,๕๐๗.๑๕ ล้านบาท จำแนกเป็นเงินฝากธนาคาร บัตรเงินฝาก ๕๒,๘๕๑.๖๔ คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๒๕ ตราสารหนี้ ๓๙๒,๘๒๓.๘๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๗๖.๒๐ และการลงทุนในตราสารทุน ๖๙,๘๓๑.๗๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๕๕ ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (ตารางที่ ๑๗ และแผนภาพที่ ๗)

ตารางที่ ๑๗ รายละเอียดสินทรัพย์และเงินลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

สัดส่วนการลงทุน	ปี ๒๕๕๐		ปี ๒๕๕๑		ปี ๒๕๕๒	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
เงินฝากธนาคาร บัตรเงินฝาก	๔๑,๔๘๔.๔๙	๙.๓๙	๕๙,๐๙๑.๖๐	๑๒.๗๐	๕๒,๘๕๑.๖๔	๑๐.๒๕
ตราสารหนี้	๓๓๕,๐๖๖.๓๖	๗๕.๘๖	๓๕๘,๗๑๐.๖๐	๗๗.๐๙	๓๙๒,๘๒๓.๘๐	๗๖.๒๐
พันธบัตร ตัวเงินคลัง	๑๘๓,๓๘๔.๘๕	๔๑.๕๒	๑๙๘,๐๓๓.๗๓	๔๒.๕๖	๒๖๖,๕๕๙.๑๙	๕๑.๗๑
ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน	๕๗,๕๒๘.๔๘	๑๓.๐๒	๕๘,๘๖๙.๑๗	๑๒.๖๕	๔๗,๘๘๐.๙๒	๙.๒๙
ตราสารหนี้อื่นๆ	๙๔,๑๕๓.๐๓	๒๑.๓๒	๑๐๑,๘๐๗.๗๐	๒๑.๘๘	๗๘,๓๘๓.๖๙	๑๕.๒๑
ตราสารทุน	๖๒,๗๒๐.๐๐	๑๔.๒๐	๔๖,๘๔๐.๕๗	๑๐.๐๗	๖๙,๘๓๑.๗๑	๑๓.๕๕
หุ้น และใบสำคัญแสดงสิทธิ	๕๐,๕๑๔.๓๓	๑๑.๔๔	๓๔,๖๒๑.๕๑	๗.๔๔	๕๒,๖๒๐.๔๔	๑๐.๒๑
หน่วยลงทุน	๑๒,๒๐๕.๖๗	๒.๗๖	๑๒,๒๑๙.๐๖	๒.๖๓	๑๗,๒๑๑.๒๗	๓.๓๔
อื่นๆ	๒,๔๓๘.๙๒	๐.๕๕	๖๕๔.๑๕	๐.๑๔	๐.๐๐	๐.๐๐
รวมทั้งสิ้น	๔๔๑,๗๐๙.๗๗	๑๐๐.๐๐	๔๖๕,๒๙๖.๙๒	๑๐๐.๐๐	๕๑๕,๕๐๗.๑๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา: Thai Provident Fund

แผนภาพที่ ๗ สัดส่วนการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ปี ๒๕๕๒



สรุปจำนวนสมาชิก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมของทั้ง ๕ กองทุนที่ได้รับผลกระทบจากเงินฝากของนิติบุคคลดังกล่าว หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

สัดส่วนเงินฝากต่อเงินลงทุนของทั้ง ๕ กองทุนอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก โดยอยู่ในระดับร้อยละ ๒ ถึงร้อยละ ๑๐ ของยอดเงินลงทุนทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากกองทุนข้างต้นมุ่งเน้นการลงทุนประเภทอื่นๆ ได้แก่ การลงทุนในตราสารหนี้ที่มีความแน่นอนในผลตอบแทนและให้ผลตอบแทนในระดับที่สูงกว่าเงินฝาก นอกจากนี้ ได้มีการจัดสรรสินทรัพย์บางส่วนไปลงทุนในหุ้นหรือตราสารทุนเพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสในการได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) อันเนื่องมาจากผลการดำเนินงานของทั้งสามกองทุน ซึ่งได้แก่ สมาชิกของกองทุนที่มีการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อผลตอบแทนในระยะสั้นและระยะยาว จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่า กองทุนทั้ง ๕ กองทุนมีสมาชิกเป็นจำนวน ๑๒,๖๘๕,๑๒๙ ราย ดังนั้น หากมีการยุติกิจการของสถาบันการเงินที่กองทุนข้างต้นมีธุรกรรมเงินฝาก จะส่งผลกระทบโดยอ้อมผ่านกองทุนสู่สมาชิก

๔.๓.๖ สหกรณ์

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/ วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

การจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย สืบเนื่องมาจาก เมื่อประเทศไทยได้เริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ระบบเศรษฐกิจของชนบทก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อเลี้ยงตัวเองมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อการค้า ความต้องการเงินทุนในการขยายการผลิตและการครองชีพจึงมีเพิ่มขึ้น ชาวนาที่ไม่มีทุนรอนของตนเองก็หันไปกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่นทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง และถูกเอาเปรียบจากพ่อค้านายทุน ชาวนาจึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

จากสภาพปัญหาความยากจนของชาวนาในสมัยนั้น ทำให้ทางราชการคิดหาวิธีช่วยเหลือด้วยการจัดหาเงินทุนมาให้กู้และคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำขึ้นดำเนินการให้กู้ยืมแก่ราษฎร โดยได้จัดตั้ง "ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ" ขึ้น และในปี ๒๔๕๘ ได้มีการทดลองจัดตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้น ณ ท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลกเป็นแห่งแรกใช้ชื่อว่า "สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้" โดยจดทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๙ มีพระราชาวงษ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรก นับเป็นการเริ่มต้นแห่งการสหกรณ์ในประเทศไทยอย่างสมบูรณ์

๒) จำนวนสมาชิก/ผู้ฝากเงินของสหกรณ์

นับแต่สหกรณ์ได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยจวบจนปัจจุบัน ผลการดำเนินงานของสหกรณ์ในธุรกิจต่าง ๆ ได้สร้างความเชื่อถือเป็นที่ไว้วางใจของสมาชิกจนทำให้จำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก ปริมาณเงินทุน และผลกำไรของสหกรณ์ เพิ่มขึ้นทุกปี ในปี ๒๕๕๒ มีสหกรณ์ทั่วประเทศ ประมาณ ๖,๒๔๒ สหกรณ์ และสมาชิก ๑๐,๐๔๖,๕๔๖ คน (ตารางที่ ๑๘)

ตารางที่ ๑๘ จำนวนสมาชิกของสหกรณ์และสัดส่วนของสมาชิกต่อผู้ฝากเงินทั้งหมด (ปีงบประมาณ)

รายการ	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
จำนวนสหกรณ์ (สหกรณ์)	๖,๑๕๔	๖,๑๗๒	๖,๒๔๒
จำนวนสมาชิก (ราย)	๙,๐๑๔,๙๒๘	๙,๗๒๔,๑๑๒	๑๐,๐๔๖,๕๔๖

ที่มา: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของสหกรณ์

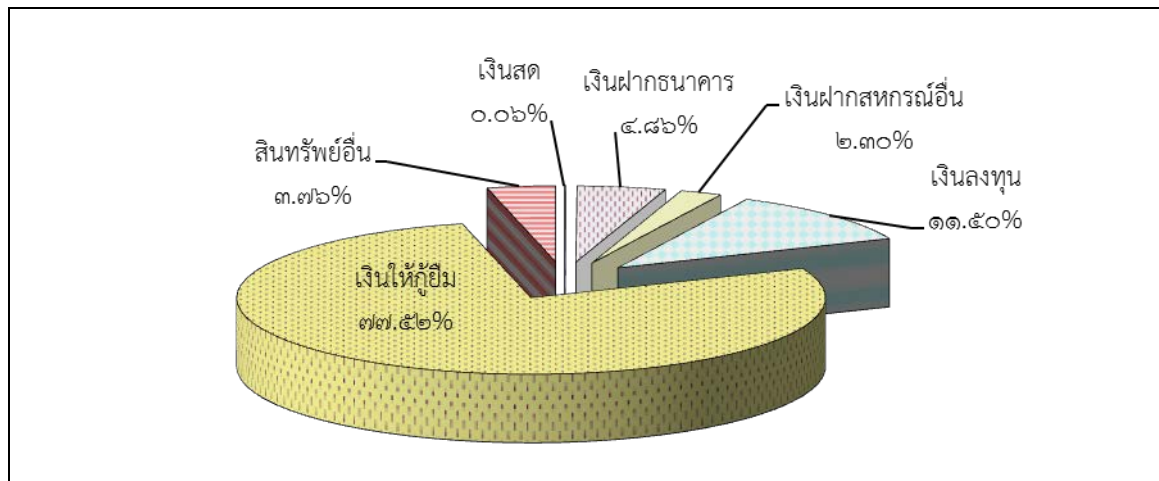
ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๒ มีสหกรณ์รวมกันทั่วประเทศจำนวน ๖,๒๔๒ แห่ง โดยมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ๑,๑๒๙,๘๗๕.๗๓ ล้านบาท จำแนกเป็นเงินสด ๗๓๐.๙๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๐๖ และเงินฝากธนาคาร ๕๔,๘๗๘.๐๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔.๘๖ เงินฝากสหกรณ์อื่น ๒๕,๙๘๘.๘๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๓๐ เงินลงทุน ๑๒๙,๙๔๐.๔๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๕๐ เงินให้กู้ยืม ๘๗๕,๘๗๖.๐๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๗๗.๕๒ และสินทรัพย์อื่นๆ ๔๒,๔๖๑.๔๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓.๗๖ ของมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (ตารางที่ ๑๙ และแผนภาพที่ ๘)

ตารางที่ ๑๙ สิ้นทรัพย์ทั้งหมดของสหกรณ์ (ปีงบประมาณ)

รายการ	ปี ๒๕๕๐		ปี ๒๕๕๑		ปี ๒๕๕๒	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
เงินสด	๖๓๗.๖๒	๐.๐๘	๗๐๓.๑๘	๐.๐๗	๗๓๐.๙๑	๐.๐๖
เงินฝากธนาคาร	๔๐,๔๖๒.๗๔	๕.๐๑	๔๒,๓๗๔.๗๙	๔.๔๓	๕๔,๘๗๘.๐๓	๔.๘๖
เงินฝากสหกรณ์อื่น	๙,๗๘๓.๕๗	๑.๒๑	๒๒,๗๔๕.๓๙	๒.๓๘	๒๕,๙๘๘.๘๗	๒.๓๐
เงินลงทุน	๗๙,๓๗๑.๕๐	๙.๘๓	๙๗,๖๑๖.๙๘	๑๐.๒๑	๑๒๙,๙๔๐.๔๗	๑๑.๕๐
เงินให้กู้ยืม	๖๔๗,๕๖๗.๑๐	๘๐.๒๐	๗๕๙,๙๔๙.๔๘	๗๙.๔๖	๘๗๕,๘๗๖.๐๔	๗๗.๕๒
สินทรัพย์อื่น	๒๙,๖๑๑.๑๙	๓.๖๗	๓๓,๐๑๘.๒๙	๓.๔๕	๔๒,๔๖๑.๔๑	๓.๗๖
รวมสินทรัพย์	๘๐๗,๔๓๓.๗๒	๑๐๐.๐๐	๙๕๖,๔๐๘.๑๑	๑๐๐.๐๐	๑,๑๒๙,๘๗๕.๗๓	๑๐๐.๐๐

ที่มา: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

แผนภาพที่ ๘ สัดส่วนสินทรัพย์ของสหกรณ์ ปี ๒๕๕๒



ตารางที่ ๒๐ เงินฝากของสหกรณ์ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท สหกรณ์	จำนวน (แห่ง)	(๑)	(๒)	(๓)	เงินฝาก เฉลี่ย	(๑)/(๓)	(๒)/(๓)
		เงินฝาก ธนาคาร	เงินให้กู้ยืม	สินทรัพย์		(ร้อยละ)	(ร้อยละ)
เกษตร	๓,๔๕๓	๑๗,๒๕๔.๒๒	๗๔,๐๕๘.๕๗	๑๒๕,๒๙๓.๓๗	๕.๐๐	๑๓.๗๗	๕๙.๑๑
ประมง	๗๒	๖๔.๑๑	๑๔๐.๘๕	๖๒๖.๑๗	๐.๘๙	๑๐.๒๔	๒๒.๔๙
นิคม	๘๑	๗๐๕.๒๘	๒,๖๙๘.๑๘	๔,๕๔๑.๒๙	๘.๗๑	๑๕.๕๓	๕๙.๔๑
ร้านค้า	๑๗๙	๕๘๒.๙๓	๕๕๓.๗๙	๒,๔๒๗.๔๓	๓.๒๖	๒๔.๐๑	๒๒.๘๑
บริการ	๗๖๙	๕๙๙.๗๘	๓,๔๑๖.๑๔	๖,๘๒๑.๒๙	๐.๗๘	๘.๗๙	๕๐.๐๘
ออมทรัพย์	๑,๒๕๑	๓๔,๔๖๑.๐๙	๗๗๗,๗๓๓.๘๔	๙๖๖,๓๘๙.๓๑	๒๗.๕๕	๓.๕๗	๘๐.๔๘
เครดิตยูเนียน	๔๓๗	๑,๒๑๐.๖๑	๑๗,๒๗๔.๖๘	๒๓,๗๗๖.๘๗	๒.๗๗	๕.๐๙	๗๒.๖๕
รวมสหกรณ์	๖,๒๔๒	๕๔,๘๗๘.๐๓	๘๗๕,๘๗๖.๐๔	๑,๑๒๙,๘๗๕.๗๓	๘.๗๙	๔.๘๖	๗๗.๕๒

ที่มา: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

๔) จำนวนสมาชิก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ได้รับผลกระทบจากเงินฝากของนิติบุคคลดังกล่าว หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

จากตารางที่ ๒๐ เป็นที่น่าสังเกตว่า สหกรณ์ที่มียอดเงินฝากในสถาบันการเงินสูงที่สุดคือ สหกรณ์ออมทรัพย์ แม้จะมีจำนวนแห่งที่จัดตั้งน้อยกว่าสหกรณ์การเกษตร นอกจากนี้ หากพิจารณาธุรกรรมทางการเงินหลักของสหกรณ์จะพบว่า สหกรณ์มุ่งเน้นระดมเงินฝากจากสมาชิกเพื่อนำไปปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกในสหกรณ์นั้นๆ มากกว่าการนำไปลงทุนหรือฝากต่อในสถาบันการเงิน ดังเห็นได้จากอัตราส่วนเงินให้กู้ยืมต่อสินทรัพย์เฉลี่ยของสหกรณ์ทุกประเภท ที่อยู่ในอัตราที่สูงถึงร้อยละ ๗๗.๕๒ และสูงกว่านั้นคือ ร้อยละ ๘๐.๔๘ ในสหกรณ์ออมทรัพย์

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณายอดเงินฝากเฉลี่ยของสหกรณ์แต่ละแห่งจะอยู่ที่ ๘.๗๙ ล้านบาทต่อแห่ง ดังนั้น หากมีการบริหารจัดการความเสี่ยง เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองเต็มวงเงิน ควรกระจายเงินฝากแยกไปตามแต่ละสถาบันการเงิน หรือนำฝากในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๔.๓.๗ ศาสนสถาน

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/ วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

ศาสนสถาน หมายถึง สถานที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยของนักบวช การประกอบพิธีกรรมทางศาสนาจนถึงเป็นที่รวมองค์ประกอบหลักของศาสนา ทั้งหมดในศาสนสถาน ฐานะของศาสนสถานจึงเป็นสมบัติของศาสนา

วัด คือ สถานที่ทางศาสนา ตามปกติแล้วจะมีเสนาสนะและอาคารถาวรวัตถุต่าง ๆ เป็นที่พำนักอาศัยศึกษา ปฏิบัติ พระธรรมวินัย และประกอบศาสนกิจของพระภิกษุ สงฆ์ ตลอดจนเป็นที่บำเพ็ญกุศลต่าง ๆ นอกจากนี้วัดยังเป็นศูนย์กลางบริการทางการศึกษาและทางสังคม รวมทั้งเป็นแหล่งส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและประเพณี วัดทั้งหลายมีฐานะทางกฎหมาย คือ เป็นนิติบุคคลเท่าเทียมกัน แต่ในทางพระวินัยมีฐานะแตกต่างกัน

สำนักสงฆ์ หมายถึงวัดที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศตั้งวัดแล้วแต่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา รวมถึงวัดที่ได้รับพระบรมราชานุญาตให้สร้างขึ้นตามความใน มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ และวัดที่สร้างขึ้นก่อน ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ซึ่งยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาด้วย นับว่าเป็นวัดที่สมบูรณ์ทางกฎหมายแล้ว

พระอารามหลวง หมายถึง วัดที่พระมหากษัตริย์ สมเด็จพระราชินี สมเด็จพระยุพราช ทรงสร้างและปฏิสังขรณ์เป็นการส่วนพระองค์ พระราชทานเพื่อเป็นเกียรติยศแก่ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือ แก่วัดเอง มีอยู่จำนวนหนึ่งที่พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการบริพารผู้ใหญ่ ทรงสร้างขึ้นหรือทรงโปรดให้ปฏิสังขรณ์และสร้างขึ้นน้อมเกล้าฯ ถวายเป็นพระอารามหลวง รวมทั้งวัดที่ประชาชนสร้างหรือปฏิสังขรณ์และทรงรับไว้เป็นพระอารามหลวงด้วย

ปัจจุบัน วัดในประเทศไทยอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (พศ.) ซึ่งมีภารกิจหลักในการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐโดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ คุ้มครองและส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนาสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริม และพัฒนาบุคลากรทางศาสนา

ในส่วนของศาสนาอื่น ๆ ก็จะมีหน่วยงานที่กำกับดูแลแตกต่างกันไป เช่น ศาสนาคริสต์ นิกายโรมันคาทอลิก การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของศาสนสถานจะขึ้นอยู่กับสภาพระสังฆราชคาทอลิกแห่งประเทศไทย และ อัครสังฆมณฑล ขณะที่ศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ การบริหารงานดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของศาสนสถานจะขึ้นอยู่กับสภาคริสตจักรในประเทศไทย เป็นต้น

๒) จำนวนผู้ฝากเงินทั้งหมด และสัดส่วนของศาสนสถาน

ปี ๒๕๕๒ มีจำนวนบัญชีเงินฝากของศาสนสถานรวมทั้งสิ้น ๕๓,๕๑๑ ราย ส่วนใหญ่มีเงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาทจำนวน ๕๐,๑๘๕ ราย คิดเป็นร้อยละ ๙๓.๗๘ ของจำนวนบัญชีเงินฝากของศาสนสถานทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ ศาสนสถานที่มีเงินฝากตั้งแต่ ๑ - ๕๐ ล้านบาท มีจำนวน ๓,๑๙๙ ราย คิดเป็นร้อยละ ๕.๙๘ ของจำนวนบัญชีเงินฝากของศาสนสถานทั้งหมด และศาสนสถานที่มีเงินฝากเกินกว่า ๕๐ ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวนเพียง ๑๒๗ ราย หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๒๔ ของจำนวนบัญชีเงินฝากของศาสนสถานทั้งหมด (ตารางที่ ๒๑)

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของศาสนสถาน

ปี ๒๕๕๒ ศาสนสถานมีจำนวนเงินฝากรวมทั้งสิ้น ๒๘,๓๔๙.๐๙ ล้านบาท โดยศาสนสถานส่วนใหญ่มีบัญชีเงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาท แต่มีเงินฝากรวมเพียง ๓,๖๕๖ ล้านบาท หรือคิดร้อยละ ๑๒.๙๐ ของยอดเงินฝากของศาสนสถานทั้งหมด ขณะที่ศาสนสถานที่มีบัญชีเงินฝากตั้งแต่ ๑ - ๕๐ ล้านบาท มีจำนวนเงินฝากรวมทั้งสิ้น ๑๓,๔๔๖.๗๙ ล้านบาท หรือคิดร้อยละ ๔๗.๔๓ ของยอดเงินฝากของศาสนสถานทั้งหมด และศาสนสถานที่มีเงินฝากเกินกว่า ๕๐ ล้านบาท มีบัญชีเงินฝากรวมเพียง ๑๒๗ ราย แต่คิดเป็นมูลค่าเงินฝากรวมสูงถึง ๑๑,๒๔๖ ล้านบาท หรือคิดร้อยละ ๓๙.๖๗ ของยอดเงินฝากของศาสนสถานทั้งหมด

ตารางที่ ๒๑ จำนวนเงินฝากและจำนวนบัญชีเงินฝากของศาสนสถาน ปี ๒๕๕๒ จำแนกตามระดับเงินฝาก^๑

รายการ	จำนวนผู้ฝากเงิน		จำนวนเงินฝาก	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
ต่ำกว่า ๑ ล้านบาท	๕๐,๑๘๕	๙๓.๗๘	๓,๖๕๖.๒๐	๑๒.๙๐
๑-๕๐ ล้านบาท	๓,๑๙๙	๕.๙๘	๑๓,๔๔๖.๗๙	๔๗.๔๓
มากกว่า ๕๐ ล้านบาท	๑๒๗	๐.๒๔	๑๑,๒๔๖.๑๐	๓๙.๖๗
รวม	๕๓,๕๑๑	๑๐๐.๐๐	๒๘,๓๔๙.๐๙	๑๐๐.๐๐

หมายเหตุ: เงินฝากของศาสนสถานตามรายงานวิจัยฉบับนี้ใช้นิยามประเภทบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งศาสนสถานดังกล่าวหมายถึง วัด โบสถ์คริสต์ และมัสยิด เป็นต้น

ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

๔.๓.๘ มูลนิธิ

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/ วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

มูลนิธิ หมายถึง องค์กรเอกชนที่ทำกิจกรรมใดก็ตามเพื่อวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์สาธารณะแก่ส่วนรวม เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือหากำไรเพื่อพอยุ่ได้ เพียงพอที่จะทำกิจกรรมอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรืออาจหมายถึงองค์กรที่จัดสรรทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์ เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บ.ป.พ. มาตรา ๑๑๐)

การจัดตั้งมูลนิธิต้องมีบุคคล หรือคณะบุคคลตกลงยกทรัพย์สินของตนเองให้เป็นกองทุนมูลนิธิ โดยมีมูลค่าทรัพย์สินเป็นกองทุนในการขอจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิไม่ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ถ้ามี

^๑ เป็นข้อมูลเงินฝากของศาสนสถานในสถาบันการเงินทุกแห่ง ยกเว้น ธนาคารกรุงเทพและธนาคารทหารไทย เนื่องจากข้อมูลที่ได้รับจากธนาคารทั้งสองแห่งได้รวมเงินฝากของศาสนสถานและมูลนิธิเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้ไม่สามารถหาจำนวนเงินฝากที่แท้จริงของศาสนสถานหรือมูลนิธิได้

ทรัพย์สินอย่างอื่น จะต้องมียอดเงินไม่น้อยกว่า ๒๕๐,๐๐๐ บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอย่างอื่นแล้ว ต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท แต่ถ้าหากมูลนิธิตามวัตถุประสงค์ เพื่อการส่งเสริมการศึกษา การกีฬา ศาสนา สาธารณภัย และเพื่อบำบัดรักษา คั่นคว่าป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เอ็ดส์ หรือมูลนิธิที่ก่อตั้งโดยหน่วยงานของรัฐก็ได้รับการผ่อนผันให้มีทรัพย์สินเป็นกองทุนมูลค่าไม่ต่ำกว่า ๒๐๐,๐๐๐ บาท ถ้ามีทรัพย์สินอย่างอื่นจะต้องมียอดเงินไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอย่างอื่นแล้ว ต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า ๒๐๐,๐๐๐ บาท เช่น มูลนิธิสายใจไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์

๒) จำนวนผู้ฝากเงินทั้งหมด และสัดส่วนของผู้ฝากเงินของมูลนิธิ

ปี ๒๕๕๒ มีจำนวนบัญชีเงินฝากของมูลนิธิรวมทั้งสิ้น ๑๖,๒๙๙ ราย จำแนกเป็นบัญชีเงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาทจำนวน ๑๒,๕๐๓ ราย คิดเป็นร้อยละ ๗๖.๗๑ ของจำนวนบัญชีเงินฝากมูลนิธิทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ มูลนิธิที่มีเงินฝากตั้งแต่ ๑ - ๕๐ ล้านบาท มีจำนวน ๓,๔๙๕ ราย คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๔๔ ของจำนวนบัญชีเงินฝากมูลนิธิทั้งหมด และมูลนิธิที่มีเงินฝากเกินกว่า ๕๐ ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวนเพียง ๓๐๑ ราย หรือคิดเป็นร้อยละ ๑.๘๕ ของจำนวนบัญชีเงินฝากของมูลนิธิทั้งหมด

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของมูลนิธิ

ปี ๒๕๕๒ มูลนิธิมีจำนวนเงินฝากรวมทั้งสิ้น ๕๙,๘๑๕.๖๖ ล้านบาท โดยมูลนิธิส่วนใหญ่มีบัญชีเงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาท แต่มีเงินฝากรวมกันเพียง ๒,๒๗๑.๕๙ ล้านบาท หรือคิดร้อยละ ๓.๘๐ ของยอดเงินฝากของมูลนิธิทั้งหมด ขณะที่มูลนิธิที่มีบัญชีเงินฝากตั้งแต่ ๑ - ๕๐ ล้านบาท มีเงินฝากรวมทั้งสิ้น ๑๘,๖๕๖.๘๗ ล้านบาท หรือคิดร้อยละ ๓๑.๑๙ ของยอดเงินฝากของมูลนิธิทั้งหมด และมูลนิธิที่มีเงินฝากเกินกว่า ๕๐ ล้านบาท มีบัญชีเงินฝากรวมเพียง ๓๐๑ ราย แต่คิดเป็นมูลค่าเงินฝากรวมสูงถึง ๓๘,๘๘๗.๒๐ ล้านบาท หรือคิดร้อยละ ๖๕.๐๑ ของยอดเงินฝากของมูลนิธิทั้งหมด (ตารางที่ ๒๒)

ตารางที่ ๒๒ จำนวนเงินฝากและจำนวนบัญชีเงินฝากของมูลนิธิ ปี ๒๕๕๒ จำแนกตามระดับเงินฝาก^๒

รายการ	จำนวนผู้ฝากเงิน		จำนวนเงินฝาก	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
ต่ำกว่า ๑ ล้านบาท	๑๒,๕๐๓	๗๖.๗๑	๒,๒๗๑.๕๙	๓.๘๐
๑-๕๐ ล้านบาท	๓,๔๙๕	๒๑.๔๔	๑๘,๖๕๖.๘๗	๓๑.๑๙
มากกว่า ๕๐ ล้านบาท	๓๐๑	๑.๘๕	๓๘,๘๘๗.๒๐	๖๕.๐๑
รวม	๑๖,๒๙๙	๑๐๐.๐๐	๕๙,๘๑๕.๖๖	๑๐๐.๐๐

ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

๔.๓.๙ สภาอากาศไทย

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/วัตถุประสงค์การดำเนินงาน

สภาอากาศไทยจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๖ โดยมีสาเหตุมาจากการเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส เรื่อง ดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งได้ทวีความรุนแรงจนมีการสู้รบกันเกิดขึ้น เป็นเหตุให้ทหารบาดเจ็บล้มตายนับไม่ถ้วน การก่อกวนทำลายที่ช่วยเหลือพยาบาลบรรเทาทุกข์อย่างที่เป็นลำเป็นสัน ท่านผู้หญิงเปลี่ยน ภาสกรวงษ์ ได้ดำเนินการชักชวนและรวบรวมสตรีอาสาสมัครขึ้น และได้ขออนุญาตจัดตั้ง "สภาอุณาโลมแดงแห่งชาติสยาม" ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ทหารที่บาดเจ็บ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงอนุญาตให้จัดตั้ง "สภาอุณาโลมแดง" ขึ้นในวันที่ ๒๖

^๒ เป็นข้อมูลเงินฝากของศาสนสถานในสถาบันการเงินทุกแห่ง ยกเว้น ธนาคารกรุงเทพและธนาคารทหารไทย เนื่องจากข้อมูลที่ได้รับจากธนาคารทั้งสองแห่งได้รวมเงินฝากของศาสนสถานและมูลนิธิเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้ไม่สามารถหาจำนวนเงินฝากที่แท้จริงของศาสนสถานหรือมูลนิธิได้

เมษายน ๒๕๓๖ ต่อมาในปี ๒๕๕๓ ได้ยกเลิกชื่อสภาอุณาโลมแดง และใช้ชื่อเรียกว่าสภาอากาศสยาม หรือ สภาอากาศไทย ตามชื่อประเทศ ซึ่งเปลี่ยนจาก สยามเป็นไทย มาจนถึงปัจจุบัน โดยคณะกรรมการอากาศระหว่างประเทศ ได้รับรองสภาอากาศไทย เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๓ และ สหพันธ์สภาอากาศและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (เดิมคือ สันนิบาตสภาอากาศ) ได้รับเข้าเป็นสมาชิก เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔

๒) จำนวนผู้ฝากเงินทั้งหมด และสัดส่วนของผู้ฝากเงินของสภาอากาศไทย

สภาอากาศไทยเป็นองค์กรที่ไม่มีสมาชิก เนื่องจากเป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ทุพพลภาพ โดยไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งช่วยส่งเสริมความเข้าใจ มิตรภาพ ความร่วมมือระหว่างกัน

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของสภาอากาศไทย

ณ สิ้นปี ๒๕๕๒ สภาอากาศไทยมีเงินลงทุนทั้งสิ้น ๒๐,๖๒๙.๙๖ ล้านบาท โดยมีสัดส่วนเงินลงทุนในเงินฝากธนาคารจำนวน ๑๑,๑๐๒.๐๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕๓.๘๒ ซึ่งเป็นเงินฝากธนาคารที่ได้รับการคุ้มครอง ๘,๘๑๖.๔๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๗๔ และเป็นเงินฝากในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ๒,๒๘๕.๕๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๐๘ สำหรับเงินลงทุนส่วนที่เหลือนำไปลงทุนในตราสารหนี้ ๑,๒๘๕.๕๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖.๒๓ กองทุนรวมอายุรักษ ๕๐๐.๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๔๒ และกองทุนส่วนบุคคลโดยบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม (บลจ.) ๗,๗๔๑.๖๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๕๓ (ตารางที่ ๒๓ และแผนภาพที่ ๙)

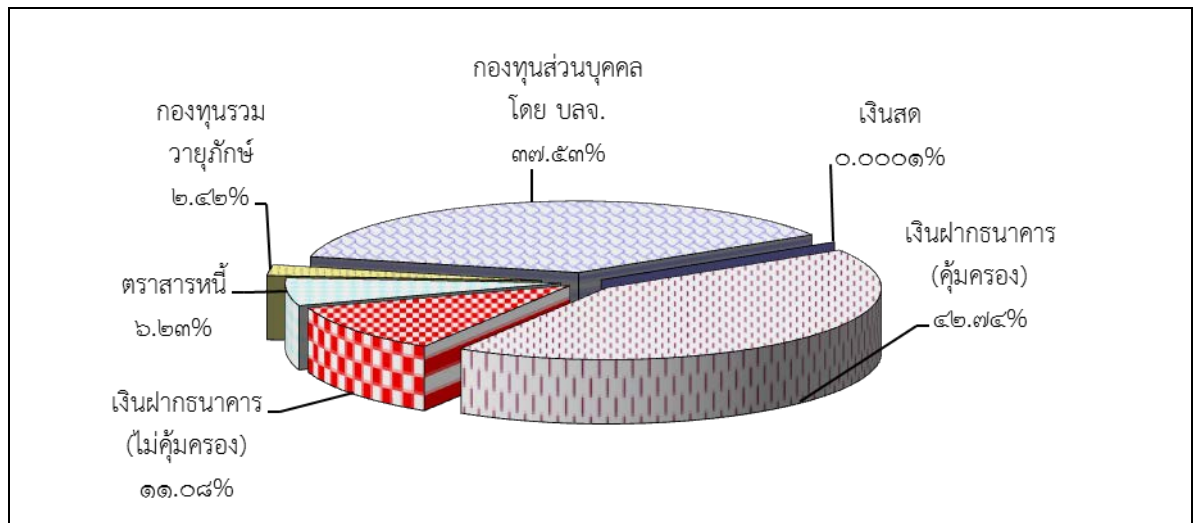
ตารางที่ ๒๓ เงินลงทุนของสภาอากาศไทย^๓

สัดส่วนการลงทุน	ปี ๒๕๕๐		ปี ๒๕๕๑		ปี ๒๕๕๒	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
เงินสด	๐.๐๒	๐.๐๐๐๑	๐.๐๒	๐.๐๐๐๑	๐.๐๒	๐.๐๐๐๑
เงินฝากธนาคาร บัตรเงินฝาก	๗,๘๗๓.๘๒	๔๕.๐๖	๘,๑๓๖.๑๑	๔๔.๘๖	๑๑,๑๐๒.๐๒	๕๓.๘๒
เงินฝากธนาคาร (คุ้มครอง)	๕,๖๗๑.๖๖	๓๒.๔๖	๕,๘๙๐.๐๘	๓๒.๔๗	๘,๘๑๖.๔๖	๔๒.๗๔
เงินฝากธนาคาร (ไม่คุ้มครอง)	๒,๒๐๒.๑๖	๑๒.๖๐	๒,๒๔๖.๐๓	๑๒.๓๘	๒,๒๘๕.๕๖	๑๑.๐๘
ตราสารหนี้	๓,๓๓๗.๙๒	๑๙.๑๐	๒,๐๘๘.๙๕	๑๑.๕๒	๑,๒๘๕.๕๓	๖.๒๓
กองทุนรวมอายุรักษ	๕๐๐.๐๐	๒.๔๖	๕๐๐.๐๐	๒.๗๖	๕๐๐.๐๐	๒.๔๒
กองทุนส่วนบุคคลโดย บลจ.	๕,๗๖๑.๔๒	๓๒.๙๗	๗,๔๑๒.๔๑	๔๐.๘๗	๗,๗๔๑.๖๙	๓๗.๕๓
เงินลงทุน	๑๗,๔๗๓.๑๘	๑๐๐.๐๐	๑๘,๑๓๗.๔๙	๑๐๐.๐๐	๒๐,๖๒๙.๒๖	๑๐๐.๐๐

ที่มา: สภาอากาศไทย

^๓ ข้อมูลที่ได้รับจากสภาอากาศไทย มีเฉพาะในส่วนของเงินลงทุน ทำให้ไม่สามารถแสดงรายการสินทรัพย์รวมทั้งหมดของสภาอากาศได้

แผนภาพที่ ๙ สัดส่วนเงินลงทุนของสภาอากาศไทย ณ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒



๔) จำนวนสมาชิก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ได้รับผลกระทบจากเงินฝากของนิติบุคคลดังกล่าว หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

ในส่วนเงินฝากของสภาอากาศไทยนั้น พบว่ามีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากเงินฝากของกองทุน กล่าวคือ มุ่งเน้นการลงทุนในเงินฝากมากกว่าถึงร้อยละ ๕๐ เนื่องจากมีความมั่นคงและมีสภาพคล่องสูงกว่า โดยเป็นเงินฝากในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ธนาคารอาคารสงเคราะห์) ในอัตราส่วนที่สูงเพื่อใช้สำหรับจัดสรรสวัสดิการแก่พนักงานภายในองค์กร ดังนั้น หากมีการยุติการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินแล้ว สภาอากาศไทยจึงเป็นหน่วยงานที่น่าจะได้รับผลกระทบมาก

*(รายละเอียดของสินทรัพย์และเงินลงทุนของนิติบุคคลทั้งหมดที่ทำการศึกษาอยู่ในภาคผนวก ก)

๔.๓.๑๐ การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

๑) ลักษณะการจัดตั้ง/ วัตถุประสงค์การดำเนินงาน (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก ข)

นับจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมาได้ส่งผลกระทบให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หดตัวอย่างรุนแรง เกิดปัญหา Over supply ผู้ประกอบการขาดสภาพคล่องทำให้โครงการบ้านจัดสรรหลายๆ โครงการไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จได้ มีผู้ซื้อบ้านจำนวนมากที่ทำการชำระเงินดาวน์แล้วเกิดปัญหาการไม่ปฏิบัติตามสัญญาของผู้ประกอบการ ทำให้ผู้ซื้อบ้านไม่สามารถขอเงินคืนได้ เกิดคดีฟ้องร้องระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายมากมาย ทำให้เกิดความเสียหายต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และมีผลกระทบต่อธุรกิจต่อเนื่องประเภทอื่นและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น กระทรวงการคลังจึงได้ออกพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะช่วยดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้ระบุไว้ในสัญญา ทำให้การชำระเงินและการส่งมอบทรัพย์สินเป็นไปตามข้อตกลง ช่วยลดข้อพิพาทและปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ตลอดจนช่วยให้ผู้บริโภคสามารถเลือกที่จะใช้สิทธิในการลดความเสี่ยงจากการซื้อขายสินค้าได้

สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานั้น กฎหมายได้กำหนดว่าจะต้องเป็นสถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น โดยผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์จะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามข้อเสนอแนะของ

คณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ ซึ่งการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะมีหน้าที่ในการดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามภาระหนี้ตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาดูแลผลประโยชน์ และเป็นผู้ดูแลรักษาเงิน และทรัพย์สิน เพื่อรอการส่งมอบเงินและโอนทรัพย์สินให้แก่คู่สัญญา ดังมีรายละเอียดตามแผนภาพที่ ๑๐

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้ความคุ้มครองเฉพาะการซื้อขายสังหาริมทรัพย์หรือสินค้าเพียงชนิดใดชนิดหนึ่งเท่านั้น แต่ความคุ้มครองนี้ครอบคลุมไปถึงสินค้าทุกชนิดที่มีองค์ประกอบเป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนด โดยสินค้าที่จะสามารถจัดให้มีผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบหลักดังต่อไปนี้

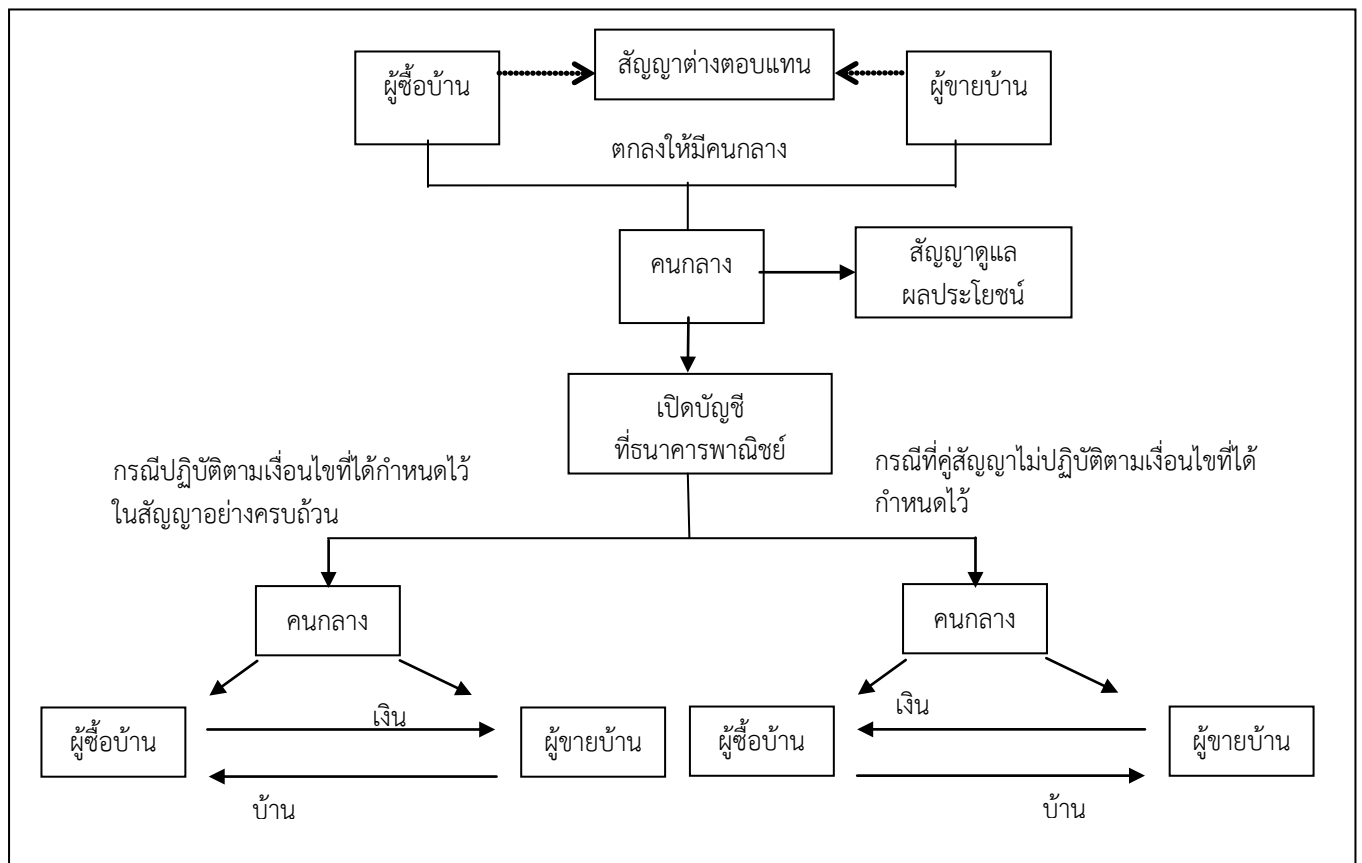
(๑) เป็นสินค้าที่มีสัญญาต่างตอบแทนระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย

(๒) เป็นสินค้าที่ผู้ขายมีหน้าที่ในการโอนหรือส่งมอบทรัพย์สินและผู้ซื้อมีหน้าที่ในการชำระเงินตามสัญญา

(๓) เป็นสินค้าที่มีการวางเงินดาวน์หรือเงินมัดจำ

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา หรือกฎหมาย Escrow ถือว่าเป็นกฎหมายที่นิยมใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งส่วนใหญ่จะถูกนำมาใช้กับการซื้อขายสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากการซื้อขายสังหาริมทรัพย์เป็นการซื้อขายที่มีมูลค่าสูง รวมทั้งยังเป็นการซื้อขายสังหาริมทรัพย์ที่มีความสำคัญและจำเป็นอันดับต้นๆ ในชีวิตของมนุษย์ ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพถึงผลกระทบและผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน การศึกษาในครั้งนี้จึงจะทำการศึกษาเฉพาะกรณีของการซื้อขายสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

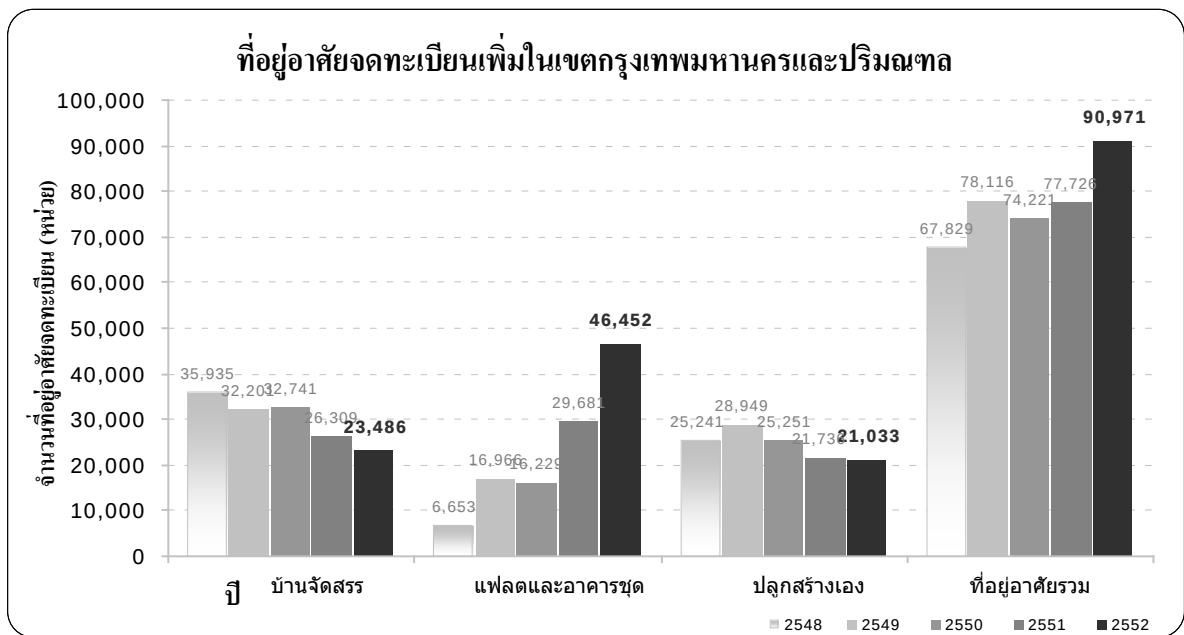
แผนภาพที่ ๑๐ แสดงขั้นตอนของระบบการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญากรณีการซื้อขายบ้าน



๒) จำนวนผู้ฝากเงินทั้งหมด และสัดส่วนของผู้ฝากเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

เนื่องจากกฎหมายเป็นกฎหมายใหม่ซึ่งได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวยึดหลักการสมัครใจไม่บังคับทำ จึงทำให้ในขณะนี้ยังไม่มีผู้นำกฎหมายนี้ไปใช้กับการซื้อขายสินค้าอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาปริมาณที่อยู่อาศัยในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมาจะพบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยหากตั้งสมมติฐานให้ประชาชนมีการนำกฎหมายนี้ไปใช้เพียงร้อยละ ๑๐ ในกลางปี ๒๕๕๒ จะมีผู้เกี่ยวข้องในระบบจำนวน ๘,๖๔๔ คน (ตารางที่ ๒๔ และแผนภาพที่ ๑๑)

แผนภาพที่ ๑๑ แสดงที่อยู่อาศัยจดทะเบียนเพิ่มในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา (๒๕๔๘-๒๕๕๒)



ที่มา : รวบรวมจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๒๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

การโอนกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	ปี ๒๕๕๒	ปี ๒๕๕๓*
บ้านจัดสรร (หน่วย)	๔๘,๘๐๕.๐๐	๕๔,๘๘๒.๐๐
แฟลตและอาคารชุด (หน่วย)	๓๗,๖๓๓.๐๐	๕๘,๗๔๒.๐๐
รวม	๘๖,๔๓๘.๐๐	๑๑๓,๖๒๔.๐๐
ประมาณการจำนวนผู้เกี่ยวข้องในระบบกรณีมีการนำกฎหมายไปใช้ร้อยละ ๑๐ (ราย)	๘,๖๔๔	๑๑,๓๖๓

หมายเหตุ * ข้อมูลปี ๒๕๕๓ เป็นข้อมูล ณ เดือน กรกฎาคม ๒๕๕๓

ที่มา : ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์

๓) จำนวนเงินฝากทั้งหมด และสัดส่วนเงินฝากของบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

ตลาดอสังหาริมทรัพย์เป็นตลาดที่มีมูลค่าสูง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการวางเงินดาวน์ไว้ที่อัตราร้อยละ ๒๐ ของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหากตั้งสมมติฐานว่าประชาชนมีการนำกฎหมายนี้ไปใช้เพียงร้อยละ ๑๐ ในกลางปี ๒๕๕๒ จะมีจำนวนเงินที่อยู่ในระบบประมาณ ๓,๔๙๑.๙๕ ล้านบาท ซึ่งหากในอนาคตมีการนำกฎหมายไปใช้มากขึ้นจะมีจำนวนเงินที่อยู่ในระบบในสัดส่วนที่มากขึ้นด้วย (ตารางที่ ๒๕)

ตารางที่ ๒๕ มูลค่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

หน่วย: ล้านบาท

มูลค่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพและปริมณฑล	ปี ๒๕๕๒	ปี ๒๕๕๓*
แฟลตและอาคารชุด	๗๓,๓๐๕.๔๐	๑๓๑,๔๐๓.๑๑
บ้านจัดสรร	๑๐๑,๒๙๒.๑๕	๑๑๘,๔๓๗.๗๐
รวมมูลค่า	๑๗๔,๕๙๗.๕๕	๒๔๙,๘๔๐.๘๑
มูลค่ากรณีการวางเงินดาวน์ร้อยละ ๒๐	๓๔,๙๑๙.๕๑	๔๙,๙๖๘.๑๖
ประมาณการมูลค่าเงินดาวน์ในระบบกรณีมีการนำกฎหมายไปใช้ร้อยละ ๑๐	๓,๔๙๑.๙๕	๔,๙๙๖.๘๒

หมายเหตุ * ข้อมูลปี ๒๕๕๓ เป็นข้อมูล ณ เดือน กรกฎาคม ๒๕๕๓

ที่มา : ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์

๔) จำนวนสมาชิก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ได้รับผลกระทบจากเงินฝากของนิติบุคคลดังกล่าว หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

ในการทำธุรกรรมการซื้อขายสินค้าต่างตอบแทนใดๆ หากผู้ซื้อได้ทำสัญญาดูแลผลประโยชน์โดยวางเงินไว้ในบัญชีดูแลผลประโยชน์มากกว่า ๑ ล้านบาท และต่อมาภายหลังหากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตจะทำให้ผู้ซื้อได้รับเงินคืนเพียง ๑ ล้านบาทเท่านั้น จะส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

จำนวนเงินที่ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานำไปเปิดบัญชีไว้กับสถาบันการเงินซึ่งภายหลังถูกเพิกถอนใบอนุญาต จะทำให้เงินจำนวนดังกล่าวเหลือไม่ครบเต็มจำนวน ซึ่งทำให้ไม่สามารถที่จะส่งมอบเงินให้กับผู้ขายได้เต็มจำนวนเมื่อสิ้นสุดสัญญา

ผู้ซื้อ หรือประชาชน

ในกรณีที่ผู้ซื้อได้จ่ายเงินไว้ในบัญชีดูแลผลประโยชน์ไปแล้วแต่ในภายหลังเงินดังกล่าวเหลือไม่ครบเต็มจำนวนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ซื้ออย่างมาก เนื่องจากผู้ซื้อได้จ่ายเงินดาวน์ซื้อบ้านไปก่อนแล้วแต่ต่อมาเงินดาวน์กลับเหลือเพียงบางส่วนเท่านั้น ทำให้ผู้ซื้อบ้านไม่ได้บ้านและยังต้องสูญเสียเงินดาวน์ด้วย ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งจะให้ความคุ้มครองประชาชนที่ซื้อบ้านให้ไม่ต้องเสียเงินดาวน์ในกรณีที่มิได้รับบ้านตามสัญญา

ผู้ขาย หรือผู้ประกอบการ

ในกรณีที่เงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์เหลือไม่ครบเต็มจำนวน ผู้ขายซึ่งได้ลงทุนก่อสร้างไปแล้วจะต้องชะลอการส่งมอบบ้านออกไปก่อนจนกว่าจะสามารถทำการตกลงกับคู่สัญญาได้หรือจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งทำให้บ้านไม่สามารถส่งมอบบ้านให้ผู้ซื้อหรือขายต่อให้กับผู้ซื้อรายอื่นได้และส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้วย

บทที่ ๕

การสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก

๕.๑ หลักในการเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อการสัมภาษณ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

จากการพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชากรที่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษา คณะผู้วิจัยแบ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกเป็น ๓ กลุ่มหลัก ได้แก่

- ๑) หน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการกำหนดวงเงินคุ้มครองเพิ่มเติม ได้แก่ กองทุนเพื่อการเกษียณอายุในรูปแบบต่าง ๆ มูลนิธิ สภาอากาศไทย ศาสนสถาน
- ๒) หน่วยงานกำกับดูแล เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- ๓) นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และการเงินที่เกี่ยวข้อง

ในการเลือกตัวอย่างเพื่อประกอบการศึกษาและสัมภาษณ์ ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างโดยไม่อาศัยความน่าจะเป็น (Non-probability Sampling) กล่าวคือ สมาชิก (Element) ในกลุ่มประชากรทั้งหมดมิใช่จะมีโอกาสที่จะถูกสุ่มขึ้นมาเป็นตัวอย่าง เนื่องจากงานวิจัยนี้กำหนดกรอบตัวอย่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ยาก อย่างไรก็ตาม การสุ่มตัวอย่างโดยไม่อาศัยความน่าจะเป็นข้างต้น เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบมีเป้าหมาย (Purposive Sampling) ซึ่งอาศัยการเก็บข้อมูลจากกลุ่มที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะเจาะจง ในที่นี้ การสุ่มตัวอย่างจะดำเนินการกับกลุ่มที่สามารถให้ข้อมูลตามที่คณะผู้วิจัยต้องการได้ เพราะกลุ่มตัวอย่างหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นเป็นบุคคลหรือกลุ่มเพียงกลุ่มเดียวที่มีข้อมูลนั้นอยู่

ดังนั้น การสุ่มตัวอย่างแบบมีเป้าหมาย (Purposive Sampling) ของคณะผู้วิจัย จึงถือเป็นการสุ่มตัวอย่างโดยใช้วิจารณญาณ (Judgment Sampling) หรือการเลือกตัวแทนที่อยู่ในตำแหน่งที่ดีที่สุดที่จะให้ข้อมูลตามที่คณะผู้วิจัยต้องการ ซึ่งตำแหน่งของตัวอย่างที่ดีที่สุด ก็คือ กลุ่มตัวอย่างที่จะให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์มากที่สุดและมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับคำถามของงานวิจัย กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีเงินฝากเกินกว่าวงเงินที่จะได้รับความคุ้มครอง ภายหลังวันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ในการสุ่มตัวอย่างข้างต้น จะไม่คำนึงถึงขนาดของประชากร แต่จะใช้การเลือกตัวอย่างขึ้นจากกลุ่มผู้ฝากเงินแต่ละกลุ่มตามที่ได้ระบุไว้ในขอบเขตของงานวิจัย นอกจากนี้ยังได้นำรูปแบบของการสุ่มตัวอย่างแบบสโนว์บอล (Snowball Sampling) เข้ามาใช้ประกอบการเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยให้กลุ่มตัวอย่างที่เข้ารับการสัมภาษณ์แนะนำและชี้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต่อไปที่มีลักษณะเหมือนกันและสามารถเป็นตัวแทนที่ดีของประชากรทั้งหมดได้ เช่นในการสัมภาษณ์หน่วยงานกำกับดูแลหรือการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่กลุ่มตัวอย่างที่ถูกเลือกมาในขั้นต้น จะเป็นผู้ชี้ไปยังตัวอย่างต่อ ๆ ไป

จากรูปแบบการสุ่มตัวอย่างข้างต้น ทำให้คณะผู้วิจัยได้กลุ่มตัวอย่างที่เข้ารับการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

๑. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)
๒. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)
๓. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.บ.ก.)
๔. สมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
๕. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
๖. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพบริษัท ยวซ่าแบดเตอร์ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน)

๗. สำนักงานประกันสังคม
๘. มูลนิธิสายใจไทย
๙. สภาอากาศไทย
๑๐. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
๑๑. ธนาคารซีทีแบงก์ เอ็น.เอ. สาขากรุงเทพฯ
๑๒. ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้แบงกิงคอร์ปอเรชั่น จำกัด
๑๓. ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด
๑๔. ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด
๑๕. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต.)
๑๖. นายสรสิทธิ์ สุนทรเทศ ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายกำกับสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย
๑๗. นายกฤษฎา อุทยานิน ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๑๘. ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจการดูแลผลประโยชน์
๑๙. รองศาสตราจารย์ ดร. โสติธ วัลลิกะมาส อดีตคณบดี คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒๐. ศาสตราจารย์ ดร. พรายพล คุ่มทรัพย์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๒๑. นายกิตติ คชนันท์ ที่ปรึกษาอาวุโส มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง
๒๒. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฝ.)

๕.๒ การออกแบบคำถามสำหรับการสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก

การออกแบบคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ในเชิงลึก โดยแยกชุดคำถามออกเป็น ๓ ชุด ซึ่งแต่ละชุดมีเหตุผลของการกำหนดชุดคำถามแตกต่างกัน ดังนี้

๑) ชุดคำถามสำหรับหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการที่อาจมีการกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองเพิ่มเติม และอยู่ในขอบข่ายการศึกษาของงานวิจัย

หน่วยงานเหล่านี้ประกอบด้วย กบข. กบท. ก.บ.ก. กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทขนาดต่าง ๆ ทั้งใหญ่ กลาง เล็ก มูลนิธิ สภาอากาศไทย ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในฐานะที่ดูแลวัดในพระพุทธศาสนา และผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา

จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการออกแบบชุดคำถามสำหรับหน่วยงานเหล่านี้ คือเพื่อทราบแนวทางการบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินของหน่วยงานหรือกองทุนในปัจจุบัน และแนวทางการบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินในอนาคตอันเมื่อมีการลดจำนวนวงเงินคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาท การรับรู้และการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการที่กฎหมายคุ้มครองเงินฝากมีผลบังคับใช้ รวมถึงแนวทางการบริหารจัดการเงินฝากของหน่วยงานในอนาคต นอกจากนี้ยังต้องการทราบความคาดหวังของหน่วยงานเหล่านี้ที่มีต่อภาครัฐว่า ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการเช่นไรต่อองค์กรของตน เมื่อมีการลดวงเงินคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายผู้ฝากเงินต่อสถาบันการเงิน

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น จึงได้กำหนดกรอบคำถามเป็น ๕ ข้อ โดยแต่ละข้อจะมีคำถามลึกลงในรายละเอียดยิ่งขึ้น ดังนี้

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ขององค์กรและลักษณะการบริหารงาน และการบริหารจัดการด้านการเงินและสินทรัพย์ โดยเน้นที่สัดส่วนเงินฝากในสถาบันการเงินที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากต่อสินทรัพย์ทั้งหมด

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน พิจารณาจากแนวทางในการเลือกสถาบันการเงินเพื่อฝากเงิน การกำหนดกรอบการบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน เช่น การกำหนดวงเงินฝากสูงสุดในสถาบันการเงิน การพิจารณาถึงอัตราผลตอบแทนและความเสี่ยงของสถาบันการเงิน

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก เพื่อตรวจสอบว่าหน่วยงานเหล่านี้รับทราบ และได้ประเมินผลกระทบที่จะเกิดกับหน่วยงานของตนหากมีการลดวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาท มากน้อยเพียงไร

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้ โดยเฉพาะเมื่อมีการลดวงเงินคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาท ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ เพื่อศึกษาว่าหน่วยงานเหล่านี้จะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบริหารจัดการสินทรัพย์ของตนหรือไม่ ตลอดจนมีการเตรียมการหรือแผนการรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว (การฝากเงิน หรือการลงทุน) ในอนาคตอย่างไรบ้าง

(๕) หน่วยงานเหล่านี้มีความประสงค์ให้ภาครัฐช่วยเหลือเป็นการเฉพาะหรือไม่ หากมีการลดวงเงินคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาท ในฐานะหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะการดำเนินงานเฉพาะ

๒) ชุดคำถามสำหรับสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานกำกับดูแล และกลุ่ม/สมาคมที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานในข้อ ๑)

หน่วยงานเหล่านี้ประกอบด้วยกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด สมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการออกแบบชุดคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานกลุ่มนี้ คือ ต้องการทราบเกี่ยวกับการเตรียมการของหน่วยงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่ตนกำกับดูแล หรือเป็นผู้ประสานงาน ในโอกาสที่จะมีการลดจำนวนเงินฝากที่คุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาท ความเห็นของหน่วยงานเหล่านี้ที่มีต่อการเพิ่มวงเงินความคุ้มครองเป็นพิเศษให้แก่หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของตน และศึกษาภาพรวมการบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินและความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝากของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

กรอบคำถามสำหรับสัมภาษณ์หน่วยงานกำกับดูแล ได้แก่

- (๑) ข้อมูลทั่วไป วัตถุประสงค์ และลักษณะการบริหารงานของหน่วยงานกำกับดูแล
- (๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล
- (๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝากของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล
- (๔) การเตรียมการของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ
- (๕) ความคิดเห็นต่อการที่จะให้ภาครัฐเพิ่มวงเงินความคุ้มครองเป็นพิเศษมากกว่า ๑ ล้านบาท สำหรับผู้ฝากเงินบางประเภทซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล

๓) ชุดคำถามสำหรับสัมภาษณ์นักวิชาการ

กรอบคำถามที่จะใช้สัมภาษณ์นักวิชาการเป็นคำถามปลายเปิดที่เปิดโอกาสให้นักวิชาการแสดงความคิดเห็นในเชิงหลักการของระบบคุ้มครองเงินฝากได้อย่างเต็มที่ แต่จำกัดขอบเขตคำถามให้อยู่ในประเด็นของ

งานวิจัยในครั้งนี้ คือ เรื่องที่อาจมีการกำหนดความคุ้มครองเป็นพิเศษให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ดี ก็ไม่ปิดกั้นการแสดงความเห็นของนักวิชาการต่อระบบคุ้มครองเงินฝากของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบของไทยให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น

กรอบคำถามสำหรับสัมภาษณ์นักวิชาการ ได้แก่

(๑) การสอบถามความเห็นของนักวิชาการแนวคิดและหลักการของการนำระบบคุ้มครองเงินฝากมาใช้ กลุ่มผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ และการปรับตัวของผู้เสียประโยชน์จะอย่างไร

(๒) มุมมองเกี่ยวกับการกำหนดระดับวงเงินคุ้มครองที่เหมาะสมว่าควรมีปัจจัยในการพิจารณาใดบ้าง และถามความเห็นในเชิงหลักการในฐานะนักวิชาการว่าการกำหนดรูปแบบการคุ้มครองที่เหมาะสมควรเป็นเช่นไร อาทิ ควรกำหนดแบบวงเงินคุ้มครองเดียวกันกับทุกประเภทของผู้ฝากเงิน หรือควรกำหนดวงเงินคุ้มครองหลายประเภทสำหรับกลุ่มผู้ฝากเงินแต่ละประเภท และหากต้องการกำหนดวงเงินคุ้มครองให้ผู้ฝากเงินแต่ละประเภทไม่เท่ากัน จะกำหนดวงเงินที่เหมาะสมสำหรับผู้ฝากเงินแต่ละประเภทอย่างไร กลุ่มไหนควรได้รับความคุ้มครองมากกว่า เพราะเหตุใด

(๓) ความเหมาะสมหากจะมีการคุ้มครองเป็นพิเศษแก่กลุ่มผู้ฝากเงินที่ดำเนินการรับเงินของสมาชิกเพื่อบริหารจัดการต่อ เช่น กองทุนเพื่อการเกษียณอายุทั้งของรัฐและเอกชน เนื่องจากการที่รูปแบบการคุ้มครองเงินฝากในต่างประเทศหลายประเทศมีการให้การคุ้มครองเพิ่มเติมสำหรับบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ (รูปแบบต่างจากของไทย)

๕.๓ รายงานการสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก

๑) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

กบข. มีที่มาสืบเนื่องมาจากในระยะแรกของการศึกษาเพื่อจัดตั้ง กบข. กระทรวงการคลังได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งเป็นกองทุนบำเหน็จกลาง โดยในหลักการจะออกเป็นพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะขึ้นใหม่ ให้กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการกองทุนเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหาร และว่าจ้างเอกชนให้บริหารเงิน ข้าราชการและลูกจ้างประจำทุกคนต้องเป็นสมาชิก ซึ่งต้องสะสมเงินเข้ากองทุนโดยรัฐบาลจะจ่ายสมทบให้เป็นประจำทุกเดือน เมื่อข้าราชการออกจากราชการจะได้รับเงินบำเหน็จเท่านั้น ยกเว้นข้าราชการที่รับราชการอยู่ก่อนการจัดตั้งกองทุนซึ่งอาจจะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญจากงบประมาณอีกส่วนหนึ่งด้วย อย่างไรก็ดี เมื่อนำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีข้อสังเกตและให้กลับไปทบทวนอีกครั้ง โดยเกรงว่าอาจจะมีการได้เปรียบเสียเปรียบเกิดขึ้นระหว่างข้าราชการที่บรรจุก่อน และหลังวันที่พระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้

ต่อมา กระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อศึกษาการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จกลางอีกครั้ง โดยในการศึกษาของคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้นำข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี และข้อสังเกตจากผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) มาพิจารณา และในที่สุดได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งได้ผ่านขั้นตอนการออกกฎหมายเป็นลำดับ และได้ตราเป็นพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กบข. ได้กำหนดให้มีแผนแม่บท ๓ ปี (๒๕๕๒ - ๒๕๕๔) เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ใน ๔ ด้านได้แก่

ยุทธศาสตร์การสร้างผลตอบแทนจากการลงทุน ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความพึงพอใจแก่สมาชิก ยุทธศาสตร์ด้านการเป็นเลิศด้านการปฏิบัติการ และยุทธศาสตร์ด้านวัฒนธรรมองค์กรและการบริหารการเปลี่ยนแปลง

การบริหารสินทรัพย์ของสมาชิก กบข. พิจารณาหลักการ ๒ ด้านประกอบกันคือ ผลตอบแทนที่จะได้รับและความมั่นคง ดังนั้น จึงมีการกระจายการลงทุนไปยังหลักทรัพย์หลาย ๆ ประเภท ได้แก่ หุ้นทุน อสังหาริมทรัพย์ นิติบุคคลเอกชน (บริษัทเอกชนก่อนเข้าตลาด) หุ้น และตราสารหนี้ อย่างไรก็ตาม ต้องลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐ ในส่วนของเงินฝากมีการลงทุนน้อยมาก คิดเป็นยอดเงินทั้งสิ้น ๑,๖๗๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๐.๔๗ ของเงินสมทบจากสมาชิก (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓) ซึ่งบัญชีดังกล่าวมุ่งเน้นเพื่อการทำธุรกรรมรายวัน หรือใช้เพื่อเป็นแหล่งพักเงินก่อนจะนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทอื่น ๆ ดังนั้น เงินฝากที่เข้ามาอยู่ในบัญชีจะเป็นเพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ หรือบางบัญชีอาจฝากในรูปบัญชีรับฝากทรัพย์สิน (Custodian) เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินธุรกรรม

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

กบข. มีหลักเกณฑ์ในการเลือกสถาบันการเงินเพื่อฝากเงิน โดยจะพิจารณาจากความน่าเชื่อถือผ่านการจัดอันดับ (Rating) ตลอดจนวิเคราะห์สภาพธุรกิจพื้นฐาน เงินทุน และโครงสร้างของสถาบันการเงินเท่านั้น นอกจากนี้ การฝากเงินของ กบข. ไม่ได้มีการจำกัดวงเงินฝากสูงสุด เพราะเชื่อมั่นในการวิเคราะห์สภาพสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ดอกเบี้ยเงินฝากยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนการลงทุนประเภทอื่น ๆ ดังนั้น กบข. จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนในเงินฝากมากนักแต่มุ่งเน้นการลงทุนในตราสารหนี้และตราสารทุนแทน

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบคุ้มครองเงินฝาก

กบข. มีความเข้าใจเป็นอย่างดีถึงพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยทราบจากหลาย ๆ ช่องทาง ทั้งในส่วนของกฎหมายและการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่ง กบข. เห็นว่าจะได้รับผลกระทบน้อยมากเมื่อเทียบกับหน่วยงานที่มีเงินฝากเป็นจำนวนมากอื่น ๆ เนื่องจากสัดส่วนของเงินฝากในการลงทุนทั้งหมดอยู่ระดับต่ำมาก

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

กบข. เชื่อว่าจะไม่ได้รับผลกระทบมากนัก ดังนั้น จึงยังไม่มีเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมการลงทุน ประกอบกับดอกเบี้ยเงินฝากก็อยู่ในระดับต่ำ จึงไม่ได้ให้ความสนใจการลงทุนในเงินฝากอยู่แล้ว นอกจากนี้ กบข. ก็ไม่ได้รับดอกเบี้ยพิเศษจากสถาบันการเงินดังเช่นหน่วยงานบางประเภท คือ มูลนิธิ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจาก กบข. ปรับเปลี่ยนแผนการลงทุนให้สมาชิกสามารถเลือกได้เป็น ๔ แผน จากเดิมที่มีเพียงแผนหลักแผนเดียว อาจส่งผลกระทบในส่วนของสมาชิกที่เลือกแผนที่มีความเสี่ยงต่ำที่สุด หรือ แผนตลาดเงิน ซึ่งในปัจจุบันเน้นที่ตราสารหนี้ระยะสั้น แต่หากผลตอบแทนของการฝากเงินสูงขึ้น เงินลงทุนของสมาชิกที่เลือกแผนนี้อาจถูกกระจายมาลงทุนในเงินฝากเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น จึงอาจได้รับผลกระทบหากสถาบันการเงินที่ กบข. ลงทุนเงินฝากไว้ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ

๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

ประเด็นที่มีการตั้งข้อสังเกตและเป็นที่อภิปรายในหลักการคุ้มครองเงินฝาก คือ ในกรณีที่กองทุนสามารถแบ่งแยกสัดส่วนความเป็นเจ้าของเงินฝากลงไปในสมาชิกแต่ละรายได้ (pass through) ก็จะได้รับ ความคุ้มครองเงินฝากเป็นรายบุคคล ซึ่งไม่ว่าจะมีการขยายความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษในส่วนดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม กบข. ได้จัดทำฐานข้อมูลเงินฝากที่สามารถแบ่งแยกความเป็นเจ้าของรายสมาชิกไว้เป็นที่เรียบร้อย หากสามารถดำเนินการในส่วนดังกล่าวได้ ก็จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกทุกคน และก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีแก่ทั้ง กบข. และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก นอกจากนี้ ยังไม่เป็นภาระแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากมากนักที่จะคุ้มครองเพิ่มเติมในจำนวนเงินดังกล่าว คือ จำนวน ๑,๖๗๐ ล้านบาท หรือเฉลี่ยประมาณ ๑,๔๒๐ บาทต่อสมาชิก

๒) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

กบท. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และแก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการ/พนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งปฏิบัติหน้าที่และเป็นผู้ดำเนินการกิจการส่วนท้องถิ่น อันเป็นงานบริการสาธารณะเช่นเดียวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือน และได้รับสิทธิประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญคล้ายกับข้าราชการพลเรือน โดย กบท. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)

สำหรับการบริหารจัดการด้านการเงินและทรัพย์สินนั้น เนื่องจาก กบท. มิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล การบริหารจัดการด้านการเงินของกองทุนจึงเป็นการนำเงินฝากธนาคารเพียงอย่างเดียว โดยพิจารณาฝากเงินกับธนาคารของรัฐเป็นหลัก ได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสิน โดยมีสัดส่วนการฝากเงินกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสิน เท่ากับ ๘๑.๒:๑๘.๗:๐.๑

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

กบท. มีการบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินโดยการพิจารณาถึงความมั่นคงของธนาคาร ซึ่งจะเลือกฝากเงินไว้กับธนาคารของรัฐ หรือธนาคารที่รัฐถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ เป็นลำดับแรก ขณะเดียวกันก็พิจารณาอัตราดอกเบี้ยเงินฝากควบคู่กันไปด้วย เพื่อผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุดของกองทุน

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบคุ้มครองเงินฝาก

กบท. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ในระดับหนึ่ง โดยได้รับข่าวสารจากการติดตามข่าวสารจากอินเทอร์เน็ต ซึ่ง กบท. ทราบว่า ในปี ๒๕๕๕ จะเริ่มการให้วงเงินคุ้มครองไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน ในกรณีที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่ง กบท. ได้นำฝากไว้(รวมเงินต้นและดอกเบี้ย) ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน กบท. จะได้รับเงินฝากคืนจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีของธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้น จากเงินฝากทุกบัญชีรวมกันไม่เกินกว่า ๑ ล้าน แต่ไม่ทราบว่าเมื่อมีการชำระบัญชีเกิดขึ้นแล้วยังสามารถที่จะได้รับเงินเพิ่มเติมอีก ซึ่งหากมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน กบท. จะ

ได้รับผลกระทบอย่างมาก เนื่องจาก กบท. ทำหน้าที่เสมือนกรมบัญชีกลางที่ต้องเบิกจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการ/พนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในแต่ละเดือน กบท. จะต้องจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกว่าหนึ่งหมื่นคน ทำให้มีรายจ่ายเฉลี่ยถึงเดือนละ ๑๐๐ ล้านบาท

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

ไม่มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการลงทุน โดยยังคงลงทุนโดยการฝากเงินเช่นเดิม เนื่องจากการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ รวมทั้งหน่วยงานไม่ได้มีสภาพเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำ เช่น ตราสารหนี้ หรือตราสารทุนได้ อย่างไรก็ตาม หากพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้ หน่วยงานมีแผนที่จะนำเงินไปฝากในธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์ในสัดส่วนที่มากขึ้น รวมทั้งจะมีการพิจารณาขยายวงเงินกู้สำหรับสถานธนาถนาบาลของเทศบาลและอนุมัติให้สหกรณ์ออมทรัพย์ของข้าราชการพนักงานท้องถิ่นกู้มากขึ้น

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

กบท. เป็นกองทุนที่ทำหน้าที่จ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นหักเงินงบประมาณรายได้ประจำปีสมทบเข้าเป็นกองทุนในอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดในกฎกระทรวงไม่เกินร้อยละสาม และตั้งประเภทเงินนี้ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจำนวน ๗,๘๕๒ แห่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันและเป็นเงินที่สำรองไว้จ่ายบำเหน็จบำนาญ ให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้รับบำนาญในปัจจุบันจำนวน ๑๑,๓๔๖ ราย และข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจำนวน ๑๓๑,๙๙๙ ราย (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๓) โดยทำหน้าที่เช่นเดียวกับกรมบัญชีกลางที่ต้องเบิกจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการทั่วประเทศ หากมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน จะมีข้าราชการได้รับผลกระทบทันทีที่กว่าหนึ่งหมื่นคน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบหลักประกันของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ภาครัฐจึงควรพิจารณาความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองเงินฝากของ กบท. เติบโตตามจำนวนเงินฝากที่ปรากฏในบัญชี

๓) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.บ.ก.)

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

ก.บ.ก. จัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นหลักประกันในการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนจากกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย และผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เลขานุการแหล่งที่มาของเงิน ก.บ.ก. ได้เงินทุนประเดิมจากการโอนเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นในอัตราร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินที่มีอยู่ในขณะนั้น ขณะที่เงินอีกส่วนหนึ่งได้รับจากเงิน

สมทบเข้า ก.บ.ก. ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้กรุงเทพมหานครหักเงินงบประมาณรายได้ประจำปีสมทบเข้ากองทุนในอัตราที่กำหนดโดยกฎกระทรวงไม่เกินร้อยละ ๓ และตั้งประเภทเงินนี้ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ตาม เงินสมทบเข้า ก.บ.ก. อยู่ในอัตราร้อยละ ๒ ตามกฎกระทรวงการหักเงินงบประมาณรายได้ประจำปีสมทบเข้าเป็นกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ ข้อ ๒ และ ๓ ในปัจจุบัน งบประมาณของกรุงเทพมหานครซึ่งตั้งไว้ประมาณ ๔๖,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อหักมาสมทบเข้า ก.บ.ก. จำนวนร้อยละ ๒ จะมียอดสุทธิอยู่ที่ ๘๖๒.๘๗ ล้านบาท (สถิติปี ๒๕๕๓) นอกจากเงินสมทบส่วนดังกล่าวแล้ว ก.บ.ก. ยังมีเงินเพิ่มเติมซึ่งเป็นดอกผลที่เกิดจากกองทุนดังกล่าวในการให้หน่วยราชการ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม ถึงแม้จะมีแหล่งที่มาของเงินกองทุนหลายแหล่ง แต่ด้วยภาระที่ต้องรับผิดชอบข้าราชการของกรุงเทพมหานครจำนวนมากกว่า ๑๐,๐๐๐ ราย ทำให้ ก.บ.ก. อยู่ในสถานะการดำเนินงานติดลบมาเป็นระยะเวลา ๒ ปี แม้ยอดเงินสะสมทั้งหมดจะยังคงเป็นบวก แต่เงินสะสมคงเหลือทั้งหมดก็เพียงพอที่จะรองรับภาวะขาดทุนของกองทุนได้อีก ๒ - ๓ ปีเท่านั้น

การตัดสินใจลงทุนหรือดำเนินธุรกรรมใด ๆ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่ได้รับมอบไว้ข้างต้น และมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เบิกจ่ายบำนาญแก่ข้าราชการบำนาญของกรุงเทพมหานคร คือ กองบำเหน็จบำนาญ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่รวมประมาณ ๕๐ - ๖๐ คน การบริหารจัดการเงินของกองทุนในปัจจุบัน ใช้วิธีการเปิดบัญชีเงินฝากในนามกรุงเทพมหานคร แต่แยกเงินส่วนของ ก.บ.ก. ไว้เป็นการเฉพาะ โดยฝากเงินในธนาคาร ๒ แห่งหลักคือ ธนาคารกรุงไทย เป็นบัญชีเงินฝากออมทรัพย์พิเศษจำนวน ๓๐๙ ล้านบาท และบัญชีเงินฝากประจำ ๓๕๒ ล้านบาท และอีกส่วนหนึ่งฝากที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ อย่างไรก็ตาม ธนาคารออมสินได้เข้ามาเสนอที่จะให้ผลตอบแทนเป็นพิเศษ ก.บ.ก. จึงอาจมีการถ่ายโอนเงินฝากบางส่วนไปยังธนาคารออมสินเพิ่มขึ้น

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

ก.บ.ก. มีกรอบในการบริหารจัดการเงินที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร ที่จำกัดกว่ากองทุนประเภทอื่น ๆ กล่าวคือ ในส่วนของการฝากเงิน จะดำเนินการได้เฉพาะธนาคารพาณิชย์ของรัฐเท่านั้น ไม่สามารถฝากเงินในสถาบันการเงินของเอกชนได้ ตามที่ระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงมีการกระจายเงินฝากไปยัง ๒ ธนาคารหลักที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด คือ ธนาคารกรุงไทย และธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยในปัจจุบัน ธนาคารออมสินได้เสนอผลตอบแทนที่สูงกว่าทั้ง ๒ ธนาคาร ก.บ.ก. จึงอยู่ในขั้นตอนเจรจากับธนาคารกรุงไทยเพื่อขออัตราดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนพิเศษที่เท่ากันหรือมากกว่าธนาคารออมสิน ไม่เช่นนั้นจะถ่ายโอนเงินฝากไปยังธนาคารออมสิน อย่างไรก็ตาม เงินฝากไม่ใช่ทางเลือกในการบริหารจัดการเงินเป็นส่วนใหญ่ เพราะ ก.บ.ก. ได้ให้กู้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งจะได้รับดอกเบี้ยเงินกู้จากลูกหนี้คือสหกรณ์ออมทรัพย์จ่ายคืนในอัตราที่สูงกว่า

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบคุ้มครองเงินฝาก

ก.บ.ก. มีความเข้าใจในระบบเงินฝาก โดยเฉพาะระบบในต่างประเทศ เนื่องจากมีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน อย่างไรก็ตาม ก.บ.ก. ยังไม่ทราบรายละเอียดของการคุ้มครองเงินฝากในประเทศไทยมากนัก และเห็นว่าแนวโน้มของผู้ฝากเงินส่วนใหญ่มุ่งเน้นการลงทุนในหลักทรัพย์หรือการออมในรูปแบบอื่น ๆ มากกว่าเงินฝาก

นอกจากนี้ ก.บ.ก. เห็นว่าการจำกัดวงเงินความคุ้มครองลงเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงินจะไม่ส่งผลกระทบต่อ ก.บ.ก. มากนัก เนื่องจากเงินฝากส่วนใหญ่อยู่ในธนาคารของรัฐหรือสถาบันการเงิน

เฉพาะกิจ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ขณะที่ธนาคารกรุงไทยซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวก็มีความน่าเชื่อถือและความมั่นคงสูง และภาครัฐคงไม่ยินยอมให้ธนาคารดังกล่าวยุติการดำเนินกิจการ

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

เนื่องจาก ก.บ.ก. เชื่อว่าจะไม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงข้างต้น ก.บ.ก. จึงยังคงสัดส่วนการฝากเงินในลักษณะเดิม และพิจารณาเฉพาะอัตราดอกเบี้ยในสถาบันการเงินของรัฐที่มีอัตราสูงสุด เพื่อถ่ายโอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการเตรียมการ ก.บ.ก. จะมุ่งเน้นในเรื่องของการจัดหาเงินให้เพียงพอแก่การจ่ายบำนาญของสมาชิกมากกว่า เนื่องจากมีตัวเลขค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ทางออกที่ ก.บ.ก. กำลังพิจารณา คือการขอเพิ่มอัตราเงินสมทบจากงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานครให้จัดสรรแก่ ก.บ.ก. เต็มอัตราคือร้อยละ ๓

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

ก.บ.ก. ไม่กังวลในส่วนของการลดวงเงินความคุ้มครองและจะกระทบกับเงินฝากของกองทุน ดังนั้น จึงไม่มีข้อเสนอแนะที่ชัดเจนสำหรับการคุ้มครองเงินฝาก แต่ ก.บ.ก. มีข้อเสนอแนะในส่วนของการบริหารจัดการระหว่างกรมการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความชัดเจนในประเด็นการกระจายอำนาจ ที่จะต้องแยกการบริหารจัดการให้มีความชัดเจน เพราะหลาย ๆ งานยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่

๔) สมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

สมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจัดตั้งขึ้นในปี ๒๕๔๒ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์รวมของกองทุน ส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการติดตามดูแลการบริหารกองทุน ประสานความร่วมมือระหว่างสมาชิกเกี่ยวกับการบริหารกองทุน เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารระหว่างสมาชิก ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิก ให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกองทุน และเป็นตัวแทนสมาชิกเพื่อผลักดันนโยบายกับภาครัฐ เป็นต้น สมาชิกประกอบด้วย กองทุนนายจ้างเดี่ยว (Single Fund) กองทุนที่อยู่ในกองทุนในเครือนายจ้างเดี่ยว (Group Fund) และกองทุนที่อยู่ในกองทุนหลายนายจ้าง (Pool Fund) มีสมาชิกเป็นรัฐวิสาหกิจ ๔๐ แห่ง และบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ สมาคมฯ มีสมาชิกที่เป็น Single Fund ๔๐๐ กองทุน คิดเป็นร้อยละ ๓๐ ของจำนวนกองทุนฯ และร้อยละ ๘๐ ของมูลค่า NAV ในระบบกองทุนฯ

คณะกรรมการสมาคมมีการเลือกตั้งจากสมาชิก ทำหน้าที่บริหารกิจการของสมาคม มีจำนวนอย่างน้อย ๙ คน แต่ไม่เกิน ๒๑ คน คณะกรรมการนี้ได้มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่สมาคม และคณะกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี ปัจจุบันมี ดร. พิสิฐ ลี้อาธรรม เป็นนายกสมาคมฯ

ปัจจุบัน มีนายจ้างที่จัดตั้งกองทุนฯ ประมาณ ๙,๙๐๐ ราย และมีสมาชิกกองทุนฯ ๒.๑ ล้านคน ซึ่งบริษัทที่มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จะเป็นบริษัทที่มีความมั่นคง และเห็นความสำคัญในการให้สวัสดิการกับลูกจ้าง

การลงทุนของกองทุนฯ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ สามารถให้สมาชิกกองทุนฯ เลือกลงทุนได้ (Investment Choices) โดยในช่วงแรกได้กำหนดให้ลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูง อาทิ หุ้น ไม่เกิน ร้อยละ ๒๕ และลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำไม่เกินร้อยละ ๗๕ ทั้งนี้ สินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำ เช่น เงินฝากและพันธบัตรรัฐบาล และโดยเฉลี่ยแล้วกองทุนฯ จะมีการลงทุนในหุ้นประมาณร้อยละ ๑๕ อย่างไรก็ตาม ได้กำหนดหลักเกณฑ์การลงทุนที่ห้ามลงทุนในหุ้นแต่ละตัวเกินร้อยละ ๕

ปัจจุบัน หลายกองทุนได้มีแผนการลงทุนให้สมาชิกได้เลือกลงทุน เช่น ธ.ก.ส. มีแผนการลงทุน เป็น ๓ กองทุน ได้แก่ กองที่ ๑ ลงทุนในตลาดเงินและพันธบัตรทั้งหมด กองทุนที่ ๒ ลงทุนในหุ้นไม่เกินร้อยละ ๑๕ และกองทุนที่ ๓ ลงทุนในหุ้นไม่เกินร้อยละ ๓๐

กองทุนฯ แต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการกองทุนฯ ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนฯ แทน สมาชิก โดยกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายการลงทุนของกองทุนโดยคำนึงถึงการกระจายความเสี่ยงของเงิน ลงทุนและผลตอบแทนจากการลงทุน และคัดเลือกบริษัทจัดการ โดยมีการกำหนดแนวทางการคัดเลือกที่ เหมาะสม อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการอาจมีความรู้เข้าใจเกี่ยวกับลงทุนที่ไม่ดีพอ

การลงทุนของกองทุนฯ ในหุ้น ที่ผ่านมา กองทุนฯ ได้รับผลกระทบจากการลงทุนหุ้นบริษัท ปิกนิกและบริษัทหลักทรัพย์เพื่อธุรกิจหลักทรัพย์ โดยเฉพาะการลงทุนหุ้นปิกนิกได้รับผลกระทบมาก

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

แม้จะมี Investment Choices แล้วก็ตาม กองทุนฯ คงยังลงทุนในเงินฝากอยู่ โดยลงทุนใน เงินฝากระยะยาว (Fixed Long Term) ที่ ธอส. และธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ โดยจะพิจารณาตาม สถานการณ์ คือผลตอบแทนและความเสี่ยง และอีกส่วนหนึ่งฯ จะมีเงินฝากเพื่อบริหารสภาพคล่องอีกประมาณ ร้อยละ ๕

การลงทุนในเงินฝากของกองทุนฯ เป็นการลงทุนที่สำคัญ แต่ก็มีสัดส่วนที่ลดลง เนื่องจากได้ ผลตอบแทนต่ำ ทั้งนี้ หากสถาบันการเงินถูกปิดกิจการ ก็คงกระทบต่อกองทุนฯ เนื่องจากกองทุนฯ เป็นกองทุน เพื่อการชราภาพสำหรับสมาชิก

หลักการเลือกสถาบันการเงิน โดยทั่วไปแล้ว ธนาคารพาณิชย์ไทยมีความมั่นคงและความเสี่ยงที่ ยอมรับได้ และปัจจุบันกองทุนฯ สามารถลงทุนในเงินฝากได้ถึงร้อยละ ๑๐๐ แต่อย่างไรก็ตาม มีการจำกัดการ ฝากเงินในสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นไม่เกินร้อยละ ๓๐ นอกจากนี้ หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีการ ใช้ Basel II กับสถาบันการเงินเต็มรูปแบบแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีการเปิดเผยความเสี่ยงของแต่ละ สถาบันการเงิน ก็เชื่อว่าจะกระทบต่อการลงทุนของกองทุนฯ เพราะการลงทุนของกองทุนฯ ในปัจจุบัน จะเลือก ฝากเงินที่สถาบันการเงินใดจะพิจารณาที่ชื่อเสียงของสถาบันการเงินนั้นเป็นหลัก ซึ่งอาจไม่สะท้อนความเสี่ยง ของสถาบันการเงินนั้นก็ได้ โดยสถาบันการเงินนั้นอาจมีความเสี่ยงที่สูงก็ได้

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองเงินฝากและทราบถึงรายละเอียด ของการลดวงเงินการให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อความคุ้มครองเงินฝากถูกจำกัดจำนวน ณ ระดับ ๑ ล้านบาท ต่อรายผู้ฝากเงินต่อสถาบันการเงินในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ จะไม่ส่งผลกระทบต่อกองทุนฯ ที่ เป็นสมาชิกสมาคมฯ เนื่องจากมีความรู้เข้าใจในการลงทุน รวมทั้งการลงทุนของกองทุนฯ ก็มีพัฒนาการมาแล้ว ระดับหนึ่ง

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

คาดว่า กองทุนฯ จะไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเงิน แต่มีการติดตามข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนสถานะของสถาบันการเงินเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามสมาคมฯ ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อให้ความคุ้มครองเงินฝากของกองทุนฯ เป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากเงินจากสมาชิกเป็นเงินที่สมาชิกออมไว้ใช้ในยามเกษียณ

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

กองทุนฯ ต้องการให้ความคุ้มครองเงินฝากทั้งจำนวนเป็นพิเศษแก่กองทุน เนื่องจากเงินฝากในกองทุนฯ เป็นเงินฝากของสมาชิกที่สมาชิกออมไว้ใช้ในยามเกษียณ และควรให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเข้าสู่ระบบการคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากด้วย

๕) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ สำหรับพนักงานมีเงินกองทุน ๒ กองทุนได้แก่กองทุนบำเหน็จบำนาญ (Pension Fund) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund)

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทจัดตั้งและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือกลุ่มพนักงานที่มีอายุงานเกินกว่า ๒๐ ปี บริษัทจะสมทบเงินเข้ากองทุนร้อยละ ๑๐ ของเงินเดือน สำหรับพนักงานที่มีอายุงานต่ำกว่า ๒๐ ปี บริษัทจะสมทบเงินเข้ากองทุนร้อยละ ๙ ของเงินเดือน

ปัจจุบันมีเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพประมาณ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท มีผู้จัดการกองทุน ๒ คน และจ้างบริษัทการเงิน ๒ แห่งคือ K-Asset และ KTAM เป็นผู้บริหารกองทุน โดยให้ผู้บริหารกองทุนแข่งขันกัน การบริหารจัดการกองทุนแบ่งเป็น ๒ ส่วนคือ ความเสี่ยงแบบ Flexible โดยเป็นธุรกรรมที่กรรมการกองทุนกำหนดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๐ - ๒๕ ของเงินกองทุน ส่วนที่สองคือความเสี่ยงสูงไม่เกินร้อยละ ๑๐

ในการบริหารจัดการ บริษัทไม่มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเงินฝาก แล้วแต่ผู้บริหารกองทุน สำหรับกองทุนบำเหน็จบำนาญ มีข้อบังคับของคณะกรรมการกองทุนกำหนดการบริหาร โดยมีการแต่งตั้งกรรมการจากบริษัท ๑๓ คนและพนักงานของบริษัทเลือกอีก ๑๒ คน ปัจจุบันกองทุนบำเหน็จบำนาญ มีเงินประมาณ ๔,๘๐๐ ล้านบาท (ข้อมูล ณ เดือน กันยายน ๒๕๕๓) มีสมาชิกประมาณ ๓,๓๐๐ คน

กองทุนทั้ง ๒ กองทุน ผู้บริหารกองทุนจัดทำระบบที่สมาชิกสามารถรับรู้เงินของตนเองได้ตลอดเวลาผ่านทางระบบคอมพิวเตอร์

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

การฝากเงินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บริษัทไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยบริษัทจะมอบหมายอำนาจในการบริหารจัดการให้แก่ผู้บริหารกองทุนทั้ง ๒ บริษัท ซึ่งเงินฝากของทั้ง ๒ บริษัทในสถาบันการเงินมีไม่ถึงร้อยละ ๑ ประมาณร้อยละ ๐.๓๘ มีเงินสองบัญชี ๑๑ ล้านบาทและ ๓ ล้านบาท โดยเน้นการฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการทำธุรกรรมมากกว่าฝากเพื่อหาผลประโยชน์หรือผลตอบแทน

สำหรับเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญ มีการฝากในสถาบันการเงินของรัฐทั้งหมด อันได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองเงินฝากผ่านทางหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ สำหรับผู้บริหารกองทุนเป็นมืออาชีพด้านการเงิน ในส่วนคณะกรรมการกองทุนทั้งสองกองทุนก็แล้วแต่กรรมการของบริษัทและบุคคลที่พนักงานเลือกมา ในส่วนกรรมการบริษัทก็จะมีคนที่มีความรู้ด้านการเงินพอสมควร

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

บริษัทมีการเตรียมพร้อมอยู่แล้ว โดยเห็นได้จากการฝากเงินในสถาบันการเงินของรัฐประกอบกับเงินฝากมีจำนวนน้อย

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

มีความประสงค์ให้รัฐคุ้มครองเงินฝากของรัฐวิสาหกิจเป็นกรณีพิเศษเพราะด้วยข้อจำกัดของรัฐวิสาหกิจลงทุนอะไรก็ได้ ซึ่งหากเกิดความเสียหายจะส่งผลกระทบต่อรัฐ นอกจากนี้ รัฐควรเน้นการประชาสัมพันธ์เรื่องการคุ้มครองเงินฝากมากขึ้น และควรพิจารณาการคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ด้วย

๖) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพบริษัท ยั่วซ่าแบตเตอร์ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน)

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

บริษัท ยั่วซ่าแบตเตอร์ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินธุรกิจเป็นผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ แบตเตอรี่รถยนต์ แบตเตอรี่จักรยานยนต์ ภายใต้ชื่อ YUASA เพื่อจำหน่ายภายในประเทศและส่งออกไปตลาดต่างประเทศ ทั้งยังเป็นผู้นำเข้าแบตเตอรี่อุตสาหกรรม ซึ่งใช้เป็นแหล่งพลังงานสำรองในอุตสาหกรรมต่าง ๆ

นอกจากนี้บริษัทยังทำการผลิตและจำหน่ายแบตเตอรี่ภายใต้เครื่องหมายการค้าที่ บริษัทฯ พัฒนาขึ้นเองอันได้แก่ "THUNDERLITE" และ "YUCON" โดยบริษัทฯ ต้องจ่ายค่าสิทธิบัตร (Royalty Fee) ให้แก่บริษัทร่วมทุน (บริษัท ยั่วซ่า คอร์ปอเรชั่น) ในปี ๒๕๕๒ บริษัทฯ มีกำไรสุทธิทั้งสิ้น ๔๔.๑๑๗ ล้านบาท

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

บริษัทฯ ได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เมื่อปี ๒๕๔๙ โดยนายจ้างสมทบเงินจำนวนร้อยละ ๓ ของเงินเดือนพนักงานเข้ากองทุนฯ และพนักงานสามารถเลือกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนได้ในอัตราร้อยละ ๓ ของเงินเดือนของพนักงานแต่ละราย (ประมาณ ๓๐๐ บาทต่อเดือนต่อคน) โดยแรกเริ่มของการจัดตั้งกองทุนฯ มีการให้สิทธิพนักงานสามารถเลือกกระแหว่งการเข้ากองทุนฯ หรือรับเงินเมื่อเกษียณ ปัจจุบันมีพนักงานเป็นสมาชิกของกองทุนฯ ประมาณ ๒๕๐ - ๓๐๐ คน บริษัทฯ มีการจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนฯ ซึ่งมีผู้บริหารและตัวแทนสหภาพแรงงานของบริษัทฯ เป็น

คณะกรรมการในการพิจารณาเลือกการลงทุน และทางบริษัทฯ ได้เลือกลงทุนในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนธนาชาติ และเลือกลงทุนในกองทุนที่มีความเสี่ยงต่ำที่สุด เน้นลงทุนในพันธบัตรเงินฝาก และหุ้นสามัญพื้นฐานดีเป็นหลัก และมีผลตอบแทนเฉลี่ยในอัตราใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

บริษัทฯ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ บ้าง โดยทราบข้อมูลจากสื่อประชาสัมพันธ์ทางหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ แต่ไม่ทราบรายละเอียดของการคุ้มครอง ซึ่งบริษัทฯ ไม่มีการคำนวณเงินที่ลงทุนในกองทุนฯ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเงินฝาก เนื่องจากกองทุนฯ ลงทุนในเงินฝากจำนวนน้อย โดยมีการลงทุนพันธบัตรในสัดส่วนที่สูงกว่า จึงเชื่อว่าเงินลงทุนของกองทุนฯ จะได้รับผลกระทบน้อยเมื่อเกิดปัญหาสถาบันการเงินที่ใช้บริการอยู่เลิกกิจการ เนื่องจากมีเงินลงทุนในเงินฝากน้อย

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

บริษัทฯ อาจมีการทบทวนแผนการลงทุนในกองทุนฯ แต่คาดว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงการลงทุนในกองทุนฯ เนื่องจากบริษัทฯ เน้นการลงทุนในพันธบัตรมากกว่าเงินฝาก ผลกระทบจึงมีน้อย และปริมาณเงินในกองทุนฯ มีจำนวนไม่สูงมากนัก

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ

๑ ล้าบบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

เนื่องจากเงินฝากของกองทุนฯ เป็นเงินฝากของคนหลาย ๆ คนรวมกัน ซึ่งเมื่อแยกพิจารณาเป็นรายบุคคลแล้วจำนวนเงินของแต่ละคนไม่เกิน ๑ ล้านบาท ดังนั้น จึงควรให้พิจารณาคู่ครองแยกกันในแต่ละบุคคลหรืออาจเพิ่มวงเงินคุ้มครองเงินในกองทุนให้มากกว่า ๑ ล้านบาท

๗) สำนักงานประกันสังคม

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

สำนักงานประกันสังคมมีกองทุนใหญ่อยู่ ๒ ประเภทคือ ๑) กองทุนประกันสังคม โดยนายจ้างจ่ายสมทบร้อยละ ๒ - ๕ รัฐบาลสมทบร้อยละ ๒.๗๕ โดยเริ่มจัดเก็บเมื่อปี ๒๕๓๔ และ ๒) กองทุนเงินทดแทน นายจ้างจ่ายฝ่ายเดียว ใช้ในกรณีที่ลูกจ้างบาดเจ็บ ตาย ทูพพลภาพจากการทำงาน โดยจัดตั้งตั้งแต่ปี ๒๕๑๔

กองทุนประกันสังคมมีการคุ้มครอง ๗ กรณี โดยสามารถแยกการคุ้มครองออกเป็น ๒ ประเภทหลัก คือ ๑) การคุ้มครองระยะสั้น ได้แก่เงินกองทุนในกรณีการเจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างาน และการเสียชีวิต ๒) การคุ้มครองระยะยาว ได้แก่กรณีกองทุนเพื่อการชราภาพ และทุพพลภาพ ทั้งนี้ เงินกองทุนเพื่อการคุ้มครอง ๗ ประเภทดังกล่าวนี้ ตามกฎหมายจะรวมในบัญชีเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติได้มีการแยกประเภทบัญชีไว้ เพื่อการบริหารเงินกองทุนให้สอดคล้องกับประเภท

การบริหารเงินทุนเพื่อคุ้มครองระยะสั้น จะมีการบริหารเงินอีกรูปแบบหนึ่ง โดยพิจารณา cash flow รายรับกับรายจ่าย และ cash flow ของเงินลงทุนด้วย เพื่อวางแผนกระแสเงินสดรับและจ่ายให้สอดคล้องกัน และต้องมีการ Matching fund หากรายรับมากกว่ารายจ่าย และมีเงินสดคงเหลือจำนวนมาก ก็อาจนำเงินไปลงทุนในระยะยาวได้ แต่หากในช่วงเวลาใด รายรับน้อยกว่ารายจ่าย และมีเงินสดเหลือไม่มาก ก็จะลงทุนระยะ

สั้น เช่น ลงทุนในตั๋วแลกเงิน (B/E) เป็นต้น ส่วนการบริหารเงินกองทุนในกรณีระยะยาวเพื่อรองรับการชราภาพ และคุณภาพจะสามารถลงทุนระยะยาวได้

กรอบการลงทุนของสำนักงานประกันสังคมต้องลงทุนสินทรัพย์มั่นคงสูงไม่เกินร้อยละ ๖๐ และสินทรัพย์มั่นคงต่ำหรือสินทรัพย์ที่เสี่ยงไม่เกินร้อยละ ๔๐ โดยสินทรัพย์มั่นคงสูงประกอบด้วยพันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ และหุ้นกู้ที่การจัดอันดับความน่าเชื่อถือดี (Rating) ส่วนสินทรัพย์มั่นคงต่ำ ประกอบด้วยตราสารทุน หุ้นกู้ที่ Rating ต่ำลงมา รวมถึงเงินฝากในสถาบันการเงิน การที่เงินฝากในสถาบันการเงินอยู่ในกลุ่มสินทรัพย์ที่มั่นคงต่ำ เนื่องจากการลดวงเงินคุ้มครองลงตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

สำนักงานฯ มีทีมงานวิเคราะห์สถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน โดยสำนักงานฯ ได้ลดสัดส่วนการลงทุนในเงินฝากลง เนื่องจากการลดวงเงินคุ้มครองลงตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และมีเงินฝากในสถาบันการเงินที่มีโครงการทางสังคมร่วมกับสำนักงาน เช่น โครงการสินเชื่อเพื่อผู้ประกอบการชายแดนภาคใต้ จะมีเงินฝากที่ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ซึ่งร่วมในโครงการดังกล่าว เป็นต้น ส่วนเงินฝากเพื่อบริหารสภาพคล่อง ที่มีการลงทุนระยะสั้น จะเลือกสถาบันการเงินโดยพิจารณาจากอัตราดอกเบี้ยและความมั่นคงของสถาบันการเงิน

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

สำนักงานฯ ทราบเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองเงินฝากและทราบถึงรายละเอียดของการลดวงเงินการให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย และเมื่อความคุ้มครองเงินฝากถูกจำกัดจำนวน ณ ระดับ ๑ ล้านบาท ต่อรายผู้ฝากเงินต่อสถาบันการเงินในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ จะไม่ส่งผลกระทบต่อสำนักงาน เนื่องจากมีความรู้เข้าใจในการลงทุน และมีทีมงานวิเคราะห์สถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน รวมทั้งการลงทุนของกองทุนฯ ก็มีพัฒนาการมาแล้วระดับหนึ่ง โดยได้ปรับให้การลงทุนในเงินฝากถือเป็นการลงทุนในสินทรัพย์ที่มั่นคงต่ำ

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

ภายหลังจากพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ สำนักงานฯ ได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยได้ปรับให้การลงทุนในเงินฝากถือเป็นการลงทุนในสินทรัพย์ที่มั่นคงต่ำ และเมื่อความคุ้มครองเงินฝากถูกจำกัดจำนวน ณ ระดับ ๑ ล้านบาท ต่อรายผู้ฝากเงินต่อสถาบันการเงินในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ สำนักงานฯ จะไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการฝากเงิน เพราะได้ปรับพฤติกรรมรองรับการลดวงเงินคุ้มครองตามกฎหมายสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้ว และปัจจุบันก็มีการติดตามฐานะของสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิดอยู่แล้ว

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ

๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

สำนักงานฯ ไม่กังวลเงินฝากในสถาบันการเงิน เนื่องจากมีทีมงานวิเคราะห์สถาบันการเงินเป็นรายสถาบันและมีความเชี่ยวชาญในการลงทุนอยู่แล้ว ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ อย่างไรก็ตาม เห็นว่า ภาครัฐควรเร่งให้ความรู้กับประชาชนเพื่อมีความรู้ที่จะเลือกสถาบันการเงินที่ฝากเงินได้

รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยควรกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีความเข้มแข็งและดูแลมิให้สถาบันการเงินแข่งขันด้านดอกเบี้ยเพื่อสร้างแรงจูงใจกับผู้ฝากเงินให้ฝากเงิน เพราะอาจกระทบต่อฐานะของสถาบันการเงินได้

๘) มุลินิสายใจไทย

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

มุลินิสายใจไทยก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๑๘ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารมุลินิสายใจไทย และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ รับมุลินิสายใจไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์นับแต่บัดนั้นมา มุลินิสายใจไทยมีวัตถุประสงค์หลัก ๕ ประการ ดังนี้

(๑) จัดสวัสดิการผู้ทุพพลภาพ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันประเทศชาติอันเนื่องมาจากการสู้รบ

(๒) เพื่ออุปการะครอบครัวผู้เสียชีวิตหรือทุพพลภาพ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันประเทศชาติอันเนื่องมาจากการสู้รบ

(๓) จัดทำกิจกรรมที่เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ผู้ทุพพลภาพเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันประเทศชาติอันเนื่องมาจากการสู้รบ

(๔) ได้รับความร่วมมือจากหรือให้ความร่วมมือกับสถาบันที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกันเพื่อความสะดวกและเพื่อขยายกิจการ

(๕) ดำเนินกิจกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติขององค์ประธานตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

ทรัพย์สินของมุลินิเริ่มแรกคือ เงินพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท สมทบกับเงินที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีได้พระราชทานเนื่องในวันคล้ายวันพระบรมราชสมภพ จำนวน ๕๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๐๒,๐๐๐ บาท

มุลินิมีค่าใช้จ่ายสำคัญในกรณีสงเคราะห์ทหาร ข้าราชการ และพลเรือนอันเนื่องมาจากการสู้รบในพื้นที่ภาคใต้ โดยจ่ายเงินสงเคราะห์เป็นรายเดือนสำหรับผู้พิการ และค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้บาดเจ็บเป็นรายครั้ง นอกจากนี้ยังมีสวัสดิการเพื่อดูแลครอบครัวผู้พิการดังกล่าว จำนวนสมาชิกที่ดูแลในปัจจุบันมีทั้งสิ้น ๓,๗๐๐ ราย มีรายจ่ายทั้งสมาชิกและครอบครัวรวมกันจำนวน ๘๐ ล้านบาทต่อเดือน หรือคิดเป็นค่าใช้จ่ายร้อยละ ๗๐ ของมุลินิ

แหล่งรายได้ของมุลินิมาจากการบริจาคเพื่อใช้ต้นเงินดังกล่าวมาลงทุนและนำผลประโยชน์จากการลงทุนนั้นมาใช้ในการบริหารงาน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๒,๔๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ การลงทุนใด ๆ ก็ตามจากเงินต้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการมุลินิทั้ง ๑๓ ท่าน โดยเป็นการแจ้งเวียนรายละเอียดผ่านหนังสือให้กรรมการรับทราบ

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

มุลินิมีหลักการสำคัญในการบริหารงานการลงทุนคือ ลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทใดก็ได้ที่ถือว่าเป็นหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ดังนั้น จึงมีการลงทุนทั้งการฝากเงินในสถาบันการเงิน การลงทุนในตราสารทุน ตราสารหนี้ ตลอดจนกองทุนเปิดอื่น ๆ ในส่วนของเงินฝาก มุลินิกระจายการฝากเงินอยู่ในธนาคารพาณิชย์

จำนวน ๔ แห่ง ได้แก่ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำนวน ๕๐๐ ล้านบาท ธนาคารกรุงไทย จำนวน ๒๐๐ ล้านบาท ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำนวน ๘๐ ล้านบาท และธนาคารทหารไทย จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท โดยเลือกการฝากเงินจากดอกเบี้ยที่ได้รับเป็นสำคัญ ตลอดจนเชื่อว่าธนาคารทั้ง ๔ แห่งที่มีบัญชีเงินฝากมีโอกาสที่จะยุติการดำเนินกิจการ หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตน้อยมาก

นอกจากนี้ มูลนิธิได้ลงทุนในกองทุนเปิดและตราสารหนี้เป็นจำนวน ๘๐๐ - ๙๐๐ ล้านบาท ลงทุนในหุ้นบริษัทต่าง ๆ จำนวน ๙๐๐ ล้านบาท โดยเน้นเฉพาะหุ้นกู้ ส่วนหุ้นสามัญจะรับไว้เฉพาะในกรณีมีผู้บริจาคริให้เท่านั้น การพิจารณาก็เช่นเดียวกับการฝากเงิน โดยเลือกลงทุนในหลักทรัพย์ที่เชื่อมั่นว่ามีความมั่นคง และให้ผลตอบแทนสูงสุดภายใต้ทางเลือกที่มีอยู่เช่นเดียวกันกับการซื้อหุ้นกู้ซึ่งต้องเลือกบริษัทที่มีความมั่นคง ดอกเบี้ยสูง และมีกรรมการมูลนิธิเข้าร่วมบริหารงาน เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (PTT) ธนาคารกรุงไทย และเครือซิเมนต์ไทย (SCG) จากเหตุผลข้างต้น จะเห็นได้ว่า การลงทุนในเงินฝากของมูลนิธิจะมีน้อยกว่ารูปแบบอื่น ๆ

การลงทุนของมูลนิธิดำเนินการเองโดยคณะกรรมการ ไม่ได้ลงทุนผ่านบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน แม้จะมีสถาบันการเงินเข้ามาเสนอหลายแห่ง เนื่องจากไม่ต้องการถ่ายโอนความเสี่ยง และลดขั้นตอนการดำเนินงาน นอกจากนี้ มูลนิธิมีที่ปรึกษาทางการเงินจากธนาคารกรุงศรีอยุธยาเข้ามาดูแลในส่วนนี้อยู่แล้ว

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบคุ้มครองเงินฝาก

ผู้บริหาร และคณะกรรมการมีความตระหนักถึงระบบการคุ้มครองเงินฝากเป็นอย่างดี โดยเฉพาะในช่วงหลัง ที่จะมีการลดความคุ้มครองเงินฝากจากเดิมจำนวนเป็นจำกัดจำนวน เนื่องจากมีการประชาสัมพันธ์มากขึ้นในหลายช่องทาง ซึ่งหากมีการลดวงเงินความคุ้มครองลง มูลนิธิจะได้รับผลกระทบในกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากมูลนิธิมีค่าใช้จ่ายสูง และค่าใช้จ่ายจะใช้ได้เฉพาะเงินจากผลตอบแทนของเงินบริจาคริเท่านั้น ดังนั้น หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต มูลนิธิอาจสูญเสียเงินต้นทั้งหมด ทำให้ดอกผลที่จะได้รับสูญหายไปด้วย

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.

๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

ในเบื้องต้น มูลนิธิไม่ได้เตรียมการมากนัก นอกจากพิจารณาการลงทุนในรูปแบบอื่น ๆ เพิ่มเติม ส่วนสถาบันการเงินที่มูลนิธิมีเงินฝากอยู่ มูลนิธิมีความมั่นใจว่ามีโอกาสที่จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ยาก เนื่องจากมีความมั่นคงสูง ในส่วนของการถ่ายโอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มูลนิธิเห็นว่ายังไม่สนใจ แม้จะมีหลายแห่งเข้ามาเสนอ เนื่องจากผลตอบแทนคือดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำมาก เมื่อเทียบกับดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้รับในปัจจุบัน

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ

๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

มูลนิธิสายใจไทย มีความเห็นว่า หน่วยงานในลักษณะเฉพาะ ตลอดจนมูลนิธิบางประเภทที่มีการดำเนินงานเพื่อสาธารณกุศลโดยแท้จริง ควรจะได้รับความคุ้มครองเงินฝากเป็นกรณีพิเศษ โดยอาจพิจารณาวัตถุประสงค์ของมูลนิธิจากตราสารที่จัดตั้ง แล้วแบ่งระดับความสำคัญเพื่อแยกกลุ่มที่จะได้รับหรือไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้ อาจใช้เกณฑ์การอยู่ภายใต้พระบรมราชูปถัมภ์ พระบรมราชินูปถัมภ์ หรือ

พระอุปถัมภ์ซึ่งองค์อุปถัมภ์จะต้องทรงมีบทบาทในการเป็นองค์ประธานการประชุมของมูลนิธินั้น ๆ ก็จะทำให้สามารถคัดกรองมูลนิธิที่จะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษได้ง่ายขึ้น

๙) สภาอากาศไทย

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

สภาอากาศไทยเป็นองค์กรการกุศลระดับชาติ ดำเนินการเพื่อมนุษยธรรมตามหลักกาชาดสากล ได้รับการสถาปนาขึ้นเมื่อปี ๒๔๓๖ (ร.ศ. ๑๒๒) ในเบื้องต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้งในชื่อ “สภาอุณาโลมแดงแห่งชาติสยาม” และทรงรับไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสภาอากาศไทยในปี ๒๔๘๒ ปัจจุบันสภาอากาศไทยมีการบริหารงาน โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นองค์พระบรมราชูปถัมภ์ และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เป็นองค์สมณายิกา สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เป็นองค์อุปนายิกา

สภาอากาศไทยมีคณะกรรมการสภาอากาศไทยจำนวน ๑๙ ท่าน และกรรมการผู้แทนภาคแห่งเหล่ากาชาดจำนวน ๑๒ ภาค มีภารกิจหลักในการควบคุมและกำกับกิจการของสภาอากาศไทย ตลอดจนมีคณะกรรมการบริหารสภาอากาศไทยทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสภาอากาศไทยตามที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการสภาอากาศไทย ขณะที่ในส่วนกรรมการเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วย เลขธิการ เภรณญิก ผู้อำนวยการสำนักงานทุกสำนักงาน ทำหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งปวงของสภาอากาศไทยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ข้อบังคับ ข้อระเบียบ และระเบียบต่าง ๆ รวมถึงมติคณะกรรมการสภาอากาศ และคณะกรรมการบริหารของสภาอากาศ

โครงสร้างการดำเนินงานสภาอากาศไทยประกอบด้วย หน่วยงานระดับสำนักงานจำนวน ๑๓ แห่ง ศูนย์ชำนาญพิเศษ ๖ ศูนย์ หน่วยงานพิเศษ ๔ หน่วย และเหล่ากาชาดจังหวัด ๗๕ จังหวัดและกิ่งกาชาดอำเภอ และเพื่อให้เป็นการพัฒนาศักยภาพและพัฒนาการบริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง สภาอากาศไทยได้เตรียมแผนการรองรับโดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์สภาอากาศไทยปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ ซึ่งประกอบด้วย ๔ ประเด็นยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนเจตนารมณ์และพันธกิจการเป็นที่พึ่งของประชาชน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุขที่เป็นเลิศครบวงจร ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และชุมชนเสี่ยง อย่างทันเหตุการณ์และตรงตามความต้องการ โดยการมีส่วนร่วมของสังคม ชุมชนและอาสาสมัคร สภาอากาศไทย ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การบริการโลหิตที่ปลอดภัยตามมาตรฐานสากลและมีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการของผู้ป่วยทั่วประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน ที่มุ่งเน้นผู้ด้อยโอกาส และผู้ยากไร้ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน อาสาสมัครสภาอากาศไทย และภาคีเครือข่าย

การบริหารจัดการด้านการเงินและทรัพย์สินนั้น สภาอากาศไทยมียอดเงินฝากที่เป็นเงินฝากประจำที่สภาอากาศไทยบริหารจัดการเอง กระจายอยู่ในสถาบันการเงินต่าง ๆ รวมประมาณ ๖,๐๔๐ ล้านบาท ซึ่งในเงินฝากจำนวนดังกล่าวเป็นเงินฝากประจำที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๒,๐๘๔ ล้านบาท

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

เนื่องจากการบริหารจัดการด้านการเงินและทรัพย์สินของสภาอากาศไทย มีข้อระเบียบคณะกรรมการบริหารสภาอากาศไทย ข้อ ๑๑๐ (ฉบับที่ ๙๗) พุทธศักราช ๒๕๕๔ เป็นแนวปฏิบัติโดยแจ้งชัด จากแนว

ปฏิบัติดังกล่าวได้ระบุว่า ในการฝากเงินจะฝากเงินกับสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น แบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) ฝากเงินได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุน และเมื่อรวมการลงทุนอื่นในสถาบันการเงินนั้นแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของส่วนของผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินนั้น

(๒) ฝากเงินกับสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือระยะยาว สกูลเงินบาท ๓ ลำดับแรก (ในทางปฏิบัติหมายถึงสถาบันการเงินที่ได้รับการจัดลำดับตั้งแต่ระดับ A ขึ้นไป) จากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือที่สำนักงานคณะกรรมการ กสท. ยอมรับ โดยฝากเงินในสถาบันการเงินแต่ละรายได้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุน และเมื่อรวมการลงทุนอื่นในสถาบันการเงินนั้นแล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของส่วนของผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินนั้น

เงินฝากที่สภาอากาศไทยบริหารเองจำนวน ๖,๐๔๐ ล้านบาท เป็นไปเพื่อสภาพคล่องและการใช้จ่ายของสถาบัน ซึ่งเงินดังกล่าวมุ่งเน้นการฝากประจำในระยะสั้น ยกเว้นในส่วนเงินฝากประจำที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่เป็นการฝากเงินเพื่อรองรับสวัสดิการสินเชื่อของพนักงาน นอกจากบัญชีเงินฝากประจำซึ่งสภาอากาศไทยบริหารเองแล้ว สภาอากาศไทยยังมีบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากกระแสรายวันอื่นเพื่อใช้ในธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กรเป็นจำนวนประมาณ ๑,๙๔๐ ล้านบาท

นอกจากการบริหารความเสี่ยงในด้านการฝากเงินแล้ว ข้อระเบียบดังกล่าว ยังครอบคลุมการลงทุนในกองทุนรวมตลาดเงิน ตราสารหนี้ภาครัฐ ตราสารหนี้ภาคเอกชน ตราสารหนี้ต่างประเทศ ตราสารทุนในประเทศ

สภาอากาศไทยได้แบ่งสินทรัพย์บางส่วนเพื่อให้กองทุนเพื่อการลงทุนที่ผู้จัดการกองทุนบริหารทั้งในระดับสภาพคล่อง ระยะปานกลาง และระยะยาว ส่วนที่ให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม (บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน) บริหารคิดเป็นยอดรวมประมาณ ๑๓,๐๐๐ ล้านบาท มุ่งเน้นการลงทุนในตราสารหนี้และตราสารทุน แต่ไม่เน้นการลงทุนในเงินฝาก เนื่องจากสภาอากาศไทยได้ดำเนินการเองในส่วน ๖,๐๔๐ ล้านบาทอยู่แล้ว สภาอากาศไทยมีความเชื่อมั่นในการบริหารงานของ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนต่าง ๆ เนื่องจากมีระบบการควบคุมและตรวจสอบภายในที่ดี และไม่แทรกแซงการลงทุนของ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน แต่กำหนดให้ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน ดำเนินการตามข้อระเบียบและมีการรายงานต่อคณะกรรมการทุก ๆ เดือน

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบคุ้มครองเงินฝาก

ผู้บริหาร และคณะกรรมการมีความตระหนักถึงระบบการคุ้มครองเงินฝากเป็นอย่างดี ตั้งแต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ พร้อมทั้งเคยหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รับทราบถึงข้อจำกัดและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงความคุ้มครองจากเต็มจำนวนมาเป็นจำกัดจำนวน โดยเห็นว่า สภาอากาศไทยจะได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากสภาอากาศไทยมีรายจ่ายอยู่ในระดับสูงถึง ๑.๒ หมื่นล้านบาท ขณะที่รัฐอุดหนุนเป็นจำนวน ๔ พันล้านบาท เงินนอกงบประมาณ ๕ พันล้านบาท และการระดมทุนและจัดหารายได้โดยสภาอากาศไทยเองจำนวน ๓ พันล้านบาท

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

สภากาชาดไทยมีการปรับตัว เช่น การแก้ไขข้อระเบียบคณะกรรมการบริหารสภากาชาดไทย ข้อ ๑๑๐ มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการลงทุน ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการที่ปรึกษาการลงทุนซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาคการเงินการธนาคารและภาควิชาการ นอกจากนี้ การลงทุนภายหลังการจำกัดวงเงินความคุ้มครองจะต้องเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากกรอบการลงทุนคือ กำไรสูงสุดแต่มีความเสี่ยงต่ำที่สุด การจำกัดความคุ้มครองเงินฝากส่งผลให้ความเสี่ยงในการฝากเงินเพิ่มสูงขึ้น และอาจลงทุนในตราสารหนี้ตลอดจนพันธบัตรรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น ขณะที่การลงทุนผ่านบริษัทหลักทรัพย์จัดการ กองทุน ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

สภากาชาดไทย เห็นว่า หน่วยงานเฉพาะในลักษณะสภากาชาดไทย ที่มีหน้าที่เพื่อสาธารณ กุศลโดยแท้จริง ควรได้รับความคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน เนื่องจากมีสัดส่วนเงินฝากต่อสินทรัพย์ในระดับสูง มีค่าใช้จ่ายทั้งการบริหารจัดการและกิจการสาธารณกุศล หากเงินฝากดังกล่าวได้รับความคุ้มครองจำกัดจำนวน ย่อมกระทบต่อการดำเนินงาน ดังนั้น จึงเห็นว่าควรได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน หรืออย่างน้อยในระดับที่สูง กว่าผู้ฝากเงินประเภทอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ได้ตระหนักถึงประเด็นที่หากให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่สภากาชาด ไทยเต็มจำนวน จะส่งผลให้มูลนิธิหรือหน่วยงานสาธารณกุศลอื่น ๆ เสนอขอความคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน เช่นกัน ซึ่งอาจมีวิธีการแก้ไขโดย การขยายความคุ้มครองให้กับมูลนิธิหรือองค์กรสาธารณกุศลเฉพาะที่มีกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเท่านั้น

๑๐) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และ รัฐโดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ คุ้มครองและส่งเสริมพัฒนางาน พระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริม พัฒนาบุคลากรทางศาสนา ทั้งนี้ การบริหารจัดการเงินและทรัพย์สินของวัด หรือศาสนสถานนั้นจะทำได้ผ่านการมอบหมายจากเจ้าอาวาสของแต่ละวัด ซึ่งเป็นการบริหารจัดการเงินนอก งบประมาณที่แต่ละวัดได้มาจากการจัดประโชชน์ (การให้เช่าที่ดินในวัด) โดยวัดจะจัดให้สำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติดูแลรายได้ในส่วนของการจัดประโชชน์เป็นบางส่วน ซึ่งในบางวัดอาจบริหารจัดการ รายได้ส่วนนี้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจากเงินจากงบประมาณที่จัดสรรให้แต่ละวัดมีไม่เพียงพอต่อการพัฒนาหรือ บูรณะวัด ทำให้วัดต้องหารายได้จากการจัดประโชชน์มาใช้บูรณะและพัฒนาวัดและศาสนสถาน

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีการบริหารจัดการรายได้ในส่วนของการจัดประโชชน์ใน รูปแบบของการฝากเงิน ซึ่งในการฝากเงินดังกล่าวสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติไม่สามารถเลือกสถาบัน การเงินได้ด้วยตนเอง แต่วัดจะเป็นผู้เลือกสถาบันการเงินเองและแจ้งต่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติว่า

ต้องการจะให้ฝากเงินไว้กับสถาบันการเงินใด ซึ่งในส่วนใหญ่แล้ววัดจะเลือกสถาบันการเงินจากความใกล้ชิดของเจ้าอาวาสกับสถาบันการเงิน โดยมักจะเลือกสถาบันการเงินที่เป็นโยมอุปถัมภ์ของวัดหรือศาสนสถานนั้น ๆ เนื่องจากมีความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี จึงไม่มีการพิจารณาถึงความเสี่ยงและผลตอบแทน นอกจากนี้ยังมีการซื้อพันธบัตรรัฐบาลด้วยบางส่วนแต่มีสัดส่วนการซื้อที่น้อยมาก ซึ่งเป็นอำนาจการตัดสินใจของเจ้าอาวาสแต่ละวัด เช่นกันว่าจะให้ซื้อพันธบัตรของหน่วยงานใดเป็นจำนวนเท่าใด ทั้งนี้ รายได้จากการจัดประโยชน์ที่วัดมอบให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดูแลโดยเฉลี่ยแล้วแต่ละวัดมีจำนวนเงินไม่น้อยกว่า ๑ ล้านบาทต่อบัญชี

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบคุ้มครองเงินฝาก

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ในระดับที่น้อยมาก ยิ่งไปกว่านั้นแต่ละวัดที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทำหน้าที่ดูแลบริหารรายได้ในส่วนของการจัดประโยชน์ให้อยู่ในขณะนี้ยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เลย รวมทั้งยังไม่ทราบว่าพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีผลบังคับใช้แล้ว และไม่ทราบว่า ในปี ๒๕๕๔ จะเริ่มการให้วงเงินคุ้มครองไม่เกิน ๕๐ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน และในปี ๒๕๕๕ จะเริ่มการให้วงเงินคุ้มครองไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน ทั้งนี้ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีความเห็นว่าหากมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน วัดหรือศาสนสถานจะได้รับผลกระทบค่อนข้างมากเนื่องจากวัดและศาสนสถานมีรายจ่ายที่ต้องจ่ายเป็นประจำทุกเดือนรวมทั้งต้องเสียภาษีในส่วนจากรายได้จากการจัดประโยชน์ด้วย ซึ่งต้องมีการสำรองจ่ายเงินในทุกเดือน รวมทั้งหากมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน จะส่งผลให้วัดหรือศาสนสถานที่ไม่สามารถสร้าง พัฒนา หรือ บูรณะวัดได้ โดยในส่วนนี้จะส่งผลทำให้วัดและศาสนสถานเสื่อมโทรม ซึ่งจะทำให้ประชาชนเข้าวัดน้อยลง และอาจส่งผลกระทบทำให้สังคมเสื่อมโทรมลงได้ เนื่องจากวัดและศาสนสถานเป็นจุดศูนย์กลางของชุมชนและอาจส่งผลให้ศาสนาเสื่อมถอยลงได้ในท้ายที่สุด

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จะแจ้งให้วัดหรือศาสนสถานรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ และอาจเสนอแนะให้วัดหรือศาสนสถานนำเงินไปฝากยังสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ อาทิ ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์เนื่องจากได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

ภาครัฐควรส่งเจ้าหน้าที่ไปให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้วัดและศาสนสถานทราบถึงจำนวนวงเงินคุ้มครองที่จะได้รับ ทั้งนี้ วัดและศาสนสถานเป็นหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไรแต่เป็นศูนย์กลางของชุมชน ซึ่งช่วยขัดเกลาสั่งสอนผู้คนให้รู้จักและเห็นความสำคัญของพระพุทธศาสนา และศรัทธาเชื่อถือในพระธรรมคำสั่งสอน รวมทั้งยังเป็นสถานที่สำหรับแสดงธรรมแก่ผู้คนซึ่งหากมีคนเข้าวัดมากขึ้นก็จะช่วยส่งเสริมให้พระพุทธศาสนามีความมั่นคงมากขึ้นด้วย ภาครัฐจึงควรพิจารณาให้ความคุ้มครองเงินฝากในส่วนที่เป็นรายได้จากการจัดประโยชน์ของวัดและศาสนสถานเต็มจำนวน เพื่อช่วยให้วัดหรือศาสนสถานสามารถนำเงินทั้งหมดที่มีไปพัฒนาและบูรณะวัดได้อย่างเต็มที่

๑๑) ธนาคารซิตี้แบงก์ เอ็น.เอ. สาขากรุงเทพฯ

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

การให้บริการหลักของธนาคารแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ Global Transaction Service และการลงทุนในตลาดเงิน (Money Market) โดยธนาคารได้เริ่มประกอบธุรกิจ Escrow Account^๑ ในประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ โดยการให้บริการธุรกิจ Escrow Account เป็นส่วนหนึ่งของผลิตภัณฑ์ในกลุ่ม Global Transaction Service ซึ่งถือเป็นการให้บริการธุรกิจ Agency & Trust โดยเมื่อกระทรวงการคลังได้ออกพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ธนาคารจึงยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ซึ่งประเภทของธุรกรรมการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาประกอบด้วย (๑) การจัดทำบัญชี Escrow เพื่อการเสนอขายหุ้นให้ประชาชนทั่วไป (IPO/PO) (๒) การซื้อขายบริษัทหรือการควบรวมกิจการ (M&A) Management Buyout (MBO) (๓) การซื้อขายทรัพย์สิน/หลักทรัพย์ (Asset/Share Purchase) โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ กลุ่มลูกค้าที่เป็นบริษัทที่มีการเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ หรือฟื้นฟูกิจการ ที่จะต้องมีการให้บริการ Escrow และกลุ่มลูกค้าที่ต้องการซื้อหรือควบรวมกิจการ เสนอบริการเกี่ยวกับการเสนอซื้อหลักทรัพย์ หรือการแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน หรือทุกธุรกรรมที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับ Escrow โดยธนาคารจะมีช่องทางการหาลูกค้าทั้งจากภายในและนอกประเทศ ซึ่งมีช่องทางการติดต่อและสรรหาลูกค้าทั้งทางตรงกับบริษัท หรือลูกค้า และทางอ้อมโดยรับการแนะนำในกลุ่มลูกค้าของฝ่ายอื่นและงานบริการอื่น ๆ หรือบริษัท/สำนักงานกฎหมาย ธุรกิจ วาณิชกิจธนาคาร Private Equity Firms หรือบริษัทที่ปรึกษาทางการเงิน ทั้งนี้ การทำสัญญา Escrow ทุกฉบับ จะได้รับการพิจารณาและตรวจสอบโดยฝ่ายกฎหมายของธนาคาร หรือบริษัทที่ปรึกษากฎหมายอย่างรอบคอบ และมีการส่งสัญญาดังกล่าวให้ลูกค้าตรวจสอบแก้ไขจนเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายก่อนจึงจะเริ่มเซ็นสัญญา เมื่อเซ็นสัญญา escrow แล้ว ธนาคารจะนำเงินดังกล่าวไปเปิดบัญชีไว้กับธนาคารภายใน ๑ วัน และรอจนกว่าจะถึงกำหนดเวลาตามที่ระบุในสัญญาจึงจะนำเงินออกมาดำเนินการตามสัญญา ซึ่งแต่ละสัญญาจะมีเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ไม่ต่ำกว่า ๑๐ ล้านบาท โดยเฉลี่ยมีลูกค้านำเงินมาทำธุรกรรมดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ประมาณ ๑๐๐ ล้านบาทต่อปี สำหรับระยะเวลาของการสิ้นสุดสัญญาส่วนใหญ่คือ ๗ วัน และระยะเวลาของสัญญาที่นานที่สุดคือ ๓ เดือน ทั้งนี้ ลูกค้าส่วนใหญ่เป็นลูกค้าชาวต่างชาติโดยคิดเป็นร้อยละ ๗๐ ของจำนวนลูกค้าทั้งหมด

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

ธนาคารมีการบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินโดยเลือกฝากไว้กับธนาคารตนเองเนื่องจากเชื่อมั่นในศักยภาพในการบริหารงานของธนาคารตนมากกว่าธนาคารอื่น โดยมีการแยกบัญชีไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสามารถเรียกคืนเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ได้ทันทีเมื่อสิ้นสุดสัญญา ทั้งนี้ เมื่อธนาคารได้เปิดบัญชีดูแลผลประโยชน์แล้วจะมีฝ่ายการลงทุนนำเงินดังกล่าวไปลงทุน (ไม่สามารถเปิดเผยได้ว่านำไปลงทุนในสินทรัพย์ประเภทใดบ้าง) ซึ่งการลงทุนดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระยะเวลาของเงินที่อยู่ในบัญชีดูแลผลประโยชน์ แต่ในกรณีที่ระยะเวลาของสัญญาดูแลผลประโยชน์เป็นระยะเวลาที่สั้นธนาคารจะเก็บรักษาเงินไว้เฉย ๆ โดยไม่มีการนำเงินไปลงทุน ซึ่งเมื่อถึงกำหนดเวลาธนาคารจะสามารถเรียกคืนเงินกลับเข้าสู่บัญชีได้ทันที

^๑ แต่เดิมสถาบันการเงินสามารถทำหน้าที่เป็นคณกลางรับฝากเงินของคู่สัญญาได้ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. สนส.(๑๑)ว.๕๑๔/๒๕๔๔ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจ Escrow Account ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้ออกพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

ธนาคารและลูกค้าของธนาคารมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นอย่างดี เนื่องจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ซึ่งในปัจจุบันธนาคารได้นำเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาได้มาคำนวณเพื่อนำส่งกองทุนคุ้มครองเงินฝากด้วย (เฉพาะบัญชีของลูกค้าที่เป็นชาวไทย เนื่องจากลูกค้าชาวต่างชาติไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑) ทั้งนี้ ธนาคารทราบเป็นอย่างดีว่าในเดือนสิงหาคมปี ๒๕๕๕ จะเริ่มลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารคิดว่าจะไม่ได้รับผลกระทบต่อการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองดังกล่าว เนื่องจากธนาคารทำหน้าที่เป็นคนกลางดูแลการชำระหนี้ตามสัญญาและจัดให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้น ซึ่งเจ้าของเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ที่แท้จริงคือคู่สัญญาหรือประชาชน จึงทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองดังกล่าวคือประชาชน โดยประชาชนอาจได้รับผลกระทบที่รุนแรงจากลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน เนื่องจากเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะมีมูลค่าค่อนข้างสูง โดยมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า ๑๐ ล้านบาท

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.

๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่ถึงกำหนดการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงไม่มีการเตรียมการในอนาคต ประกอบกับลูกค้าของธนาคารส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ สำหรับลูกค้าชาวไทยส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างดี ลูกค้าทราบถึงสิทธิและขอบเขตของเงินที่ตนจะได้รับความคุ้มครอง และได้มีการพิจารณาความเสี่ยงด้วยตนเองโดยเลือกทำธุรกรรมกับธนาคารที่มีความน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ ธนาคารได้แจ้งแก่ลูกค้าทุกรายว่าลูกค้าจะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่จะไม่ได้รับการคุ้มครองเงินเต็มจำนวนตามกฎหมายว่าด้วยการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา เนื่องจากไม่มีประกาศหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ

๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

เนื่องจากธนาคารมีผู้ใช้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน รวมทั้งลูกค้าส่วนใหญ่ของธนาคารเป็นชาวต่างชาติซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น ธนาคารจึงไม่กังวลต่อลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือลูกค้าชาวไทย ซึ่งหากรัฐออกนโยบายให้ความคุ้มครองแก่เงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์เต็มจำนวนจะส่งผลดีต่อผู้บริโภคหรือประชาชนผู้ใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม ธนาคารต้องการทราบความชัดเจนในการได้รับความคุ้มครองดังกล่าวว่ายึดหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหากยึดหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ไม่ควรมีการนำเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญามาคำนวณเพื่อสมทบเข้ากองทุนสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยากและความสับสนในภายหลัง

๑๒) ธนาคารฮองกงและเซี่ยงไฮ้แบงกิงคอร์ปอเรชั่น จำกัด

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

ธนาคารได้เริ่มประกอบธุรกิจ Escrow Account^๒ ในประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ โดยเมื่อกระทรวงการคลังได้ออกพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ธนาคารจึงยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ซึ่งประเภทของธุรกรรมการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาประกอบด้วย การทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (Escrow Agent) เพื่อการเสนอขายหุ้นให้ประชาชนทั่วไป (IPO/PO) การเสนอขายหลักทรัพย์แก่บุคคลเฉพาะเจาะจงในวงจำกัด และการควบและรวมกิจการ (M&A) Management Buyout (MBO) การซื้อขายทรัพย์สิน/หลักทรัพย์ (Asset/Share Purchase) โดยมีกลุ่มลูกค้าเป้าหมายของบริการบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา คือลูกค้าประเภทองค์กรธุรกิจข้ามชาติ ธุรกิจขนาดใหญ่ ขนาดกลาง รวมทั้งองค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ โดยได้รองรับความต้องการทางธุรกิจต่าง ๆ ของลูกค้า เช่น การซื้อขายทรัพย์สิน/หลักทรัพย์ การซื้อกิจการ การควบและรวมกิจการ (M&A) การเสนอขายหุ้นให้ประชาชนทั่วไป (IPO) การเสนอขายหลักทรัพย์แก่บุคคลเฉพาะเจาะจงในวงจำกัด และการขยายฐานการลงทุนไปต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ ธนาคารจะเลือกให้บริการเฉพาะกับลูกค้าที่เป็นลูกค้าของธนาคารเดิมอยู่แล้ว เนื่องจากสามารถรู้จักลูกค้าได้เป็นอย่างดี โดยการทำสัญญา Escrow ทุกฉบับจะได้รับการพิจารณาและตรวจสอบโดยฝ่ายกฎหมายของธนาคาร หรือบริษัทที่ปรึกษากฎหมายอย่างรอบคอบ และมีการพูดคุยกับลูกค้าให้ทุกฝ่ายรับทราบถึงรายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาที่ตรงกันและส่งสัญญาดังกล่าวให้ลูกค้าตรวจสอบแก้ไขจนเป็นที่พอใจจึงจะเซ็นสัญญา เมื่อเซ็นสัญญา Escrow แล้ว ธนาคารจะนำเงินดังกล่าวไปเปิดบัญชีไว้กับธนาคารภายใน ๑ วัน และรอจนกว่าจะถึงกำหนดเวลาตามที่ระบุในสัญญาจึงจะนำเงินออกมาดำเนินการตามสัญญา และเนื่องจากได้รับค่าธรรมเนียมในการให้บริการในอัตราที่ต่ำจึงจำเป็นต้องกำหนดมูลค่าของเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ไว้ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าระดับ ๓๐๐ ล้านบาท เพื่อให้ได้รับค่าธรรมเนียมที่คุ้มกับต้นทุนในการดำเนินงาน ทั้งนี้ มีระยะเวลาในการสิ้นสุดสัญญาเพียง ๓ - ๗ วัน ในขณะที่ธนาคารยังไม่รับเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาสำหรับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ใช้เวลาที่ค่อนข้างนาน และมีขั้นตอนค่อนข้างมาก ซึ่งอาจได้รับค่าธรรมเนียมในการให้บริการที่ไม่คุ้มทุน ทั้งนี้ ลูกค้าส่วนใหญ่เป็นลูกค้าภายในประเทศโดยคิดเป็นร้อยละ ๘๐ ของจำนวนลูกค้าทั้งหมด

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

ธนาคารมีการบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินโดยเลือกฝากเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ไว้กับธนาคารตนเองเนื่องจากเชื่อมั่นในศักยภาพในการบริหารงานของธนาคารตนมากกว่าธนาคารอื่น รวมทั้งจะทำให้ง่ายต่อการบริหารงานจัดการ ซึ่งจะมีการแยกบัญชีไว้อย่างชัดเจน สำหรับการลงทุนเมื่อธนาคารได้รับเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์จะมีฝ่ายการลงทุนนำเงินดังกล่าวไปลงทุนโดยเน้นการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ และมีสภาพคล่องสูง อาทิ การลงทุนในเงินฝากระหว่างธนาคาร หรือ Devers deposit กับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะใช้ระยะเวลาที่ไม่นานสามารถนำเงินกลับเข้าสู่บัญชีดูแลผลประโยชน์ได้ตามกำหนดเวลาของสัญญา โดยธนาคารยึดหลักเกณฑ์การลงทุนที่เข้มงวดกว่าหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนตาม Basel II ของธนาคารแห่งประเทศไทย

^๒ แต่เดิมสถาบันการเงินสามารถทำหน้าที่เป็นคนกลางรับฝากเงินของคู่สัญญาได้ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. สนส.(๑๑)ว.๕๑๔/๒๕๔๔ เรื่อง การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจ Escrow Account ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้ออกพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ไทย รวมทั้งยังยึดหลักการลงทุนที่จะไม่สร้างภาระแก่เงินลงทุน กล่าวคือ เลือกลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ และคำนึงถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อเงินลงทุน อาทิเช่น อัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

ธนาคารและลูกค้าของธนาคารมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ เป็นอย่างดี ผ่านการเข้าร่วมงานสัมมนาและสื่อประชาสัมพันธ์ โดยในปัจจุบันเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาได้นำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ธนาคารทราบเป็นอย่างดีว่าในเดือนสิงหาคมปี ๒๕๕๕ จะเริ่มลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารคิดว่าจะไม่ได้รับผลกระทบต่อการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองดังกล่าว เนื่องจากการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์จะได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังจากพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

ธนาคารไม่มีการเตรียมการในอนาคต เนื่องจากธนาคารยึดหลักการปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ฯ ประกอบกับการทำธุรกรรมของธนาคารจะมีเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ไว้เป็นเวลาที่ไม่นานประมาณ ๓ - ๗ วัน ซึ่งลูกค้ามีการตรวจสอบความเสี่ยงด้วยตนเองโดยเลือกทำธุรกรรมกับธนาคารที่ตนเชื่อถือและไว้วางใจอยู่แล้ว

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

เนื่องจากการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา หรือ Escrow Agent อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ธนาคารจึงเห็นว่าควรยึดหลักปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติฯ ซึ่งเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์จะได้รับการคุ้มครองเต็มจำนวน ดังนั้น จึงควรกันบัญชีดูแลผลประโยชน์ออกจากการการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ซึ่งจะได้รับการคุ้มครองเพียง ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน เท่านั้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ธนาคารประสงค์ให้มีการระบุนความชัดเจนของระยะเวลาในการคืนเงินในกรณีที่ดินสถาบันการเงินถูกระงับใบอนุญาตเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนที่จะได้รับเงินคือเต็มจำนวนภายใต้กรอบระยะเวลาที่แน่นอน

๑๓) ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด (ชสท.)

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

ชสท. เป็นนิติบุคคลประเภทสหกรณ์ในรูป ชุมนุมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบาทเป็นชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับประเทศ โดยมีสมาชิกเป็นชุมนุมสหกรณ์การเกษตรหรือชุมนุมสหกรณ์จังหวัดเป็นสมาชิก จำนวน ๗๔ จังหวัด ครอบคลุมสหกรณ์การเกษตร ทั่วประเทศจำนวนประมาณ ๓,๗๐๐ สหกรณ์

ชสท. เป็นศูนย์กลางของร้านสหกรณ์การเกษตรทั่วประเทศ ทำหน้าที่ซื้อขายสินค้า ปัจจัยการผลิตเครื่องอุปโภคบริโภคส่งให้แก่สหกรณ์ในอำเภอและจังหวัดต่าง ๆ โดยการสั่งซื้อสินค้าจากผู้ผลิต เพื่อเป็นการลดต้นทุนของสินค้าที่เป็นวัตถุดิบในการเกษตรกรรม ช่วยขายผลผลิตของสหกรณ์การเกษตร ตลอดจนการให้ความรู้ที่จำเป็นเกี่ยวกับเทคโนโลยีทางการเกษตร การเงิน การบริหารจัดการแก่สมาชิก แต่ไม่มีการรับฝากเงิน ไม่มีการให้สินเชื่อ

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

ชสท. มีการฝากเงินในหลายสถาบันการเงิน โดยมีเงินฝากอยู่ที่ประมาณ ๙ หลัก โดยการเลือกสถาบันการเงินที่ฝากเงิน ชสท. คำนึงถึงความสะดวกในการดำเนินงานของ ชสท. ความมั่นคงของสถาบันการเงิน และผลตอบแทนจากอัตราดอกเบี้ยด้วย

สำหรับสหกรณ์การเกษตร เงินหมุนเวียนในสหกรณ์การเกษตรมีหลากหลายขึ้นอยู่กับชุมชนนั้น ๆ อาทิ สหกรณ์ระดับอำเภอบางแห่งมีเงินหมุนเวียนอยู่ในระบบเป็นจำนวนเงินถึง ๒๐๐ - ๖๐๐ ล้านบาท (สามารถดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ website ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์) ซึ่งปัจจุบันสหกรณ์การเกษตรจะใช้จ่ายเงินส่วนใหญ่ในการให้สมาชิกกู้ยืมหรือจัดหาวัตถุดิบ อาทิ ปุ๋ย กล้าให้แก่สมาชิกกู้ยืม เป็นต้น

เงินส่วนใหญ่ของสหกรณ์การเกษตรจะเป็นเงินที่ใช้หมุนเวียนอยู่ในระบบจะมีเฉพาะเงินออมจริง ๆ เท่านั้นที่จะฝากอยู่ในสถาบันการเงินในระยะยาว และการฝากเงินจะขึ้นอยู่กับรอบของการทำเกษตรกรรมด้วย อาทิ ภายหลังจากฤดูเก็บเกี่ยว สหกรณ์มีเงินที่ได้รับจากชำระคืนของสมาชิก สหกรณ์ก็จะนำไปฝากกับสถาบันการเงิน และเมื่อถึงระยะเวลาเก็บเกี่ยว เงินก็จะถูกเบิกออกจากบัญชีเพื่อนำมาหมุนเวียนในสหกรณ์ต่อไป ดังนั้นผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าหากสถาบันการเงินปิดตัวลงจะกระทบต่อสหกรณ์การเกษตรเพียงเงินออมระยะยาวเท่านั้น ไม่กระทบเงินทุนหมุนเวียนมากนัก

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดการฝากและการลงทุนในเงินของสหกรณ์ที่มีความเสี่ยงต่ำเอาไว้แล้วตามมาตรา ๖๒ โดยสหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(๒) ฝากในธนาคาร หรือฝากในสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(๓) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(๔) ซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(๕) ซื้อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(๖) ซื้อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวกหรือส่งเสริมความเจริญแก่กิจการของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๗) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

ดังนั้น ความเสี่ยงในการฝากเงินจึงมีจำกัดลงเหลือเฉพาะธนาคารหรือสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

ปัจจุบัน การฝากเงินของสหกรณ์การเกษตร นอกจากต้องฝากกับสหกรณ์ออมทรัพย์แล้ว ยังพิจารณาที่จะฝากเงินในธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ตนมีธุรกรรมด้วย และสถาบันการเงินที่ให้ผลตอบแทนสูง อย่างไรก็ตาม ธุรกรรมในสหกรณ์การเกษตรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ความเข้าใจในเรื่องการเงินและการเข้าถึงแหล่งข้อมูลอาจมีข้อจำกัด จึงอาจไม่เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางการเงินของสถาบันการเงิน

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองเงินฝากผ่านทางหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ แต่ยังไม่ทราบถึงรายละเอียดของการลดวงเงินการให้ความคุ้มครองตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์เข้าใจว่า ผู้บริหารสหกรณ์การเกษตรและเกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงการคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยและมีความเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้ความรู้แก่ผู้บริหารสหกรณ์การเกษตรและเกษตรกร

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.

๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจะร่วมกันให้ความรู้กับสหกรณ์การเกษตรและเกษตรกรเกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝาก ทั้งนี้ ชุมชนสหกรณ์การเกษตรฯ จะเป็นช่องทางหนึ่งในการให้ความรู้ด้านการคุ้มครองเงินฝากแก่เกษตรกรและกรรมการของสหกรณ์การเกษตร และคาดว่าเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรจะมีการตื่นตัวและระมัดระวังในการฝากเงินกับสถาบันการเงินมากขึ้น

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ

๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับระบบการคุ้มครองเงินฝากแก่เกษตรกรและกรรมการของสหกรณ์การเกษตรเพื่อให้มีการเตรียมความพร้อม และการบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินของสหกรณ์การเกษตร และควรเพิ่มช่องทางให้สหกรณ์การเกษตรและเกษตรกรเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสถานะและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ทั้งนี้ หากเป็นไปได้ อาจมีความจำเป็นที่ต้องให้ความคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์การเกษตรและเกษตรกรเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นผู้ฝากเงินเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของสถาบันการเงินได้ยาก

๑๔) ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด (ชสอ.)

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

ชสอ. มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ รวมทั้งกิจการอื่น ๆ อาทิ ส่งเสริมและเผยแพร่กิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ แนะนำให้ช่วยเหลือในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ รับเงินฝากจากสหกรณ์สมาชิกและจัดหาทุนโดยวิธีอื่น ให้เงินกู้แก่สหกรณ์สมาชิก หรือสหกรณ์อื่น ฝากหรือลงทุนตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด เป็นต้น รวมทั้งงานอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สหกรณ์ในประเทศไทยมี ๗ ประเภท รวมทั้งสิ้นประมาณ ๘,๐๐๐ แห่ง มีทรัพย์สินหมุนเวียนอยู่ในระบบประมาณ ๑.๕๕ ล้านล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ ๑๐ - ๑๒ ของ GDP และมีฐานเงินฝากอยู่ประมาณ ๓ - ๔ แสนล้านบาท เงินฝากส่วนใหญ่เป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยสหกรณ์ออมทรัพย์มีประมาณ ๑,๓๐๐ แห่ง มีสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ฝากเงินกับสถาบันการเงินไม่ถึง ๑๐๐ แห่ง เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่จะเน้นให้สมาชิกกู้ยืมมากกว่าจะฝากเงินในสถาบันการเงิน อนึ่ง หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ในระบบสหกรณ์ออมทรัพย์มีอยู่ประมาณร้อยละ ๐.๕

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

การฝากเงินปัจจุบันของสหกรณ์ออมทรัพย์จะเป็นไปตามที่กฎหมายสหกรณ์กำหนดโดยจะมีการฝากเงินทั้งในสถาบันการเงินเอกชนและสถาบันการเงินของรัฐ และส่วนใหญ่การฝากเงินของสหกรณ์จะพิจารณาสถาบันการเงินที่ผลตอบแทนสูง ซึ่งมักเป็นสถาบันการเงินที่มีขนาดเล็กและมีความเสี่ยง ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าเมื่อวงเงินความคุ้มครองลดลง สหกรณ์ก็จะมีการพิจารณาเรื่องความเสี่ยงในการฝากเงินมากยิ่งขึ้น

ผู้บริหารของสหกรณ์ส่วนใหญ่เลือกมาจากสมาชิกด้วยกัน และมักจะอยู่ในสายอาชีพเดียวกัน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นต้น ผู้บริหารส่วนใหญ่จึงไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินการธนาคาร และอาจไม่มีความสนใจในข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันการเงินมากนัก นอกจากนี้ ผู้บริหารมักทำงานให้สหกรณ์เป็นงานเสริม นอกเวลาทำงาน ยกเว้นสหกรณ์ขนาดใหญ่เท่านั้นที่จะมีผู้บริหารและพนักงานของสหกรณ์ออมทรัพย์เต็มเวลา สำหรับสหกรณ์ยูเนียนจะเป็นสหกรณ์ที่ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดของการเป็นสมาชิกมากนัก อาจเป็นการจัดตั้งภายในชุมชน ดังนั้น สมาชิกอาจไม่รู้จักรักกันมากนักและมาจากคนหลากหลายอาชีพ

สหกรณ์ออมทรัพย์มีการฝากเงินระหว่างกันด้วย เนื่องจากในหมู่สหกรณ์ออมทรัพย์ด้วยกันจะทราบถึงสถานะของสหกรณ์อื่น ๆ ความเสี่ยงจึงมีไม่มากนัก

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองเงินฝากผ่านทางหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ แต่ยังไม่ทราบถึงรายละเอียดของการลดวงเงินการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายและยังเข้าใจว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ

สมาชิกสหกรณ์จะมีความรู้หลากหลายตามแต่สายอาชีพ ส่วนมากจะไม่มีความรู้มากนักเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ขึ้นอยู่กับสาขาอาชีพของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น อาทิ สหกรณ์ออมทรัพย์ครู เป็นต้น ในส่วนสหกรณ์ขนาดใหญ่บางแห่งเท่านั้นที่อาจจะมีผู้มีความรู้ด้านบัญชีและเศรษฐศาสตร์เข้ามาช่วยบริหารจัดการ อาทิ สหกรณ์ของมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ สหกรณ์ของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

สมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่ รวมทั้งประชาชนอีกเป็นจำนวนมาก (ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์) ยังไม่ทราบหรือเข้าใจในการคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ และยังไม่ทราบถึงวงเงินที่ได้รับความคุ้มครองว่าในปัจจุบันเป็นเท่าไรและจะลดลงเหลือ ๑ ล้านบาทในปีใด

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.

๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

ที่ผ่านมา ชสอ. ได้ดำเนินการจัดการสัมมนาให้ความรู้แก่สมาชิก ทั้งชุมนุมสหกรณ์ สหกรณ์ เมื่อพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับ รวมทั้งได้มีการทำหนังสือถึงสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเสนอความเห็นให้มีการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์เป็นพิเศษ เนื่องจากมีความเป็นห่วงเงินออมของสมาชิก และมีความเห็นว่าภาครัฐควรจะให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ในประชาชนส่วนใหญ่ ทราบเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการประกันเงินฝากที่จำกัดวงเงินคุ้มครองนี้

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ

๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับระบบการคุ้มครองเงินฝากแก่สหกรณ์เกี่ยวกับระบบคุ้มครองเงินฝากที่กำลังลดวงเงินอยู่ โดยควรใช้สื่อที่เข้าถึงประชาชนได้มาก อาทิ การออกข่าวโทรทัศน์และ

ควรดำเนินการเป็นระยะ ๆ

เมื่อมีการกำหนดนโยบายทางการเงินอย่างอื่น อาทิ การขึ้นลงของดอกเบี้ย ที่เกี่ยวข้องกับการฝากเงิน ควรมีการคำนึงถึงผลกระทบเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองเงินฝากด้วย

มีความประสงค์ให้รัฐพึงพิจารณาว่า เป็นการยากที่จะแยกว่าเงินฝากของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่อยู่ในสถาบันการเงินเป็นเงินของสมาชิกคนใดจำนวนเท่าไร จึงมีความจำเป็นที่จะให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ เพื่อที่จะป้องกันความเสียหายของสมาชิกสหกรณ์

๑๕) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต.)

(๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ก่อตั้งขึ้นในปี ๒๕๓๕ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยทำหน้าที่หลักในการกำกับดูแลตลาดทุนไทย ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้แบ่งโครงสร้างการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุนออกเป็น ๗ ด้านหลัก ได้แก่ ๑) การออกหลักทรัพย์และครอบงำกิจการ ๒) ธุรกิจหลักทรัพย์ ๓) ธุรกิจจัดการลงทุน ๔) ตลาดรอง ๕) การตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมาย ๖) ธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า และ ๗) ธุรกิจการเป็นทรัสต์

ในส่วนของธุรกิจจัดการลงทุน ได้มีการกำหนดโครงสร้างของธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลไว้ ๕ ประเภท ประกอบด้วย ๑) กองทุนรวม ๒) กองทุนส่วนบุคคล ๓) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ๔) Venture Capital Fund และ ๕) การจัดการเงินทุนสัญญาซื้อขายล่วงหน้า

ณ สิ้นปี ๒๕๕๓ มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (NAV) โดยรวมของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอยู่ที่ ๕๗๓,๓๘๐ ล้านบาท โดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีการลงทุนในตราสารหนี้มากที่สุด คือร้อยละ ๗๒.๗ ของ NAV ตามด้วยตราสารทุน ร้อยละ ๑๓.๔ และเงินฝาก ร้อยละ ๑๐.๓ โดยมีจำนวนกองทุนทั้งสิ้น ๔๖๙ กองทุน ทั้งนี้ จากกองทุนทั้งหมดพบว่าร้อยละ ๗๙.๑ เป็นกองทุนขนาดใหญ่กว่า ๑๐๐ ล้านบาท และร้อยละ ๗๗.๔ มีจำนวนสมาชิกกองทุนมากกว่า ๕๐๐ คน เมื่อพิจารณาลักษณะกองทุน พบว่าร้อยละ ๖๐.๘ เป็นกองทุนหลายนายจ้าง และร้อยละ ๑๖ เป็นกองทุนหลายนโยบายการลงทุน (master fund) สำหรับจำนวนนายจ้าง มีจำนวน ๙,๙๗๕ ราย ส่วนจำนวนสมาชิกมีประมาณ ๒.๑ ล้านคน

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

สำหรับประเด็นการบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น จะพบว่าที่ผ่านมากองทุนมีการกระจายการลงทุนไปยังสินทรัพย์อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตราสารหนี้ประเภทต่าง ๆ เป็นผลให้สัดส่วนของเงินฝากลดลงจนเหลือประมาณร้อยละ ๑๐ ในปัจจุบัน ต่างจากในอดีตที่เคยสูงถึงร้อยละ ๓๐ ซึ่งเป็นผลจากพัฒนาการของตลาดทุนในประเทศที่เติบโตขึ้นมาก

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า หน่วยงานในกำกับมีความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝากเป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นผู้เชี่ยวชาญในการดูแลเงินกองทุน และการลงทุนส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนในสินทรัพย์อื่น ๆ ที่มีเงินฝากเป็นหลัก

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้มีการศึกษาและเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครองเงินฝากอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กฎหมายยังไม่มีผลบังคับใช้ จนกระทั่งมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และการเริ่มทยอยลดวงเงินคุ้มครองที่จะเหลือ ๑ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๕ โดยในระยะแรกเน้นในเรื่องของการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Awareness) อันเป็นผลจากการนำระบบคุ้มครองเงินฝากมาใช้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีผลใช้บังคับแล้ว เริ่มมีเสียงเรียกร้องจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ที่ขอความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นพิเศษแก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

นอกจากการเตรียมความพร้อมในเรื่องการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองเงินฝากแล้ว สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ยังได้เตรียมการในส่วนของการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตลาดทุนทั้งในด้านความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ลงทุน การปรับปรุงกฎเกณฑ์การลงทุน การกำกับดูแล รวมถึงการผ่อนปรนหลักเกณฑ์การไปลงทุนต่างประเทศ เพื่อเพิ่มทางเลือกให้กับนักลงทุน หากไม่ต้องการฝากเงินไว้กับสถาบันการเงิน

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าไม่ว่าภาครัฐจะเพิ่มหรือไม่เพิ่มวงเงินคุ้มครอง กระบวนการพิจารณาต้องยืนอยู่บนหลักการเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าจะให้มีการเพิ่มวงเงินคุ้มครองก็ต้องให้แก่อำนาจกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทุกประเภทเหมือนกันทั้งหมด มิใช่ให้เฉพาะแก่อำนาจกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบางหน่วยงานเท่านั้น นอกจากนี้ต้องมีคำตอบแก่สังคมว่าทำไมถึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ เพราะเมื่อให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมแก่ผู้ฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งแล้ว ก็จะมีผู้ฝากเงินประเภทอื่น ๆ ขอให้คุ้มครองเพิ่มเติมด้วย

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาแนวทางปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองเงินฝากในต่างประเทศจะพบว่า ต่างประเทศไม่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินในลักษณะของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยแต่อย่างใด เพราะถือว่าบริหารโดยกลุ่มนักลงทุนมืออาชีพ (Sophisticated investor) ที่มีความรู้ในเรื่องการเลือกสินทรัพย์ลงทุนเพื่อกระจายความเสี่ยงของเงินลงทุน นอกจากนี้ หากให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมแก่กลุ่มผู้ฝากเงินประเภทนี้แล้ว อาจยังเป็นการเพิ่มภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral hazard) ให้แก่ระบบสถาบันการเงิน เพราะจะมีการนำเงินไปฝากในสถาบันการเงินที่ไม่มั่นคงแต่ให้ผลตอบแทนสูงเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

(๕.๑) เห็นว่าการไม่กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงินเข้ามาอยู่ในระบบคุ้มครองเงินฝาก จะก่อให้เกิดการบิดเบือน (Distortion) ต่อระบบ รัฐบาลควรมีความชัดเจนในเรื่องนี้

(๕.๒) วิฤตการณ์เงินรอบที่ผ่านมา (ปี ๒๕๕๑) ระบบประกันเงินฝากในหลายประเทศแสดงให้เห็นว่ามีส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน และทำให้สถานการณ์คลี่คลายเข้าสู่ภาวะปกติ ซึ่งเป็นผลจากการที่หลายประเทศได้มีการปรับเพิ่มวงเงินคุ้มครอง หรือให้มีการคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน

(๕.๓) สถาบันคุ้มครองเงินฝากนอกจากการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับประชาชนในเรื่องการลดวงเงินคุ้มครองแล้ว ควรมีการดำเนินงานในลักษณะเชิงรุก (Proactive) ไม่ใช่การทำงานในลักษณะเป็นการตั้งรับ (Preventive) เช่น การเพิ่มบทบาทการตรวจสอบสถาบันการเงิน เป็นต้น

๑๖) นายสรสิทธิ์ สุนทรเทศ ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายกำกับสถาบันการเงิน ธนาครแห่งประเทศไทย

ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายกำกับสถาบันการเงิน ธนาครแห่งประเทศไทย (นายสรสิทธิ์ สุนทรเทศ) ให้ข้อมูลในความคิดเห็นส่วนตัว โดยไม่เห็นด้วยกับการขยายความคุ้มครองให้กับบุคคลหรือหน่วยงานนิติบุคคลใด เป็นการเฉพาะ เพราะผู้ฝากเงินทุกรายควรได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ขณะที่ในส่วนของการกองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งมีความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการ หากให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ก็อาจเป็นการเอาเปรียบแก่ผู้ฝากเงินรายอื่น เพราะหลักการสำคัญพื้นฐานของการคุ้มครองเงินฝากคือการคุ้มครองเงินฝากสำหรับผู้ที่มีข้อมูลน้อย ตลอดจนรูปแบบการคุ้มครองเงินฝากในต่างประเทศก็ให้ความคุ้มครองเท่าเทียมกันสำหรับผู้ฝากเงินทุกราย ดังนั้น หากจะมีการขยายความคุ้มครองเงินฝาก ควรเป็นการขยายเพดานความคุ้มครองเงินฝากสูงสุดให้แก่ผู้ฝากเงินทุกรายโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เช่น การเพิ่มความคุ้มครองเงินฝากจาก ๑ ล้านบาท เป็น ๓ ล้านบาท หรือ ๕ ล้านบาท เป็นต้น ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องคำนวณ ระดับเงินนำส่งที่เหมาะสมในกรณีต่าง ๆ กัน ควบคู่ไปกับช่องทางอื่น ๆ ในการเตรียมการรองรับกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต เช่น การให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถออกตราสารที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันได้ หรือเก็บเงินนำส่งเพิ่มเพื่อนำมาชดเชยเงินกองทุน นอกจากนี้ ธนาครแห่งประเทศไทยต้องมีมาตรการในการกำกับดูแลตั้งแต่ต้น และหากเพิกถอนใบอนุญาตก็ต้องดำเนินการก่อนที่ความเสียหายจะมากเกินกว่าการได้คืนของสินทรัพย์ที่มีอยู่

ในส่วนของมูลนิธิหรือองค์กรสาธารณกุศล เป็นเรื่องละเอียดอ่อนสำหรับสังคมไทย แต่มีความเห็นว่า การรับเงินเข้ามาขององค์กรสาธารณกุศล ควรเป็นการรับเงินบริจาคเข้ามาแล้วใช้ออกไป หรือดำเนินการตามพันธกิจหลักขององค์กรมากกว่าการออมหรือการลงทุนในระยะยาว ยกเว้นในกรณีการออมเพื่อการสร้างสาธารณูปโภคในระยะยาว เช่น การสร้างอาคาร และหากจะดำรงเงินฝากเพื่อสภาพคล่องในระยะยาวก็ไม่ควรอยู่ในระดับที่สูงเกินไป นอกจากนี้ องค์กรสาธารณกุศลเหล่านี้จะต้องมีความเป็นมืออาชีพในการบริหาร หรือมีคณะกรรมการบริหารองค์กร และองค์กรสาธารณกุศลควรมีการกระจายเงินฝากไปยังสถาบันการเงินต่าง ๆ มากกว่าเลือกการฝากเงินกับสถาบันการเงินบางแห่ง ขณะเดียวกันการกำหนดเกณฑ์เพื่อป้องกันหน่วยงานใดจะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษยังถือเป็นเรื่องยาก และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่กลุ่มที่ไม่ได้รับการขยายความคุ้มครอง

ในกรณีของศาสนสถาน มีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากวัดหรือศาสนสถานส่วนใหญ่ยังไม่ทราบรายละเอียดของการคุ้มครองเงินฝาก อย่างไรก็ตาม ความรู้ความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวถือเป็นดาบสองคม และก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าวเช่นกัน

แนวทางในการบริหารเงินของหน่วยงานข้างต้น สามารถดำเนินการได้โดยการสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมบริหารจัดการ หรือการจ้างบริษัทที่มีความเป็นมืออาชีพมาบริหารจัดการ การกำหนดระยะเวลาการฝากหรือการลงทุนที่เหมาะสมโดยไม่ถือเงินฝากไว้ในระยะยาวเกินไป และท้ายที่สุดคือการกระจายความเสี่ยงไปยังสถาบันการเงินอื่น และการลงทุนรูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาลและตลาดตราสารหนี้ ซึ่งมีความมั่นคงไม่ต่างกัน ตลอดจนการฝากเงินในสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่ระบุนความคุ้มครองเต็มจำนวน

เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน มีความเห็นว่า ผู้ฝากเงินไม่มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ หากมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน ส่วนใหญ่เป็นผลอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของตลาดการเงินเอง ที่มีการออกตัวแลกเงิน หุ้นกู้ และตราสารหนี้มากขึ้น ผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่มีความรู้ก็เริ่มเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมากขึ้น ขณะที่ผู้ฝากเงินรายย่อยที่มีเงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาท ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากนี้ ในการประเมินผลจากการเปลี่ยนแปลงระดับวงเงินความคุ้มครองต่อพฤติกรรมผู้ฝากเงิน ในปีนี้ คาดว่าจะไม่มีการ

เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่เมื่อมีการปรับลดวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อาจจะมีการถ่ายโอนเงินฝากบ้างแต่ไม่มากนัก และยังเชื่อว่าผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่มีความรู้ดียังประสงค์จะฝากเงินกับสถาบันการเงินของเอกชนมากกว่าสถาบันการเงินของรัฐ เนื่องจากมีความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการและการกำกับดูแล

สำหรับประเด็นความรู้ความเข้าใจของผู้ฝากเงิน มีความเห็นว่าผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากจำนวนมาก น่าจะมีความสามารถในการติดตามข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของสถาบันการเงินที่เผยแพร่อยู่ทั่วไป เช่น กำไรของสถาบันการเงิน ตลอดจนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งสถาบันการเงินแต่ละแห่งก็มีการเผยแพร่ข้อมูลเป็นรายไตรมาสอยู่แล้ว และธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะปรับปรุงข้อมูลพื้นฐานสำคัญ ให้อยู่ในรูปแบบที่เข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น ผ่านเว็บไซต์ของทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลัง ควบคู่ไปกับการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

๑๓) นายกฤษฎา อุทยานิน ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(๑) ข้อมูลทั่วไป วัตถุประสงค์และลักษณะการบริหารงานขององค์กรในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน

เริ่มต้นต้องกำหนดนิยามของสถาบันการเงินให้ชัดเจนก่อน ซึ่งสำหรับประเทศไทยนอกจากหมายถึง ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์แล้วยังรวมถึงการประกันชีวิต และเงินทุนในตลาดทุนบางประเภทด้วย นอกจากนี้ ยังมีสถาบันการเงินที่อยู่ในรูปแบบธุรกิจการพาณิชย์ เช่น ลีสซิ่ง แฟ็กเตอร์িং เวเนเจอร์แคปปิตอลต่าง ๆ และยังมีสถาบันการเงินประเภทอื่นอีก เช่น สหกรณ์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และโรงรับจำนำ เป็นต้น ในส่วนของการศึกษานี้ควรจะกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่เฉพาะรับฝากเงินจากผู้อื่น ในขณะที่การกำกับขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีการกำกับทั้งแบบเป็นกลุ่มและแบบกระจัดกระจาย โดยลักษณะกระจัดกระจาย เช่น สหกรณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โรงรับจำนำอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ส่วนกระทรวงการคลังกำกับหน่วยงาน ๓ แห่ง คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่กำกับดูแลภายใต้กรอบของกฎหมายธุรกิจสถาบันการเงิน สำนักงาน คปภ. ดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย และสำนักงาน กสท. ดูแลตลาดทุน ซึ่งการกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมีวัตถุประสงค์ คือ ดูแลประโยชน์ของผู้ฝากเงินไม่ให้เงินถูกฉ้อโกง และดูแลเงินที่สถาบันการเงินนำไปหาผลประโยชน์ ไปลงทุนให้อยู่ในทิศทางที่ก่อประโยชน์ต่อประเทศสูงสุด ไม่ให้มีการฉ้อโกง และดูแลให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันกับตลาดเงินในต่างประเทศได้ และป้องกันความเสี่ยงในเรื่องของการอ่อนไหวในการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศด้วย

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินของผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลของท่าน

การบริหารความเสี่ยงที่ดูแลสถาบันการเงินใช้มี ๒ วิธี คือ วิธีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน ๕ ด้าน ได้แก่ การบริหารความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ การบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต การบริหารความเสี่ยงด้านตลาด การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และการบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ และการใช้ทฤษฎี CAMEL ซึ่งโดยหลักของทฤษฎีคือ ผู้ฝากเงินย่อมมีความเสี่ยง สิ่งที่จะต้องทำคือบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยที่ผู้กำกับดูแลมีหน้าที่คือ สร้างความมั่นใจว่าสถาบันการเงินที่ดูแลอยู่ต้องไม่เกิดปัญหา และเมื่อเกิดปัญหาต้องดำเนินการแก้ไขอย่างรวดเร็วและส่งสัญญาณที่ถูกต้องให้แก่ผู้ฝากเงิน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยจะเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงในการบริหารจัดการของสถาบันการเงินนั้น ๆ

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินและผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลของท่าน

หลักการของการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากที่เป็นสากล คือการที่รัฐหรือประเทศพร้อมที่จะดูแลผู้ที่มีเงินฝากน้อย ๆ ในระดับหนึ่งซึ่งเป็นความมั่นคงพื้นฐานด้านการเงินของคนในประเทศนั้น ๆ การที่จะนำเงินมาดูแลจะได้มาจาก ๒ ทางคือ ๑) เก็บเงินจากยอดเงินฝากของสถาบันการเงิน และ ๒) รัฐนำเงินสมทบเข้าไปในกรณีที่มีเงินไม่พอ เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินตามสมควรภายใต้เพดานเงินที่จำกัด ส่วนที่เกินกว่านั้นในหลักพื้นฐานต้องการให้ผู้ฝากเงินต้องดูแลตนเองด้วย

หลักพื้นฐานก็จะนำไปสู่เรื่องที่เป็นประโยชน์อีก ๒ เรื่องคือ ๑) สถาบันประกันเงินฝากต้องเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้ผู้ฝากเงินได้รับรู้ และเป็นตัวสะท้อนให้ประชาชนเห็นถึงคุณภาพของผู้กำกับดูแลด้วย ๒) กระบวนการที่ระบบคุ้มครองเงินฝากเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลควบคุมสถาบันการเงินให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดเมื่อเกิดปัญหา การควบคุมสถาบันการเงินจะเข้าควบคุมเมื่อสถาบันการเงินมีเงินกองทุนลดลงจนถึงระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ถึงขั้นร้ายแรง ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเกิดกับผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินนั้นเท่านั้น อาจไม่กระทบต่อเงินฝากของผู้ฝากเงินเลยก็เป็นได้ สถาบันคุ้มครองเงินฝากก็จะจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินก่อนตามวงเงินที่กำหนดและเมื่อมีการชำระบัญชีแล้วอาจยังสามารถจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินเพิ่มเติมได้อีก หรืออาจได้เงินคืนเต็มจำนวน แต่ปัญหาในตอนนี้อคือการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนี้ยังไม่ดีเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนยังเข้าใจผิดว่าเมื่อสถาบันการเงินถูกปิดกิจการไป ผู้ฝากเงินจะได้เงินคืนเพียง ๑ ล้านบาทต่อบัญชีเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานของท่านและของสถาบันการเงินตลอดจนผู้ฝากเงินภายใต้การกำกับดูแลของท่านภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ มีผลบังคับใช้ โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการสินทรัพย์

เนื่องจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ออกแบบระบบการคุ้มครองเงินฝากนี้มาตั้งแต่ต้นจึงทำให้ทราบรายละเอียดอย่างชัดเจน สิ่งที่ต้องทำในตอนนี้อคือ ต้องสร้างระบบตรวจสอบดูแลที่ดี เมื่อมีข้อผิดพลาดในระบบต้องรีบแจ้งผู้บริหารให้ทราบโดยทันที นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในเชิงพัฒนาระบบบริหารจัดการต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ต้องมีการดูแลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสถาบันการเงินไม่ให้ทับซ้อนกัน ต้องมีศูนย์รวมและปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้อง หรืออาจมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(๕) ภาครัฐควรดำเนินการอย่างไรต่อผู้ฝากเงิน ทั้งผู้ฝากรายย่อยและผู้ฝากซึ่งมีลักษณะเป็นนิติบุคคลเฉพาะในสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลของท่าน เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

ภาครัฐควรเสนอให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่าง ๆ ให้มากขึ้นเพราะระบบการคุ้มครองเงินฝากนั้นออกแบบมาดีแล้ว แต่หน่วยงานผู้ให้ข้อมูลกลับให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ทำให้

ประชาชน ผู้ฝากเงินเข้าใจผิดหรือคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงได้ และภาครัฐต้องดูแลหน่วยงานกำกับให้มีประสิทธิภาพ

(๖) ในกรณีที่ต้องมีการกำหนดความคุ้มครองเป็นพิเศษให้แก่ผู้ฝากเงินบางประเภท ท่านคิดว่า ควรมีผู้ฝากกลุ่มใดที่มีความเหมาะสมหรืออยู่ในขอบข่ายที่ควรได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติม

หลักการของการคุ้มครองเงินฝากที่มีการจำกัดวงเงินนั้นก็เพื่อลดภาระของรัฐที่จะต้องนำภาษีของประชาชนไปช่วยเหลือเมื่อสถาบันการเงินเกิดปัญหา ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดกระบวนการในการบริหารจัดการหนี้ดีและหนี้เสียอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในส่วนของผู้ฝากรายย่อยก็ได้รับความคุ้มครองอยู่แล้ว ส่วนผู้ฝากเงินรายใหญ่ก็มีความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการความเสี่ยงได้อยู่แล้ว และถ้าหน่วยงานกำกับมีการให้ข้อมูลต่อผู้ฝากเงินอยู่เสมอแล้วปัญหาก็จะไม่เกิด ซึ่งในภาวะปกติถ้าธนาคารมีการปล่อยกู้แบบมีธรรมาภิบาลโอกาสที่จะเกิดหนี้เสียนั้นยากมาก ความเสียหายที่จะเกิดต่อธนาคารก็จะเกิดขึ้นยากจึงไม่สมควรให้มีการให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม หากจะดูแลและกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะในการดูแลเงินสำหรับกลุ่มคนหรือองค์กรเพื่อให้ได้รับเงินคืนทั้งจำนวนอย่างรวดเร็วเพราะมีภารกิจที่ไม่สามารถรอได้ ดังเช่นในกรณีที่เป็นองค์กรสาธารณกุศล เช่น สภากาชาดไทย ถ้าไม่มีองค์กรนี้ในการช่วยเหลือประชาชน รัฐบาลก็ต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเอง ซึ่งเงินที่รัฐบาลนำไปช่วยเหลือก็เป็นเงินภาษีของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าสภากาชาดไทยทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการช่วยเหลือประชาชน ดังนั้น หากจะมีนโยบายจะขยายความคุ้มครองเป็นพิเศษแล้ว เงินขององค์กร สาธารณกุศลเหล่านี้จึงควรได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ เพราะองค์กรเหล่านี้ทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติในส่วนรวม แม้ว่าองค์กรนี้จะมีการบริหารจัดการเงินอย่างเป็นมืออาชีพอยู่แล้วก็ตาม

๑๘) ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์

(๑) ข้อมูลทั่วไป วัตถุประสงค์และลักษณะการบริหารงานขององค์กรในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน

มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ (คณะกรรมการฯ) ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ รวมทั้งให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งข้าราชการของกระทรวงการคลังเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ตารางที่ ๒๖ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์

อำนาจหน้าที่	รายละเอียด
๑. เสนอความเห็นต่อ รมว. ที่เกี่ยวข้องกับการ ออกประกาศ พระราชบัญญัตินี้	มาตรา ๙ พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์และให้ ข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาออก ใบอนุญาตประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์แก่ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาต มาตรา ๑๕ ออกคำสั่งให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจัดทำรายงานหรือเอกสาร เกี่ยวกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เมื่อผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ คณะกรรมการและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะต้องดำเนินการแยกเงินในบัญชีดูแล ผลประโยชน์และทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้บังคับสัญญาดูแลผลประโยชน์ มาตรา ๓๑ เมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้ง ผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ โดยให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ มาตรา ๓๓ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่าง ใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ มาตรา ๓๙ จัดทำคำสั่งคณะกรรมการฯ ให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาทราบและ ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น มาตรา ๔๐ จัดทำคำสั่งในการปรับทางปกครองของคณะกรรมการให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ ของคู่สัญญาที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา ๑๐ วรรคสอง มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๒๒ ทราบและ ชำระค่าปรับ มาตรา ๔๑ จัดเตรียมคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้คณะกรรมการยื่นต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้มีการยึดทรัพย์ หรืออายัดทรัพย์ขายทอดตลาด เพื่อชำระค่าปรับในกรณีที่ ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่ถูกลงโทษโดยปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทาง ปกครอง มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง จัดทำความเห็นหรือข้อเสนอของคณะกรรมการเพื่อใช้ ประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการเพิกถอนใบอนุญาตของ ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในกรณีที่มีเหตุการณ์ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่งเกิดขึ้น มาตรา ๔๓ วรรคสาม จัดทำความเห็นเสนอคณะกรรมการเกี่ยวกับการโอนสัญญาดูแล ผลประโยชน์ที่ยังมีผลผูกพันให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญารายอื่นดำเนินการแทน ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญารายที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามที่คู่สัญญาตกลงกัน
๒. ออกประกาศ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ ประกอบกิจการดูแล ผลประโยชน์ ตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๒	มาตรา ๗ ประกาศเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาและการให้บริการ อื่นที่เกี่ยวข้อง มาตรา ๑๒ ประกาศหลักเกณฑ์การมีส่วนได้เสียของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญากับ คู่สัญญา มาตรา ๑๓ ประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนสัญญาดูแลผลประโยชน์ มาตรา ๑๔ ประกาศหลักเกณฑ์การจัดทำบัญชีทรัพย์สินของคู่สัญญาแต่ละราย รวมทั้ง เก็บรักษาบัญชีดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด มาตรา ๑๘ ประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวเงินฝาก ในบัญชีให้คู่สัญญาทราบ

อำนาจหน้าที่	รายละเอียด
	ถึงรายการฝากหรือโอนเงิน และจำนวนเงินคงเหลือ มาตรา ๒๒ ประกาศกำหนดระยะเวลาการดำเนินการเมื่อสัญญาดูแลผลประโยชน์เล็กน้อย
๓. ออกประกาศ ค่าตอบแทนและค่าบริการ อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการ ประกอบกิจการดูแล ผลประโยชน์ตามมาตรา ๘	มาตรา ๘ ประกาศกำหนดอัตราค่าตอบแทนหรือค่าบริการของผู้ดูแลผลประโยชน์และ คู่สัญญา
๔. ปฏิบัติการอื่นตามที่ กฎหมาย หรือ รบว. มอบหมาย	

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงินของผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลของท่าน

ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา หรือสถาบันการเงินที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ มีการบริหารจัดการการลงทุนที่ดี เนื่องจากเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการโอนเงินหรือปิดบัญชี ดังนั้น ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะเลือกการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำและมีสภาพคล่องสูง เพื่อให้สามารถเรียกเงินกลับคืนบัญชีได้ทันตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินและผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลของท่าน

ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา หรือสถาบันการเงินที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์มีความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝากเป็นอย่างดี เนื่องจากสถาบันการเงินมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการคุ้มครองเงินฝากโดยตรงจึงรับทราบข้อมูลข่าวสาร ระเบียบและหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นอย่างดี

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานของท่านและของสถาบันการเงินตลอดจนผู้ฝากเงินภายใต้การกำกับดูแลของท่านภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯมีผลบังคับใช้ โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการสินทรัพย์

เนื่องจากการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์เป็นธุรกรรมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ ที่ให้ความคุ้มครองเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์โดยในกรณีที่ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์หรือถูกทางการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมายอื่นสั่งระงับการดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด เงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์และทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้บังคับสัญญาดูแลผลประโยชน์ได้รับความคุ้มครองโดยไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การยึดหรืออายัดในคดีแพ่งหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจแบ่งแก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย และห้ามจำหน่าย จ่าย โอน ตามคำสั่งระงับการดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด ทั้งนี้ สถาบันการเงินที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์เชื่อมั่นว่าตนจะได้รับสิทธิจากการคุ้มครองของ

กฎหมายดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่มีการเตรียมการสำหรับการมีผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

(๕) ท่านคิดว่า ภาครัฐควรดำเนินการอย่างไรต่อผู้ฝากเงิน ทั้งผู้ฝากรายย่อยและผู้ฝากสถาบัน ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติบุคคลเฉพาะในสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลของท่าน เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการมาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ แต่ควรยึดหลักการให้ความคุ้มครองตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ฯ ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวจะทำให้เงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ยังอยู่ครบเต็มจำนวนทำให้ผู้ใช้กฎหมายหรือผู้ฝากรายย่อยไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน ทั้งนี้ สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะต้องเข้าใจว่าเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์เป็นบัญชีเงินฝากที่ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเปิดไว้กับสถาบันการเงินในนามของตนเพื่อประโยชน์ของคู่สัญญา ซึ่งแตกต่างจากเงินฝากปกติที่เปิดโดยประชาชนทั่วไป นอกจากนี้บัญชีดูแลผลประโยชน์และบัญชีเงินฝากปกติยังมีหลักการและวัตถุประสงค์ในการฝากเงินที่แตกต่าง กล่าวคือ บัญชีดูแลผลประโยชน์เป็นบัญชีที่เปิดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการซื้อขายสินค้าและบัญชีจะถูกลงเมื่อคู่สัญญากำหนดตามเงื่อนไขภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่จะต้องพิจารณาว่าบัญชีใดบ้างที่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองอยู่ รวมทั้งต้องมีความเข้าใจในขั้นตอนและกระบวนการในการให้ความคุ้มครองตามสิทธิของแต่ละบัญชีตามที่กฎหมายกำหนด

(๖) ในกรณีที่ต้องมีการกำหนดความคุ้มครองเป็นพิเศษให้แก่ผู้ฝากเงินบางประเภท ท่านคิดว่า ควรมีผู้ฝากกลุ่มใดที่มีความเหมาะสมหรืออยู่ในขอบข่ายที่ควรได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมหรือไม่ เพราะเหตุใด

สำหรับประเด็นของบัญชีดูแลผลประโยชน์จะต้องได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวนตามสิทธิในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ฯ ซึ่งหากบัญชีใดมีกฎหมายให้ความคุ้มครองอยู่ก็ควรได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ เห็นว่าบัญชีขององค์กรสาธารณะกุศลต่าง ๆ ก็ควรได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวนด้วยเช่นกัน เนื่องจากหากเงินในบัญชีขององค์กรสาธารณะกุศลต่าง ๆ เหลือไม่ครบเต็มจำนวนจะส่งผลกระทบในวงกว้างและผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนที่ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

๑๙) ผู้ทรงคุณวุฒิ (รองศาสตราจารย์ ดร. โสติธ วัลลิกะมาส อดีตคณบดี คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

(๑) ความเข้าใจระบบคุ้มครองเงินฝากทั่วไป หลักการและประโยชน์ของระบบคุ้มครองเงินฝาก

ผู้ทรงคุณวุฒิ (รองศาสตราจารย์ ดร. โสติธ วัลลิกะมาส) เห็นว่าหลักการสำคัญที่สุดก็คือการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อยซึ่งไม่มีข้อมูลทางการเงินและสถานะสถาบันการเงินดีเพียงพอ ซึ่งแน่นอนว่าภาครัฐจะได้รับประโยชน์ในการจำกัดขอบเขตความเสียหายของผู้เสียภาษี (Taxpayers) เช่นเดียวกับตัวผู้เสียภาษีเองที่จะได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว ตลอดจนผู้บริหารหรือตลาดที่ทำการซื้อขายหลักทรัพย์ประเภทอื่น ๆ อาทิ ตลาดตราสารหนี้ ตลาดตราสารทุน และกองทุนประเภทต่าง ๆ ที่ผู้ฝากเงินอาจให้ความสนใจไปลงทุนเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางส่วนที่จะเสียประโยชน์จากระบบคุ้มครองเงินฝาก นั่นคือ ผู้ฝากเงินรายใหญ่ที่มีเงินฝากมากกว่าระดับความคุ้มครองซึ่งต้องขวนขวายหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน

การเงิน หรือดำเนินการกระจายความเสี่ยง (risk diversification) ไปยังสินทรัพย์ประเภทอื่นเพิ่มขึ้น การดำเนินงานข้างต้นอาจทำให้ได้รับผลตอบแทนที่ลดลง แต่ยังคงมีผู้ฝากเงินรายใหญ่บางส่วนที่มีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดี นอกจากนี้ กลุ่มที่จะได้รับผลกระทบอีกส่วนหนึ่งก็คือ สถาบันการเงิน โดยเฉพาะสถาบันการเงินขนาดเล็กหรือที่ความมั่นคงหรืออันดับต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่นโดยเปรียบเทียบ ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเคลื่อนย้ายเงินฝากออกจากสถาบันการเงินดังกล่าว

กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เสียประโยชน์ หากเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการเงินและสถาบันการเงินเป็นอย่างดี ตลอดจนมีความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษียณอายุ จะอยู่ในสถานะที่ไม่น่าเป็นกังวลมากนัก เนื่องจากสามารถปรับตัวได้ เช่นเดียวกับผู้ฝากเงินกลุ่มที่เป็นสหกรณ์และศาสนสถานซึ่งน่าจะมีองค์ความรู้ หรือมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านดังกล่าว เช่น นายธนาคาร ผู้บริหารกองทุน เข้ามาช่วยบริหารจัดการในฐานะกรรมการ ดังนั้น กลุ่มที่อยู่ในข่ายปรับตัวได้ช้าหรือมีความเสี่ยง จะได้แก่ กลุ่มองค์กรสาธารณกุศล และมูลนิธิ และกลุ่มผู้ฝากเงินบุคคลธรรมดาที่อยู่ในวัยสูงอายุและไม่มีข้อมูลหรือขาดการเข้าถึงแหล่งข้อมูลและเทคโนโลยีใหม่ ๆ

(๒) จำนวนวงเงินคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับผู้ฝากเงินแต่ละกลุ่ม

ในเบื้องต้น เห็นว่า วงเงินความคุ้มครองที่จะปรับลดเป็นไม่เกิน ๑ ล้านบาทมีความเหมาะสมแล้ว ทั้งในแง่จำนวนเงินและจำนวนเท่าของรายได้เฉลี่ยประชากรชาติต่อหัว เนื่องจากอยู่ในระดับสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการเรียกเก็บอัตราเงินนำส่งกองทุนที่สูงกว่าหน่วยงานคุ้มครองเงินฝากในประเทศอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือ อัตราเงินนำส่งดังกล่าวก็จะถูกส่งผ่านมาเป็นภาระของผู้ฝากเงินในรูปแบบของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ลดลง เนื่องจากต้นทุนของธนาคารที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ ในการกำหนดความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินแต่ละประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของการคุ้มครองเงินฝาก และเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ตลอดจนง่ายต่อการปฏิบัติ ควรกำหนดให้ความคุ้มครองเงินฝากเท่ากันในทุกกลุ่ม ไม่ควรมีผู้ฝากเงินกลุ่มใดได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ เนื่องจากเกณฑ์ที่จะแบ่งว่ากลุ่มใดควรได้หรือไม่ได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมอาจไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้ หากขยายความคุ้มครองให้แก่ผู้ฝากเงินกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ ย่อมจะเกิดคำถามตามมาจากผู้ฝากเงินกลุ่มอื่น ๆ ว่าทำไมถึงไม่ได้รับความคุ้มครอง เช่นการให้ความคุ้มครองแก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ก็เกิดคำถามจากกลุ่มออมทรัพย์ ตลอดจนกองทุนการออมแห่งชาติ ว่าควรจะให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมเนื่องจากมีลักษณะงานและวัตถุประสงค์ที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการลดปัญหา คำถาม และข้อโต้แย้งในการเลือกปฏิบัติ การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินเท่าเทียมกันทุกรายจึงเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุด

ขณะเดียวกัน หากพิจารณาจากเกณฑ์ถึงความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการ (Ability to Monitor) ซึ่งถือว่าเป็นเกณฑ์หลักที่ควรจะถูกนำมาใช้ เนื่องจากสอดคล้องกับการให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินรายย่อย จะทำให้กลุ่มผู้ฝากเงินเพื่อการเกษียณอายุ ศาสนสถาน และ องค์กรการกุศลหลายแห่งจะไม่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง

(๓) ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทย ความเหมาะสมของวงเงินคุ้มครองในปัจจุบัน และการพัฒนาระบบการเงินเพื่อรองรับระบบคุ้มครองเงินฝาก

วงเงินความคุ้มครองที่จะลดลงเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน ย่อมจะทำให้ผู้ฝากเงินตระหนักถึงสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของตนมากขึ้น ตลอดจนผลกระทบที่จะตามมาคือการถ่ายโอน

เงินฝาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีความน่าเชื่อถือและสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ในทางปฏิบัติผู้ฝากเงินจะได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน ขณะเดียวกันสถาบันการเงินก็อาจจะแข่งขันในด้านการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน ตลอดจนอัตราดอกเบี้ยที่เสนอแก่ผู้ฝากเงินมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการนำระบบคุ้มครองเงินฝากมาปรับใช้ ระบบการเงินของไทยจะต้องมีความพร้อมใน ๒ ประเด็นหลัก คือ ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน (Financial Literacy) และการเข้าถึงข้อมูลทางการเงิน (Financial Data Access) ในทุกระดับควบคู่กันไปด้วย เพราะปัจจุบันยังมีผู้ฝากเงินจำนวนมากที่ไม่เข้าใจข้อมูลพื้นฐานทางการเงิน ขณะที่กลุ่มที่มีความเข้าใจ ก็ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินที่ตนมีธุรกรรมอยู่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐรวมทั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะต้องจัดทำข้อมูลพื้นฐานของสถาบันการเงินเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้ฝากเงินในการเลือกฝากเงินกับสถาบันต่าง ๆ และสามารถเข้าถึงได้ง่าย เช่น รูปแบบของสื่อสิ่งพิมพ์ หรือ เว็บไซต์ เป็นต้น โดยอาจพิจารณากรณีศึกษาของ FDIC ในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เป็นแนวทางปรับปรุงฐานข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลสถาบันการเงินของผู้ฝากเงิน

๒๐) ผู้ทรงคุณวุฒิ (ศาสตราจารย์ ดร. พรายพล คุ่มทรัพย์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

(๑) ความเข้าใจระบบคุ้มครองเงินฝากทั่วไป หลักการและประโยชน์ของระบบคุ้มครองเงินฝาก

ผู้ทรงคุณวุฒิ (ศาสตราจารย์ ดร. พรายพล คุ่มทรัพย์) มีความเห็นว่าการมีระบบคุ้มครองเงินฝากจะมีประโยชน์จากระบบคุ้มครองเงินฝากต่อระดับมหภาคและผู้ฝากเงิน คือจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ฝากเงิน ทำให้ระบบสถาบันการเงินของประเทศไทยมีเสถียรภาพ และส่งผลดีต่อภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเงินฝากเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต ซึ่งหากสถาบันการเงินขาดสภาพคล่องหรือมีปัญหาด้านความมั่นคง รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการดูแลเงินฝากของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสมควรที่จะได้รับความคุ้มครองจากการมีระบบคุ้มครองเงินฝาก

สำหรับเรื่องผู้ได้รับประโยชน์ และเสียประโยชน์จากการนำระบบคุ้มครองเงินฝากมาใช้ ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า ระบบคุ้มครองเงินฝากนี้มีมาก่อนที่จะมีการตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก กล่าวคือ เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้น กองทุนฟื้นฟูฯ ก็ได้ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินอยู่แล้ว ระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบกองทุนฟื้นฟูฯ นั้นเรียกว่าได้ว่าเป็นแบบ Guarantee Blanket แต่เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันการคุ้มครองเงินฝากขึ้น การให้ความคุ้มครองเหลือแต่กรณีผู้ฝากเงินและมีการกำหนดวงเงินในการให้ความคุ้มครอง ดังนั้น ระบบคุ้มครองเงินฝากแบบใหม่นี้ผู้ฝากเงินจะเป็นผู้เสียประโยชน์เพราะวงเงินที่ได้รับความคุ้มครองจำกัด ส่วนรัฐจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์เนื่องจากเดิมการคุ้มครองเงินฝากที่ไม่จำกัดวงเงินซึ่งเป็นภาระต่อรัฐอย่างมาก เมื่อมีการนำระบบคุ้มครองเงินฝากที่เป็นสากลมาใช้ รัฐต้องการจำกัดวงเงินความคุ้มครองเพื่อให้ตอบสนองการคุ้มครองผู้ฝากรายย่อยอย่างแท้จริงและลดภาระของรัฐ ตลอดจนต้องการให้ประชาชนผู้ฝากเงินมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังความมั่นคงของสถาบันการเงินสำหรับสถาบันการเงินเองถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากระบบคุ้มครองเงินฝากในระบบเดิม เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก สถาบันการเงินก็ต้องมีความตื่นตัวในการดำเนินกิจการมากยิ่งขึ้นด้วย

ภาครัฐต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจและการรับรู้ข่าวสารในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันการเงินให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินรายย่อยมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ภาครัฐต้องมีส่วนในการช่วยให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลของสถาบันการเงิน โดยทำให้ข้อมูลเป็นที่เข้าใจง่าย ซึ่งอาจจะต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ธนาคารแห่งประเทศไทย มีข้อมูลที่เปิดเผยให้ประชาชนทราบถึงฐานะของ

สถาบันการเงิน โดยอาจจะทำได้โดยมีการแบ่งปันข้อมูลกันระหว่างหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ข้อควรระวังคือเรื่องของความอ่อนไหวของข้อมูล ซึ่งหากประชาชนตื่นตระหนกแล้วอาจก่อให้เกิด Bank runs ได้ หน่วยงานที่ให้ข้อมูลจึงจำเป็นต้องพิจารณาข้อมูลที่เปิดเผยอย่างเหมาะสม เพื่อให้กลุ่มที่เสียประโยชน์ดังกล่าวสามารถปรับตัวได้กับระบบคุ้มครองเงินฝาก

(๒) จำนวนวงเงินคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับผู้ฝากแต่ละกลุ่ม

การกำหนดจำนวนเงินที่เหมาะสมจะต้องมีปัจจัยหลายอย่างในการนำมาพิจารณา อาทิ ฐานเงินฝากของกลุ่มคนที่ระบบคุ้มครองเงินฝากต้องการจะคุ้มครอง เช่น เงินฝากรายย่อยของบุคคลธรรมดา ณ เวลานั้น ๆ และจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองกับเงินฝากหรือผู้ฝากเงินบางประเภทเป็นพิเศษด้วย ซึ่งปัจจุบันในกฎหมายก็กำหนดให้มีการคุ้มครองเงินฝากบางประเภทเป็นพิเศษได้อยู่แล้ว ปัญหาคือ จะมีกลุ่มผู้ฝากเงินหลาย ๆ กลุ่มที่จะเรียกร้องให้เงินฝากของตนได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม หากต้องมีการกำหนดความคุ้มครองเป็นพิเศษให้แก่ผู้ฝากเงินบางประเภท แล้วกลุ่มผู้ฝากที่ดำเนินการรับเงินของสมาชิกมาบริหารจัดการต่อ เช่น กองทุนเพื่อการเกษียณอายุทั้งของรัฐและเอกชน มีความเหมาะสมและจำเป็นในระดับหนึ่ง เนื่องจากบุคคลดังกล่าวอาจจะได้รับผลกระทบจากการที่สถาบันการเงินถูกปิดกิจการเป็นอย่างมาก อาทิ ข้าราชการ ซึ่งอาจจะมียาได้น้อยและดำเนินชีวิตหลังเกษียณด้วยเงินบำนาญจึงอาจต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ

(๓) ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทย ความเหมาะสมของวงเงินคุ้มครองในปัจจุบัน และการพัฒนาระบบการเงินเพื่อรองรับระบบคุ้มครองเงินฝาก

ปัจจุบันวงเงินคุ้มครองยังเต็มวงเงินอยู่เนื่องจากมีการขยายระยะเวลาการคุ้มครองและจะลดเหลือ ๑ ล้านบาทในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งระบบวงเงินคุ้มครอง ๑ ล้านบาท จะช่วยให้ผู้ฝากเงินมีความรอบคอบในการบริหารจัดการเงินดีขึ้น เพราะประชาชนจะมีความตื่นตัวในการลดวงเงินการคุ้มครอง แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับรัฐว่าจะทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันการเงินได้มากน้อยเพียงใด

สำหรับการพัฒนาระบบการเงินเพื่อรองรับระบบคุ้มครองเงินฝาก จะต้องมีการพัฒนาทุกภาคส่วน กล่าวคือ ประชาชนต้องมีการเตรียมความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก รวมถึงการเข้าถึงแหล่งข้อมูลของสถาบันการเงิน ซึ่งภาครัฐต้องเข้ามาเสริมเรื่องดังกล่าวด้วย ในขณะที่สถาบันการเงินต้องปรับตัวให้การดำเนินธุรกิจมีความรอบคอบมากขึ้น

๒๑) ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายกิตติ คชนันท์ ที่ปรึกษาอาวุโส มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง)

(๑) ความเข้าใจระบบคุ้มครองเงินฝากทั่วไป หลักการและประโยชน์ของระบบคุ้มครองเงินฝาก

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายกิตติ คชนันท์) มีความเห็นว่าการคุ้มครองเงินฝากประเภทจำกัดจำนวน เมื่อมองในภาพรวมจะช่วยลดภาระของภาครัฐบาลซึ่งแต่เดิมต้องคุ้มครองเต็มจำนวนทั้งหมด ไม่ว่าผู้ฝากเงินจะมีเงินฝากจำนวนเท่าใดก็ตาม ดังนั้น ผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากเป็นจำนวนมากถือเป็นภาระสำคัญของภาครัฐบาลซึ่งใช้เงินของผู้เสียภาษี (Taxpayers) ในการจ่ายคืนผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าวทั้งหมด แม้ว่าผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าวจะมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ขณะที่ผู้ฝากเงินกลุ่มใหญ่ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยและมีเงินฝากน้อยกว่า ๑ ล้านบาทจะยังคงได้รับความคุ้มครองเงินฝากทั้งหมด เนื่องจากมีเงินฝากไม่เกินวงเงินที่ได้รับความคุ้มครองสูงสุด นอกจากนี้ การจำกัดจำนวนความคุ้มครองเงินฝาก ยังจะเป็นการช่วยให้ผู้ฝากเงินมีความรอบคอบมากขึ้นในการ

บริหารจัดการเงินฝากและเงินลงทุน เพราะจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการบริหารจัดการและสถานะของสถาบันการเงิน

การจำกัดวงเงินความคุ้มครองก่อให้เกิดกลุ่มคนที่เสียประโยชน์ ได้แก่ ผู้มีรายได้สูง ซึ่งหมายรวมถึงบริษัทและนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม ผลกระทบอาจเกิดขึ้นไม่มากนัก เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบัน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การลงทุนไม่ได้จำกัดเฉพาะการฝากเงินเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีรูปแบบการลงทุนอื่น ๆ รองรับอยู่แล้ว นอกจากนี้ ผลตอบแทนที่รับจากการฝากเงินก็อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าการลงทุนในตลาดตราสารหนี้ และตราสารทุน ตลอดจนการนำเงินไปลงทุนประกอบธุรกิจอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การฝากเงินซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกมองว่า มีความเสี่ยงและผลตอบแทนต่ำ (Low risk low return) มีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงไป เพราะการฝากเงินก็มีความเสี่ยงมากขึ้น

(๒) จำนวนวงเงินคุ้มครองที่เหมาะสมสำหรับผู้ฝากเงินแต่ละกลุ่ม

ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นว่าสถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจจะพิจารณาจากข้อมูลทั้งในอดีตและปัจจุบัน ที่ผู้ฝากเงินมากกว่าร้อยละ ๙๐ มีเงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาท ซึ่งในอนาคตจำนวนผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากมากกว่า ๑ ล้านบาทจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น เพราะประเทศต้องมีการเจริญเติบโต ประชากรมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งเกิดได้จากการส่งเสริมการออม ดังนั้น การคุ้มครองเงินฝากจำกัดจำนวนที่ ๑ ล้านบาท อาจจะเป็นระดับที่ต่ำเกินไป แต่ควรจะนำเอาแนวโน้มในอนาคตดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาขยายความคุ้มครองเพิ่มเติม เนื่องจากหากนำเงินออมเข้ามาในสถาบันการเงินมากขึ้น ก็จะทำให้สถาบันการเงินมีเงินหมุนเวียนสำหรับการให้สินเชื่อเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ สถาบันการเงินยังมีระบบการบริหารเงินฝากเพื่อการลงทุนที่ดีกว่าบุคคลธรรมดา

สำหรับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กองทุนเพื่อการเกษียณอายุ มีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะให้ความคุ้มครองเพิ่มเติม เนื่องจากสมาชิกกองทุนที่จ่ายเงินสมทบก็เป็นผู้เสียภาษีเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้ว ดังนั้น การให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นการตอบแทนแก่กลุ่มดังกล่าวจึงมีความเหมาะสม แต่ระดับวงเงินที่ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษต้องมีการพิจารณาโดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการโยกย้ายเงินลงทุนหรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในกองทุนที่สามารถลดหย่อนภาษีได้ คือ กองทุนรวมเพื่อการเกษียณอายุ และกองทุนรวมหุ้นระยะยาว ดังนั้น จึงไม่ควรขยายความคุ้มครองพิเศษเป็นเต็มจำนวน แต่ควรขยายความคุ้มครองในลักษณะร้อยละ เช่น ขยายความคุ้มครองตามสัดส่วนเป็นร้อยละ ๒๐ ร้อยละ ๕๐ ของยอดเงินฝากทั้งหมด มากกว่าการระบุเป็นจำนวนวงเงินความคุ้มครองที่ชัดเจน

ในส่วนขององค์กรสาธารณกุศลและศาสนสถาน เห็นว่า ต้องพิจารณาการบริหารจัดการเป็นสำคัญ โดยหน่วยงานที่บริหารจัดการที่ดีและเป็นระบบก็ควรจะให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ขณะที่องค์กรซึ่งบริหารจัดการไม่ดีและมีความเสี่ยงก็ควรจะได้รับ ความคุ้มครองในระดับปกติ หรือหากได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษก็ควรจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ากลุ่มที่มีการบริหารจัดการที่ดี

(๓) ระบบคุ้มครองเงินฝากของไทย ความเหมาะสมของวงเงินคุ้มครองในปัจจุบัน และการพัฒนาระบบการเงินเพื่อรองรับระบบคุ้มครองเงินฝาก

การประชาสัมพันธ์ยังไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากผู้ฝากเงินยังไม่ทราบรายละเอียดมากนัก แต่ในอีกมุมหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้ฝากเงินส่วนใหญ่มีเงินฝากน้อยกว่า ๑ ล้านบาทซึ่งไม่ได้รับผลกระทบโดยตรง ขณะที่ผู้ฝากเงินที่ทราบรายละเอียดการจำกัดวงเงินคุ้มครอง ก็อาจจะมีการถ่ายโอนเงินฝากไปยังสถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่งซึ่งมีความได้เปรียบ เช่น ธนาคารออมสินที่มีพระราชบัญญัติระบุไว้อย่างแข็งขันในการที่รัฐจะคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน ขณะที่การโยกย้ายเงินฝากไปลงทุนในตลาดอื่น ๆ เช่น ตลาดตราสารหนี้ ตลาดตราสารทุน อาจเกิดขึ้นไม่มาก เนื่องจากข้อจำกัดทั้งด้านความรู้และข้อจำกัดด้านเงินลงทุน หากจะเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะจำกัดอยู่ในส่วนผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากมากกว่า ๑ ล้านบาทเท่านั้น

ในส่วนของการพัฒนาระบบคุ้มครองเงินฝากและระบบสถาบันการเงิน มีความเห็นว่า การกำกับดูแลสถาบันการเงิน ต้องมีการพัฒนาเพิ่มเติม โดยเฉพาะประเด็นการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการแบ่งแยกการกำกับดูแลระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ดังนั้น การมีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า และธนาคารแห่งประเทศไทยควรมุ่งเน้นที่นโยบายการเงินเป็นหลักเท่านั้น

๒๒) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฝ.)

ในการสัมภาษณ์ สคฝ. ได้แยกชุดคำถามเป็น ๒ ส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และส่วนที่สองเป็นคำถามในเรื่องการเตรียมความพร้อมของ สคฝ. ในฐานะหน่วยงานจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อการลดวงเงินคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕

สำหรับคำถามในส่วนแรกเรื่องการบริหารจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของ สคฝ. สรุปได้ดังนี้

(๑) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของ สคฝ.

เนื่องจาก สคฝ. เป็นองค์กรใหม่ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ เพื่อดำเนินภารกิจตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ องค์กรจึงยังมีขนาดเล็ก มีจำนวนพนักงาน ๓๙ คน ปี ๒๕๕๓ เพียง ๓๙ คน ดังนั้น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของ สคฝ. (กองทุน) จึงมีขนาดเล็กมาก

ในส่วนของการบริหารเงินกองทุนนั้น สคฝ. ได้เลือกบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน เอ็มเอฟซี จำกัด (มหาชน) เป็นผู้บริหาร โดยเลือกนโยบายการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำแต่ไม่ถึงกับต่ำที่สุด กล่าวคือ นอกจากการลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น ตั๋วเงินคลัง หรือพันธบัตรรัฐบาลแล้ว ยังสามารถที่จะลงทุนในพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน หรือหุ้นกู้ที่มีอันดับความน่าเชื่อถือสูงได้

สำหรับอัตราการส่งเงินเข้ากองทุนนั้น พนักงานเลือกที่จะส่งได้ในอัตราระหว่างร้อยละ ๕ - ๑๒ โดย สคฝ. ส่งเงินสมทบให้พนักงานทุกคนอีกร้อยละ ๑๒ ของเงินเดือนพนักงานแต่ละคน เนื่องจากเงินกองทุนมีขนาดเล็ก ดังนั้น บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน เอ็มเอฟซี จึงนำพอร์ตเงินกองทุนของ สคฝ. ไปรวมกับพอร์ตเงินกองทุนของบริษัทอื่น ๆ ที่เลือกระดับความเสี่ยงในการลงทุนเหมือนกัน ทั้งนี้ ระดับความเสี่ยงในการลงทุนของกองทุน สคฝ. เป็นการเลือกโดยเสียงส่วนใหญ่ของพนักงาน

(๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

เนื่องจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของ สคฟ. บริหารโดยมืออาชีพทางการเงิน โดยเลือกนโยบายการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ ดังนั้น จึงแทบไม่มีความเสี่ยงในส่วนที่เกี่ยวกับเงินฝากแต่ประการใด เหตุผลก็คือการบริหารสินทรัพย์ลงทุนโดยทั่วไปจะมีสัดส่วนของเงินฝากต่ำอยู่แล้ว เนื่องจากมีผลตอบแทนต่ำกว่าเมื่อเทียบกับสินทรัพย์ลงทุนประเภทอื่น นอกจากนี้สถาบันการเงินของไทยส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างมั่นคง และมีผลการดำเนินงานที่ดี จากการกำกับดูแลที่เข้มงวดของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งได้รับบทเรียนมาจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี ๒๕๔๐

(๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

สคฟ. ในฐานะเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต จึงย่อมมีความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝากเป็นอย่างดี

(๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.

๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้

สคฟ. อาจมีการทบทวนแผนการลงทุนของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอนาคต เมื่อขนาดกองทุนใหญ่ขึ้น หรือเมื่อพนักงานส่วนใหญ่เห็นสมควรให้เปลี่ยนแนวนโยบายด้านการลงทุน โดยเลือกนโยบายการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูงขึ้น เพื่อให้ได้ผลตอบแทนมากกว่าปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การทบทวนแผนการลงทุนของกองทุนไม่ขึ้นกับหรือเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่จะเริ่มมีการลดวงเงินคุ้มครองเงินฝากเหลือ ๕๐ ล้านบาท ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และ ๑ ล้านบาท ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ แต่ประการใด

(๕) ประเด็นที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินการ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ

๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

สคฟ. เห็นว่าการกำหนดจำนวนเงินฝากที่คุ้มครองที่ ๑ ล้านบาท เหมาะสมแล้ว เพราะครอบคลุมจำนวนผู้ฝากเงินในระบบกว่าร้อยละ ๙๘ ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินคุ้มครองของไทยกับต่างประเทศ โดยเทียบเคียงเป็นจำนวนเท่าของรายได้เฉลี่ยของประชาชน (GDP per capita) พบว่า การคุ้มครองของไทย ๑ ล้านบาท เท่ากับ ๖.๙ เท่าของ GDP per capita ซึ่งสูงกว่าหลายประเทศมาก อาทิ สิงคโปร์ ๐.๓๕ เท่า ฮองกง ๒.๐๕ เท่า แคนาดา ๒.๑๑ เท่า เกาหลีใต้ ๒.๑๔ เท่า ญี่ปุ่น ๒.๖๘ เท่า และสหรัฐอเมริกา ๕.๒๔ เท่า นอกจากนี้แล้วเห็นว่า ลักษณะการบริหารเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย เป็นการดำเนินการผ่านนักลงทุนสถาบัน คือ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม ซึ่งถือได้ว่าเป็นนักลงทุนมืออาชีพ มีความรู้ความสามารถที่จะวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงในสินทรัพย์ที่ตนเองจะไปลงทุนได้เป็นอย่างดี (Sophisticated investors) ดังนั้น จึงไม่เห็นความจำเป็นที่ภาครัฐจะเข้าแทรกแซง หรือเพิ่มวงเงินความคุ้มครองให้แก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด เพราะการดำเนินการดังกล่าวจะยิ่งทำให้ระบบคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยมีความยุ่งยาก และบิดเบือนไปจากหลักการที่ควรจะเป็นยิ่งขึ้นไปอีก

สำหรับคำถามในส่วนที่สองนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของ สคฟ. ในการรับมือกับการลดวงเงินคุ้มครองเหลือ ๕๐ ล้านบาท ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ และเหลือ ๑ ล้านบาท ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ตามลำดับ

(๑) การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ฝากเงินและการกระจายตัวของเงินฝาก นับแต่วันที่พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

เมื่อพิจารณาปริมาณเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ณ สิ้นปี ๒๕๕๑ ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ ซึ่งกฎหมายคุ้มครองเงินฝากมีผลใช้บังคับแล้ว พบว่า มีจำนวนค่อนข้างคงที่ ประมาณ ๖.๙ ล้านล้านบาท ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งที่จำนวนเงินฝากไม่ลดลง อาจเป็นเพราะยังอยู่ในช่วงที่มีการคุ้มครองเต็มจำนวน

อย่างไรก็ดี ถ้ามองในแง่ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการโยกย้ายเงินฝากเมื่อมีการลดวงเงินคุ้มครอง สคฟ. เห็นว่า จำนวนเงินฝากโดยรวมของสถาบันการเงินไม่น่าจะลดลงมากนัก เพราะผู้ฝากเงินประเภทที่อาศัยความได้เปรียบจากการคุ้มครองเต็มวงเงินและไปหาแหล่งเงินฝากที่ให้อัตราดอกเบี้ยสูงสุดนั้นมีไม่มาก

ในส่วนที่เกรงกันว่าเงินฝากจะไหลไปยังธนาคารเฉพาะกิจของรัฐหลายหมื่นล้านบาทนั้น เห็นว่า คงมีบ้างแต่คงไม่มากนัก เพราะเมื่อกล่าวถึงจำนวนเงินดังกล่าว ต้องกล่าวถึงกลุ่มกองทุนต่าง ๆ (fund management) ซึ่งมีความรู้และมีการกระจายความเสี่ยงในสินทรัพย์ลงทุนของตนเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ผู้ฝากเงินกลุ่มนี้จึงไม่น่าจะมีการโยกเงินฝาก นอกจากนี้ ยังเห็นว่ากลุ่มที่อาจจะมีการโยกย้ายเงินฝากบ้างน่าจะเป็นกลุ่มคนชั้นกลาง ที่มีเงินฝากใกล้เคียงจำนวนเงินคุ้มครองที่ ๑ ล้านบาท ที่คงมีความรู้สึกว่าจะได้รับผลกระทบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของ สคฟ. ที่จะต้องชี้แจงกับประชาชนและทำการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น

ในประเด็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน พบว่า ในช่วงแรกที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ การเร่งประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการคุ้มครองเงินฝากไม่ค่อยได้ผลนัก เพราะประชาชนรู้สึกเหมือนเป็นเรื่องไกลตัวเนื่องด้วยในช่วงแรกยังมีการคุ้มครองเต็มวงเงินอยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อใกล้ถึงช่วงที่มีการลดการคุ้มครองเหลือ ๕๐ ล้านบาท คนเริ่มสนใจมากขึ้น สังเกตได้จากการที่สื่อต่าง ๆ เริ่มมาทำข่าวที่ สคฟ. เพิ่มขึ้นมาก และจำนวนคนที่โทรศัพท์มาสอบถามรายละเอียดเรื่องการคุ้มครองเงินฝากเพิ่มมากขึ้นถึง ๕ เท่าเมื่อเทียบกับที่ผ่านมา

(๒) จะสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากเงินได้อย่างไรว่าสถาบันการเงินมีความมั่นคง

สคฟ. คงต้องเร่งสร้างความเข้าใจกับประชาชนว่า สถาบันการเงินของไทยมีความมั่นคงสูง ด้วยมูลเหตุหลายประการ อาทิ สถาบันการเงินของไทยมีจำนวนไม่มากเพียง ๓๘ แห่ง แบ่งเป็นธนาคาร ๓๒ แห่ง บริษัทเงินทุน ๓ แห่ง และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ๓ แห่ง ซึ่งต่างจาก ในหลายประเทศที่มีสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก บางประเทศมีหลายพันแห่ง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย ค่อนข้างเข้มงวดมาก เริ่มตั้งแต่การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถาบันการเงินที่มีหลักเกณฑ์มากมาย และเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว การดำเนินธุรกิจก็อยู่ภายใต้การกำกับ ตรวจสอบที่เข้มงวดจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์อยู่ในวงจำกัดและมีมูลค่าสูง โดยหากสถาบันการเงินใดมีปัญหา ก็มีสถาบันการเงินอื่นที่ต้องการมาควบรวมกิจการเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ หากถึงขั้นต้องมีการปิดกิจการสถาบันการเงิน ผู้ฝากเงินก็ยังได้รับการดูแลจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ดังนั้น จึงมั่นใจได้ว่าอย่างน้อยตนจะได้รับเงินฝากคืนเท่ากับจำนวนวงเงินความคุ้มครอง

(๓) การสื่อสารกับประชาชนเรื่องการลดวงเงินคุ้มครอง

ในปี ๒๕๕๔ ซึ่งจะเริ่มลดวงเงินคุ้มครองเหลือ ๕๐ ล้านบาท ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ศคฝ. จะมีการเร่งชี้แจงและประชาสัมพันธ์ผ่านทางช่องทางต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจกับผู้ฝากเงิน สถาบันการเงิน และสาธารณชนทั่วไป เกี่ยวกับประโยชน์และข้อจำกัดของระบบการคุ้มครองเงินฝาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทยอยลดวงเงินคุ้มครองเหลือ ๕๐ ล้านบาท ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และ ๑ ล้านบาท ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

นอกจากนี้แล้ว ศคฝ. อยู่ระหว่างการเสนอให้คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากพิจารณาเรื่องการพิมพ์ข้อความ/สัญลักษณ์ ในเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินฝากของสถาบันการเงิน เช่น ใบนำฝาก เพื่อให้ผู้ฝากเงินรู้ว่าผลิตภัณฑ์ใดบ้างที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อลดความสับสนและความกังวลของประชาชน ที่เกรงว่าเงินฝากของตนจะไม่ได้รับการดูแลจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

(๔) ความเห็นเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินบางประเภทเป็นกรณีพิเศษมากกว่า

๑ ล้านบาท

เรื่องนี้ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากจะมีปัญหาเรื่องความเป็นธรรม เพราะจะเกิดกรณีที่หากให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมแก่ผู้ฝากเงินรายหนึ่งรายใด ก็จะมีคำถามจากกลุ่มผู้ฝากเงินประเภทอื่นที่ต้องการความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นพิเศษเช่นเดียวกัน และจะมีการร้องขอเข้ามาอีกมาก แต่ปัญหาคือหากได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมจากวงเงินคุ้มครองทั่วไปแล้ว ยินดีที่จะจ่ายค่าพรีเมียมหรือเงินนำส่งเพิ่มขึ้นหรือไม่ ปัญหาอีกประการที่พบคือ หากเพิ่มวงเงินคุ้มครองแล้ว จะต้องเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงไร เป็นการยากมากในการที่จะหาจุดดุลยภาพที่เหมาะสม

เมื่อดูตัวอย่างแนวปฏิบัติในหลายประเทศ จะเห็นได้ว่าการให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่บัญชีเพื่อการเกษียณอายุ (Pension account) อีก ๑ เท่าของบัญชีปกติ เช่น มีการคุ้มครองแก่บัญชีเงินฝากทั่วไป ๑ ล้านบาท และเพิ่มเติมให้อีก ๑ ล้านบาท สำหรับบัญชีเงินฝากเพื่อการเกษียณอายุ อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจว่าระบบบัญชีเพื่อการเกษียณอายุของต่างประเทศต่างจากของไทยมาก ในประเทศไทยกองทุนเพื่อการเกษียณอายุ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ถูกบริหารโดยกลุ่มมืออาชีพทางการเงินในรูปแบบบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน ที่นำเงินของสมาชิกไปลงทุนโดยกระจายความเสี่ยงในสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ เป็นไปตามหลักวิชาการ ต่างจากในต่างประเทศที่เป็นลักษณะบัญชีส่วนบุคคลที่ผู้ฝากเงินบริหารจัดการเองและฝากเงินไว้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในยามเกษียณอายุเท่านั้น

๕.๔ สรุปผลเบื้องต้นจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

๑. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ารับการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีสัดส่วนเงินฝากที่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของสินทรัพย์ทั้งหมด ยกเว้นในส่วนของ กบท. และ ก.บ.ก. และ วัดที่ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดูแลจัดการผลประโยชน์ ที่มีเงินฝากมากกว่าร้อยละ ๕๐ ของสินทรัพย์ทั้งหมด เนื่องจากระเบียบข้อบังคับในการดำเนินธุรกรรมของกองทุนทั้งสองแห่งและการบริหารทรัพย์สินของวัดเป็นไปอย่างจำกัด ตลอดจนสามารถดำเนินธุรกรรมการลงทุนได้เฉพาะการลงทุนที่มีความมั่นคงสูงเท่านั้น เช่นเดียวกันกับผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินธุรกรรมในระยะสั้น ดังนั้น เงินที่ผู้ซื้อส่งมอบเข้ามายังบัญชีผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะบริหารจัดการไว้ในรูปเงินฝากเท่านั้น ขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายอื่น ๆ มีกรอบการลงทุนที่กว้าง

และยืดหยุ่นกว่า จนทำให้เงินฝากเป็นการลงทุนเพื่อธุรกรรมด้านสภาพคล่อง หรือเป็นแหล่งพักเงินชั่วคราวเพื่อ
รอลงทุนในหลักทรัพย์อื่น ๆ ต่อไป

๒. การบริหารจัดการสินทรัพย์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่าหากเป็นในส่วนของกองทุนขนาดใหญ่
คือ กบข. กบท. ก.บ.ก. และกองทุนประกันสังคม จะมีหน่วยงานภายในซึ่งมีความเชี่ยวชาญทำหน้าที่บริหารการ
ลงทุนเอง ขณะที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทต่าง ๆ จะใช้วิธีการจ้างบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนตั้งแต่
๑ บริษัทขึ้นไปมาบริหารจัดการ เช่นเดียวกันกับกรณีของสภาอากาศไทย ส่วนผู้ฝากเงินรายอื่น ๆ มีทั้งการเลือก
บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามาเป็นกรรมการเพื่อบริหารจัดการและดูแลด้านการลงทุนเช่น มูลนิธิ
สายใจไทย และบางหน่วยงานที่คณะกรรมการบริหารมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการจำกัด เช่น
สหกรณ์ เนื่องจากกรรมการส่วนใหญ่จะมาจากบุคลากรในสาขาอาชีพเดียวกับสมาชิกสหกรณ์นั้น ๆ

๓. การบริหารสินทรัพย์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยส่วนใหญ่จะใช้เกณฑ์ ๒ เกณฑ์พิจารณาประกอบกัน
ได้แก่ เกณฑ์ความมั่นคงของสถาบันที่นำเงินไปลงทุน ควบคู่กับเกณฑ์ผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุนใน
ทางเลือกต่าง ๆ ยกเว้นในกรณีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นผลตอบแทนเป็นหลัก
เช่นเดียวกันกับ ก.บ.ก. ที่ให้ความสำคัญกับผลตอบแทนเนื่องจากการฝากเงินของ ก.บ.ก. มีข้อบังคับว่า สามารถ
กระทำได้กับธนาคารของรัฐ ทำให้ ก.บ.ก. ให้ความสำคัญกับเรื่องความมั่นคงของสถาบันการเงินไม่มากนัก
ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางรายให้ความสำคัญกับเรื่องความมั่นคงเพียงอย่างเดียว คือ ผู้ดูแลผลประโยชน์
ของคู่สัญญาเนื่องจากเป็นธุรกรรมระยะสั้น และกบท. เนื่องจากข้อจำกัดในการลงทุน

๔. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกรายรับทราบและตระหนักรู้ถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครอง
เงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างไรก็ตาม มีผู้ฝากเงินบางราย คือ สหกรณ์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพบางแห่ง และวัด
ซึ่งยังไม่ทราบรายละเอียดของพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการลดวงเงินความคุ้มครองจากเต็ม
จำนวนเป็นจำกัดจำนวน ณ ระดับ ๕๐ ล้านบาท และ ๑ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๔ และ ๒๕๕๕ ตามลำดับ ซึ่งส่งผล
กระทบโดยตรงต่อผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าว

๕. ผลกระทบจากการลดระดับความคุ้มครองลง พบว่า ผู้ฝากเงินในขอบเขตการศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่า
ตนเองจะได้รับผลกระทบไม่มากนัก เพราะมีสัดส่วนเงินฝากในระดับที่ต่ำเมื่อเทียบกับสินทรัพย์ทั้งหมดและมีการ
บริหารจัดการที่ดีอยู่แล้ว ตลอดจนเชื่อว่าตนเองฝากเงินในสถาบันการเงินที่มีความมั่นคง ยกเว้นในกรณีของ
กบท. ที่มีข้อจำกัดในการลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทอื่น ๆ และองค์กรสาธารณกุศล วัด และสภาอากาศไทย
ซึ่งจะได้รับผลกระทบมากเนื่องจากผลตอบแทนจากการฝากเงินถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญในการบริหารจัดการ
และสงเคราะห์สมาชิกขององค์กรเหล่านั้น

๖. พฤติกรรมการจัดการสินทรัพย์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก
ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมั่นใจในความมั่นคงของสถาบันการเงิน อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะสัดส่วนเงินฝากอยู่ในระดับต่ำ
อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ฝากเงินที่เห็นว่าจะได้รับผลกระทบสูงจากการลดวงเงินความคุ้มครอง
มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการสินทรัพย์ ทั้งการย้ายเงินฝากไปลงทุนยังสินทรัพย์ประเภทอื่น ๆ
หรือนำไปฝากยังสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น

๗. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นว่า หากได้รับการขยายความคุ้มครองเงินฝากเป็นพิเศษย่อมจะ
ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงาน และทำให้เกิดความเชื่อมั่นมากขึ้นว่าจะไม่ส่งผลกระทบถึงสมาชิกหาก
สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม หน่วยงานบางแห่ง เช่นกองทุนประกันสังคม ผู้ดูแล
ผลประโยชน์ของคู่สัญญา และสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแล เห็นว่าไม่จำเป็นต้อง
ได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติม เพราะเชื่อมั่นในข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานมีอยู่ ตลอดจนเชื่อมั่นในความเป็นมืออาชีพ
ในการบริหารจัดการเงินฝาก

๘. ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อการขยายความคุ้มครอง เห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขยายความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ เนื่องจากอาจขัดกับหลักการสำคัญของระบบคุ้มครองเงินฝาก นอกจากนี้ ยังเป็นการยากที่จะระบุประเภทผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ และอาจก่อให้เกิดข้อโต้แย้งและข้อร้องเรียนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ และเห็นว่าผู้ฝากเงินกลุ่มที่อยู่ในขอบเขตการศึกษานี้สามารถแก้ไขปัญหา โดยการให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเข้าร่วมบริหารจัดการสินทรัพย์ ขณะเดียวกันภาครัฐก็ต้องส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเงินควบคู่ไปกับข้อมูลพื้นฐานของสถาบันการเงิน เพื่อให้ผู้ฝากเงินมีทางเลือกในการตัดสินใจดำเนินธุรกรรมกับสถาบันที่ตนเองเล็งเห็นว่ามีความมั่นคง

ผลการสรุปการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียปรากฏตามตารางที่ ๒๗

ตารางที่ ๒๗ สรุปผลเบื้องต้นจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงาน/ผู้ฝากเงิน	การบริหารงาน ในรูปเงินฝาก		การบริหารจัดการ สินทรัพย์		เกณฑ์การบริหาร สินทรัพย์		ความเข้าใจใน พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงิน ฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑		การลดความ คุ้มครองเหลือ ๕๐ และ ๑ ล้านบาท		ผลกระทบ			การเปลี่ยนแปลง พฤติกรรม การจัดการสินทรัพย์		ความต้องการขยาย ความคุ้มครองเพิ่มเติม เป็นพิเศษ		
	มากกว่า ๕๐%	น้อยกว่า ๕๐%	บริหาร เอง	ผ่าน หน่วย งานอื่น /บลจ.	ผลตอบแทน	ความ มั่นคง	ทราบ	ไม่ทราบ	ทราบ	ไม่ทราบ	มาก	ปาน กลาง	น้อย	เปลี่ยน	ไม่ เปลี่ยน	ต้องการ	ไม่มี ความ เห็น	ไม่ ต้องการ
๑. กบข.		✓	✓		✓	✓	✓		✓				✓		✓	✓		
๒. กบท.	✓		✓			✓	✓		✓		✓				✓	✓		
๓. ก.บ.ก.	✓		✓		✓		✓		✓				✓		✓		✓	
๔. บลจ.ภายใต้ สมาคมกองทุน สำรองเลี้ยงชีพ		✓	✓			✓	✓		✓				✓		✓	✓		
๕. กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)		✓		✓	✓		✓		✓				✓		✓	✓		
๖. กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพบริษัท ยิวซ่าแบตเตอรี่ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน)		✓		✓	✓		✓			✓			✓		✓	✓		

หน่วยงาน/ผู้ฝากเงิน	การบริหารงาน ในรูปเงินฝาก		การบริหารจัดการ สินทรัพย์		เกณฑ์การบริหาร สินทรัพย์		ความเข้าใจใน พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงิน ฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑		การลดความ คุ้มครองเหลือ ๕๐ และ ๑ ล้านบาท		ผลกระทบ			การเปลี่ยนแปลง พฤติกรรม การจัดการสินทรัพย์		ความต้องการขยาย ความคุ้มครองเพิ่มเติม เป็นพิเศษ		
	มากกว่า ๕๐%	น้อยกว่า ๕๐%	บริหาร เอง	ผ่าน หน่วย งานอื่น /บลจ.	ผลตอบแทน	ความ มั่นคง	ทราบ	ไม่ทราบ	ทราบ	ไม่ทราบ	มาก	ปาน กลาง	น้อย	เปลี่ยน	ไม่ เปลี่ยน	ต้องการ	ไม่มี ความ เห็น	ไม่ ต้องการ
๗. กองทุนสำรอง เลี้ยงชีพสถาบัน คุ้มครองเงินฝาก		✓		✓	✓		✓		✓				✓	✓			✓	
๘. สำนักงาน ประกันสังคม		✓	✓		✓	✓	✓		✓				✓		✓			✓
๙. มูลนิธิสายใจ ไทย		✓	✓		✓	✓	✓		✓		✓			✓		✓		
๑๐. สภาอากาศ ไทย		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓			✓		✓		
๑๑. วัดภายใต้ การดูแลของ สำนักงาน พระพุทธศาสนา แห่งชาติ	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓			✓		✓		
๑๒. ธนาคารชาติ แบงก์ เอ็น.เอ. สาขากรุงเทพฯ	✓		✓			✓	✓		✓				✓		✓			✓

หน่วยงาน/ผู้ฝากเงิน	การบริหารงาน ในรูปเงินฝาก		การบริหารจัดการ สินทรัพย์		เกณฑ์การบริหาร สินทรัพย์		ความเข้าใจใน พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงิน ฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑		การลดความ คุ้มครองเหลือ ๕๐ และ ๑ ล้านบาท		ผลกระทบ			การเปลี่ยนแปลง พฤติกรรม การจัดการสินทรัพย์		ความต้องการขยาย ความคุ้มครองเพิ่มเติม เป็นพิเศษ		
	มากกว่า ๕๐%	น้อยกว่า ๕๐%	บริหาร เอง	ผ่าน หน่วย งานอื่น /บลจ.	ผลตอบแทน	ความ มั่นคง	ทราบ	ไม่ทราบ	ทราบ	ไม่ทราบ	มาก	ปาน กลาง	น้อย	เปลี่ยน	ไม่ เปลี่ยน	ต้องการ	ไม่มี ความ เห็น	ไม่ ต้องการ
๑๓. ธนาคาร ฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ แบงกิงคอร์ปอเรชั่น จำกัด	✓		✓			✓	✓		✓				✓		✓			✓
๑๔. ชุมชน สหกรณ์การเกษตร แห่งประเทศไทย จำกัด		✓	✓		✓	✓	✓			✓			✓		✓	✓		
๑๕. ชุมชน สหกรณ์ออมทรัพย์ แห่งประเทศไทย จำกัด		✓	✓		✓	✓	✓			✓			✓		✓	✓		

บทที่ ๖

การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการกำหนดประเภทผู้ฝากเงินที่อาจได้รับ ความคุ้มครองเพิ่มเติม

ในการศึกษาความเหมาะสมของการกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งให้สูงกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ ๑ ล้านบาท เพื่อความเป็นธรรมนี้ ได้กำหนดประเด็นการวิเคราะห์ไว้ ๕ ประเด็นซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการสำรวจข้อมูลในหัวข้อต่าง ๆ ที่ผ่านมา ดังนี้

- ๑) หลักการสากลของการกำหนดประเภทเงินฝากหรือผู้ฝากเงินที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครอง
- ๒) แนวปฏิบัติการกำหนดประเภทเงินฝากหรือผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครองในต่างประเทศ
- ๓) ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์บุคคลที่อยู่ในขอบเขตการวิจัย
- ๔) ประเด็นข้อกฎหมาย
- ๕) การวิเคราะห์ตามข้อมูลผู้ฝากเงิน เงินฝาก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๖.๑ หลักการ/แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดประเภทเงินฝากหรือผู้ฝากเงินที่อาจได้รับความคุ้มครอง

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการนำระบบประกันเงินฝากมาใช้ในประเทศต่าง ๆ คือเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินให้ได้รับเงินฝากคืนอย่างรวดเร็วในกรณีที่สถาบันการเงินถูกปิดกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากเงินรายย่อย ที่เป็นผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ในระบบที่มีเงินฝากไม่เกินวงเงินคุ้มครอง เพื่อไม่ให้ผู้ฝากเงินได้รับผลกระทบเมื่อสถาบันการเงินแห่งหนึ่งแห่งใดมีปัญหา การกำหนดจำนวนเงินจ่ายคืนไว้ชัดเจนจะช่วยบรรเทาความตื่นตระหนกเมื่อมีข่าวไม่ดีเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ผู้ฝากเงินไม่มีความจำเป็นต้องเร่งถอนเงินซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการขาดความเชื่อมั่นลูกค้านต่อเนื่องในลักษณะลูกโซ่ไปยังสถาบันการเงินแห่งอื่น (ปัญหา Bank run) ขณะเดียวกันก็มุ่งหวังให้ผู้ฝากเงินรายใหญ่ควบคุมหรือเฝ้าระวังสถานการณ์ของสถาบันการเงินจากความเสียหายในกรณีที่สถาบันการเงินยุติการดำเนินงานกิจการ ซึ่งท้ายที่สุดระบบคุ้มครองเงินฝากสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน เพราะจะช่วยลดแรงจูงใจในการปิดกิจการของสถาบันการเงิน ยับยั้งปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) และยังก่อให้เกิดความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในกระบวนการแก้ปัญหาเมื่อเกิดวิกฤตสถาบันการเงิน

ดังนั้น หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการกำหนดประเภทผู้ฝากเงินที่สมควรได้รับความคุ้มครอง คือ การให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินบุคคลธรรมดาและรายย่อยทั่วไป ซึ่งมีข้อมูลจำกัดและเงินฝากส่วนใหญ่ใช้เป็นแหล่งทุนในการดำรงชีพ ผู้ฝากเงินกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีเงินฝากไม่ถึง ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน หรือมากกว่า ๑ ล้านบาท แต่สามารถกระจายบัญชีไปยังสถาบันการเงินแหล่งอื่นๆ ให้ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงินได้ โดยนอกจากผู้ฝากเงินที่เปิดบัญชีในนามบุคคลธรรมดาที่จัดได้ว่าเป็นผู้ฝากเงินรายย่อยแล้ว ยังควรรวมถึงผู้ฝากเงินนิติบุคคลประเภทวิสาหกิจขนาดย่อม หรือ SMEs ด้วย เพราะต่างล้วนมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลความเสี่ยงของสถาบันการเงิน และมีเงินฝากเป็นแหล่งทุนสำคัญในการดำเนินธุรกิจ

แนวทางการกำหนดประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองนั้น จะต้องระบุไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนโดยอาศัยคุณลักษณะต่างๆ มาพิจารณาประกอบ ได้แก่ ความสะดวกในการระบุความเป็นเจ้าของบัญชี ความเป็นที่

ยอมรับของผลิตภัณฑ์เงินฝาก หรือความสำคัญของชนิดเงินฝากดังกล่าวต่อระบบสถาบันการเงินโดยเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ชนิดอื่นๆ ตลอดจนลักษณะและวัตถุประสงค์ของเงินฝากประเภทดังกล่าว โดยควรคุ้มครองเงินฝากเงินฝากที่มีแนวโน้มจะถูกถอนออกได้โดยง่ายและรวดเร็วเมื่อมีวิกฤตการณ์ทางการเงินหรือมีข่าวลือเกี่ยวกับสถาบันการเงิน อาทิ เงินฝากในบัญชีออมทรัพย์ทุกประเภท และบัญชีเงินฝากประจำระยะสั้น เพื่อป้องกันการรูดถอนเงินฝากจากสถาบันการเงินที่กำลังมีปัญหา ซึ่งจะยังเป็นการซ้ำเติมปัญหาสภาพคล่องให้แก่สถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้เห็นว่าควรคุ้มครองเงินฝากทั้งประจำและออมทรัพย์ทุกประเภท (ถึงแม้ว่าการแตกตื่นถอนเงินจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงกับเงินฝากประเภทออมทรัพย์ก็ตาม) เพื่อหลีกเลี่ยงการบิดเบือนกลไกตลาด เช่น หากการประกันเงินฝากคุ้มครองเฉพาะเงินฝากออมทรัพย์หรือเผื่อเรียก ประชาชนก็จะมีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงเงินฝากประจำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามารถของสถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อให้แก่โครงการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว

ด้วยเจตนาที่จะให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย หลายประเทศจึงไม่ให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินที่ถือได้ว่ามีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเงิน หรือมีความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินฐานะหรือความเสี่ยงของสถาบันการเงิน อาทิ สถาบันการเงิน บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทจัดการกองทุน สหกรณ์ออมทรัพย์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จบำนาญ รวมถึงเงินฝากของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

การไม่ให้ความคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินหรือสถาบันการเงินด้วยกันเองนอกจากเพื่อไม่ให้เป็นการนับซ้ำซ้อนในขั้นตอนการคำนวณเงินนำส่งของสถาบันการเงินแล้ว ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจในการตรวจสอบระหว่างสถาบันการเงินด้วยกัน เป็นการสนับสนุนกลไกตลาดในการกำกับดูแลอีกด้วย นอกจากนี้แล้วผู้ฝากเงินที่มีส่วนในการสร้างความเสียหายให้แก่สถาบันการเงิน จนกระทั่งสถาบันการเงินต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาต ได้แก่ ผู้บริหาร กรรมการ หรือที่ปรึกษา และญาติใกล้ชิดของบุคคลดังกล่าว ก็ไม่ควรได้รับความคุ้มครองเงินฝากด้วยเช่นกัน

สำหรับเงินฝากที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ การพิจารณาว่าจะให้หรือไม่ให้ความคุ้มครองขึ้นกับว่าเงินฝากสกุลเงินตราต่างประเทศมีสัดส่วนที่สูงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับเงินฝากทั้งหมดในระบบ เพราะการให้หรือไม่ให้ความคุ้มครองเงินฝากดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศได้ โดยหากระบบการเงินของประเทศมีการทำธุรกรรมที่ใช้เงินตราต่างประเทศมากก็มีแนวโน้มที่ประเทศนั้นจะคุ้มครองเงินฝากสกุลเงินตราต่างประเทศด้วย ดังเช่น ฮอลแลนด์ หรือมาเลเซีย เป็นต้น หรือหากประเทศมีแรงงานไปทำงานนอกประเทศและส่งเงินกลับในรูปเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก ก็จะไม่คุ้มครองเงินฝากสกุลต่างประเทศด้วย เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาแนวคิดและหลักการของการกำหนดประเภทเงินฝากหรือผู้ฝากเงินที่สมควรได้รับการคุ้มครองแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสถาบันคุ้มครองเงินฝากควรให้ความคุ้มครองเฉพาะเงินฝากของผู้ฝากเงินรายย่อยที่เป็นบัญชีของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลประเภทวิสาหกิจขนาดเล็กหรือ SMEs เท่านั้น สำหรับผู้ฝากเงินนิติบุคคลที่อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วย กบข. ก.บ.ก. กบพ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม มูลนิธิ ศาสนสถาน สหกรณ์ และผู้ดูแลประโยชน์ของคู่สัญญา น่าจะถือได้ว่าเป็นผู้ฝากเงินรายใหญ่จึงไม่ควรได้รับความคุ้มครองเงินฝากแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้เงินฝากของนิติบุคคลเหล่านี้ ได้รับความคุ้มครอง ๑ ล้านบาท เช่นเดียวกับเงินฝากของผู้ฝากเงินรายย่อย นั่นคือกฎหมายคุ้มครองเงินฝากของไทย ได้ผ่อนปรนให้กับผู้ฝากเงินรายใหญ่อยู่พอสมควร กล่าวคือให้ได้รับความคุ้มครองเท่ากับผู้ฝากเงินทั่วไปที่ ๑ ล้านบาทต่อรายผู้ฝากเงินต่อสถาบันการเงิน ทั้งที่ โดยข้อเท็จจริงแล้ว

กลุ่มนิติบุคคลที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา อาทิ กองทุนต่างๆ สหกรณ์ หรือสภาภาษีไทยถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือสามารถจ้างนักการเงินมืออาชีพมาทำงานได้ทั้งสิ้น

สำหรับข้อสังเกตหรือข้อทักท้วงในประเด็นผู้ฝากเงินที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เช่น สภาภาษีไทย มูลนิธิ และศาสนสถาน เป็นต้น ซึ่งรับผิดชอบงานที่เป็นสาธารณกุศล โดยทำหน้าที่เสมือนแทนรัฐบาลและทำงานที่จำเป็นต่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ ที่สมควรได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติมนั้น เห็นว่า ถ้าพิจารณาแต่เฉพาะหลักการการให้ความคุ้มครองเงินฝาก ก็ไม่ควรได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษแตกต่างจากผู้ฝากเงินอื่นแต่อย่างใด เพราะแม้แต่หน่วยงานของภาครัฐเองซึ่งมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในบางประเทศ เช่น กลุ่ม EU ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากแต่อย่างใด นอกจากนี้แล้ว หากให้การคุ้มครองเพิ่มเติมมากกว่า ๑ ล้านบาท สำหรับนิติบุคคลบางประเภท ก็จะมีการร้องขอจากนิติบุคคลอื่นเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นการกำหนดวงเงินคุ้มครองเพิ่มเติมอีกว่า ควรเป็นเท่าไรจึงจะเหมาะสมและไม่เป็นการสร้างปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ขึ้นอีก

ในด้านความเป็นธรรมในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินบางประเภทนั้น สามารถนำเอาหลักการทั่วไปของการคุ้มครองเงินฝากที่กำหนดเกี่ยวกับ Equality of treatment ความเป็นธรรมในการเลือกผลิตภัณฑ์หรือประเภทของสถาบันการเงินที่จะได้รับความคุ้มครองมาปรับใช้ในการพิจารณาว่าจะคุ้มครองผู้ฝากเงินบางประเภทเป็นกรณีพิเศษเพิ่มเติมจากการคุ้มครองที่ให้เป็นการทั่วไปหรือไม่ ทั้งนี้ นักวิจัยเห็นว่า การให้ความคุ้มครองเงินฝากของนิติบุคคลในขอบเขตของการศึกษาเพิ่มเติมจากการคุ้มครองที่ให้เป็นการทั่วไป จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นกับผู้ฝากเงินที่เป็นนิติบุคคลประเภทอื่น ๆ เมื่อพิจารณาในด้านหลักการ Equality of treatment มาปรับใช้ถึงแม้ว่านิติบุคคลบางประเภทเช่น ในส่วนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เช่น สภาภาษีไทย มูลนิธิ และศาสนสถาน เป็นต้น ซึ่งรับผิดชอบงานที่เป็นสาธารณกุศล โดยทำหน้าที่เสมือนแทนรัฐบาลและทำงานที่จำเป็นต่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ ที่สมควรได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติมนั้น หากพิจารณาแต่เฉพาะหลักการการให้ความคุ้มครองเงินฝาก ก็ไม่ควรได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษแตกต่างจากผู้ฝากเงินอื่นแต่อย่างใด นอกจากนี้ การจะเพิ่มความคุ้มครองให้กับนิติบุคคลในขอบเขตของการศึกษาเพิ่มเติมจากการคุ้มครองที่ให้เป็นการทั่วไป ยังขัดกับหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการกำหนดประเภทผู้ฝากเงินที่สมควรได้รับความคุ้มครอง คือ การให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินบุคคลธรรมดาและรายย่อยทั่วไปอีกด้วย

ในกรณีที่อาจมีการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองเพิ่มขึ้นสำหรับผู้ฝากเงินในบัญชีเงินฝากประเภทกองทุนส่วนบุคคลเพื่อการเกษียณอายุ (Certain Retirement Accounts) ให้ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษแยกออกจากบัญชีเงินฝากทั่วไปนั้น มีประเด็นที่ควรได้มีการพิจารณาคือจะสามารถทำได้หรือไม่ตามกรอบกฎหมายปัจจุบัน

มาตรา ๕๔^๑ แห่ง พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้การกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินเกินกว่าจำนวน ๑ ล้านบาท สามารถกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาใน ๒ กรณี คือ ๑) กำหนดเป็นการทั่วไป และ ๒) กำหนดให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งกฎหมายกำหนดชัดว่าให้ความคุ้มครองเพิ่มขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฝากเงินบางประเภทที่กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อความ

^๑ พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง ภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันยื่นคำขอ ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินที่ยื่นคำขอ แต่แต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินตามจำนวนเงินฝากที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝากทุกบัญชีรวมกัน หากเงินฝากทุกบัญชีรวมกันมีจำนวนเกินกว่าหนึ่งล้านบาท ให้จ่ายเป็นจำนวนหนึ่งล้านบาท

มาตรา ๕๔ การกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินให้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง เป็นการทั่วไป หรือให้แก่ ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เป็นธรรม เช่น ผู้ฝากเงินประเภทองค์กรการกุศล วัด สภากาชาด ส่วนราชการ กบข. หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น ไม่ได้หมายถึงการให้ความคุ้มครองเพิ่มขึ้นในประเภทของบัญชีเงินฝาก

ในกรณีที่จะมีการกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเกินกว่า ๑ ล้านบาท สำหรับผู้ฝากเงินที่มีบัญชีเงินฝากประเภทกองทุนส่วนบุคคลเพื่อการเกษียณอายุ อาจถือได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองเพิ่มขึ้นแก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดได้ แต่ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องกำหนดเป็นไปเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งในกรณีดังกล่าวข้างต้นอาจมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าผู้ฝากเงินทั่วไปที่เกษียณอายุแล้ว หรือมีอายุมากกว่า ๖๐ ปี แต่ไม่ได้มีบัญชีเงินฝากประเภทกองทุนส่วนบุคคลเพื่อการเกษียณอายุจะได้รับความคุ้มครองตามแนวคิดนี้ หรือไม่

ประเด็นพิจารณาถัดมา คือ ท้ายที่สุดแล้วจะต้องทำการจ่ายเงินฝากอย่างไร ตัวอย่างเช่น นายดำมีบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินแห่งหนึ่งรวม ๒ บัญชี ได้แก่ บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ จำนวน ๒ ล้านบาท และบัญชีเงินฝากในนาม “กองทุนส่วนบุคคลของนายดำเพื่อการเกษียณอายุ” จำนวน ๔ ล้านบาท ซึ่งหากมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฝากเงินสำหรับบัญชีเงินฝากประเภทกองทุนส่วนบุคคลเพื่อการเกษียณอายุ ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินถูกพิทอลอนใบอนุญาต การจ่ายเงินจะต้องแยกจ่ายบัญชีเงินฝากประเภทกองทุนส่วนบุคคลเพื่อการเกษียณอายุ ประเภทหนึ่ง และจ่ายบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ตามความคุ้มครองทั่วไปอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจขัดกับมาตรา ๕๓ ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการรวมทุกบัญชีก่อนจ่ายเงิน แต่อย่างไรก็ดี เห็นว่า ในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองเพิ่มขึ้น อาจบัญญัติถ้อยคำในทำนองให้ความคุ้มครองสำหรับผู้ฝากที่มีบัญชีเงินฝากประเภทกองทุนส่วนบุคคลเพื่อการเกษียณอายุหรือผู้ฝากเงินที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปี ซึ่งเมื่อรวมเงินฝากทุกบัญชีแล้วให้ได้รับคุ้มครองเพิ่มขึ้นตามจำนวนที่กำหนด ก็อาจเป็นแนวทางหนึ่งที่จะไม่ขัดกับมาตรา ๕๓ แต่ทั้งนี้ ขอให้คำนึงว่าการเพิ่มจำนวนเงินคุ้มครองดังกล่าวต้องเป็นเพื่อความเป็นธรรมด้วย

๖.๒ แนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในต่างประเทศ

จากการสำรวจข้อมูลการกำหนดประเภทบัญชีหรือผู้ฝากเงินที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองของสถาบันประกันเงินฝากในต่างประเทศ โดยประเทศที่เลือกมาทำการศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย พบว่าทุกประเทศให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินรายย่อย ส่วนผู้ฝากเงินรายใหญ่ ได้แก่ กลุ่มนิติบุคคลประเภทต่างๆ นั้น มีลักษณะการให้ความคุ้มครองแตกต่างกันไป จำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

๑) ประเทศที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะเงินฝากของบุคคลธรรมดาและวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อม (SMEs) เท่านั้น โดยเน้นหลักการให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้ฝากเงินรายย่อยที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการเงินเท่านั้น ได้แก่ ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป

๒) ประเทศที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่าเทียมกันภายใต้วงเงินคุ้มครองที่กำหนด ซึ่งประเทศส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยใช้แนวทางนี้ อาทิเช่น ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฮองกง เป็นต้น

๓) ประเทศที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่บุคคลธรรมดา และคุ้มครองเงินฝากของนิติบุคคลที่เปิดบัญชีเงินฝากสวัสดิการเพื่อการเกษียณอายุ หรือเป็นบัญชีคุ้มครองประโยชน์ของลูกจ้าง โดยให้ได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นพิเศษจากปกติ แต่ความคุ้มครองนั้น เป็นไปในลักษณะบัญชีของบุคคลไม่ใช่บัญชีของนิติบุคคล อาทิ สิงคโปร์ ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา และแคนาดา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาแนวปฏิบัติในการกำหนดประเภทผู้ฝากเงินที่จะให้หรือไม่ให้ความคุ้มครองของหน่วยงานประกันเงินฝากในต่างประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยได้ใช้แนวทางเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ที่ทำการศึกษาคือ ให้ความคุ้มครองทั้งเงินฝากของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลประเภทต่าง ๆ แต่วงเงินคุ้มครองจะเท่ากับผู้ฝากเงินที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งในกรณีของไทยคือ ๑ ล้านบาท การกำหนดให้กลุ่มผู้ฝากเงินที่เป็นนิติบุคคลอยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา มีข้อดีคือนอกจากจะให้ผลทางจิตวิทยาในการช่วยลดอาการตื่นตระหนกของผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าวและส่งเสริมความเชื่อมั่นในระบบการเงินแล้ว ยังช่วยลดความยุ่งยากเกี่ยวกับการกำหนดฐานเงินฝากที่จะใช้ในการคำนวณเงินนำส่ง และการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการจ่ายคืนผู้ฝากเงินอีกด้วย ทั้งนี้ การคุ้มครองผู้ฝากเงินทุกกลุ่มไม่ว่าจะมีเงินฝากมากน้อยเพียงใดนั้น ไม่ถือเป็นการทำให้เสียวินัยทางการเงินอันอาจนำไปสู่ปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) แต่อย่างใด เพราะการจำกัดวงเงินจ่ายคืนที่ ๑ ล้านบาท ทำให้ผู้ฝากเงินที่มีเงินมากกว่า ๑ ล้านบาท ยังต้องมีความระมัดระวังในการนำเงินไปฝากในสถาบันการเงิน

มีข้อสังเกตคือหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ไต้หวัน และสิงคโปร์ ให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมแก่บัญชีเงินฝากเพื่อการเกษียณอายุ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับกรณี กบข. หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทย แต่มีข้อแตกต่างประการสำคัญ คือ ระบบของต่างประเทศจะให้ความคุ้มครองในลักษณะบัญชีของบุคคลที่สามารถแบ่งแยกสัดส่วนความเป็นเจ้าของเงินฝากลงไปในสมาชิกแต่ละรายได้ (pass through) แต่ระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญของไทย เป็นรูปแบบที่สมาชิกส่งเงินสะสมเข้ากองทุน เพื่อให้กองทุนซึ่งบริหารจัดการโดยนักการเงินมืออาชีพ รวบรวมเงินดังกล่าวเพื่อนำไปลงทุนต่อในสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ (asset classes) โดยใช้ชื่อของกองทุนในการเปิดบัญชีเพื่อบริหารสินทรัพย์ เช่น บัญชีเงินฝากของ กบข. หรือ สปส. ไม่ได้เปิดในชื่อของสมาชิกแต่ละราย โดยที่ลักษณะหรือรูปแบบกองทุนบำเหน็จบำนาญที่แตกต่างกันดังกล่าว จึงเกิดประเด็นว่า ประเทศไทยจะสามารถดำเนินการเช่นเดียวกับต่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากในบัญชีเพื่อการเกษียณอายุเพิ่มเติมจากบัญชีเงินฝากปกติได้หรือไม่ ประเด็นที่ควรพิจารณาคือต้นทุนในการแยกบัญชีเงินฝากของสมาชิกแต่ละรายในกองทุนบำเหน็จบำนาญหรือกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพนั้นมีมากน้อยเพียงใด คำนวณค่ากับการดำเนินการเพื่อที่จะให้สมาชิกแต่ละรายได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นพิเศษหรือไม่ เนื่องจากหากดูตัวเลขของ กบข. ที่มีสมาชิกทั่วประเทศกว่า ๑ ล้านราย แต่มีเงินฝากเทียบเป็นสัดส่วนแล้วไม่มากนักเมื่อเทียบกับสินทรัพย์ลงทุนทั้งหมดของ กบข. กล่าวคือ สมาชิก กบข. แต่ละคนมีเงินฝากเฉลี่ย คนละประมาณ ๘,๙๖๙.๒๗ บาท ซึ่งหมายความว่าถ้าหากสถาบันการเงินทั้ง ๓๘ แห่ง ถูกปิดกิจการในเวลาเดียวกันแล้ว (ซึ่งเป็นไปไม่ได้) สมาชิก กบข. แต่ละคนจะสูญเสียเงินฝากในส่วนของตนเพียงคนละ ๘,๙๖๙.๒๗ บาท เท่านั้น จึงน่าจะคิดว่าจะมีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงไรกับการที่กองทุนบำเหน็จบำนาญของไทยจะไปลงทุนสร้างและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อแยกข้อมูลเงินฝากให้ลงลึกถึงรายสมาชิกแต่ละคน แต่คุ้มครองเงินฝากของสมาชิกแต่ละรายเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากความยุ่งยากในส่วนของกองทุนบำเหน็จบำนาญต่อการทำระบบฐานลงลึกถึงรายผู้ฝากเงินแล้ว ยังต้องพิจารณาความยุ่งยากของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในการจัดเตรียมระบบข้อมูลเพื่อการจ่ายคืนด้วย หากต้องจ่ายคืนเงินฝากของกองทุนบำเหน็จบำนาญให้แก่สมาชิกแต่ละรายเป็นจำนวนคนละไม่มากแล้ว นอกจากจะเป็นปัญหาความยุ่งยากในเรื่องการทำ

ระบบข้อมูลการจ่ายเงินผู้ฝากเงินแล้วยังต้องลงทุนในระบบข้อมูลเป็นเงินจำนวนมากด้วย

อนึ่ง จากการสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก ผู้แทน กบข. ให้ข้อมูลว่า ปัจจุบัน กบข. ได้จัดทำฐานข้อมูลเงินฝากที่สามารถแบ่งแยกความเป็นเจ้าของรายสมาชิกไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยเห็นว่าหากสามารถดำเนินการในส่วนดังกล่าวได้ ก็จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สมาชิกทุกคน และก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีทั้งแก่ กบข. และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

๖.๓ ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์บุคคลที่อยู่ในขอบเขตการวิจัย

จากการสัมภาษณ์ผู้ฝากเงินในขอบเขตการศึกษาหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล่าวสรุปได้ว่า ส่วนใหญ่มีสัดส่วนเงินฝากค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับสินทรัพย์ทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางส่วนมีการบริหารจัดการที่ดีอยู่แล้ว โดยการบริหารจัดการสินทรัพย์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หากเป็นในส่วนของกองทุนขนาดใหญ่ คือ กบข. กบต. ก.บ.ก. และกองทุนประกันสังคม จะมีหน่วยงานภายในซึ่งมีความเชี่ยวชาญทำหน้าที่บริหารการลงทุนเอง ขณะที่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทต่าง ๆ จะใช้วิธีการจ้างบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนตั้งแต่ ๑ บริษัทขึ้นไปมาบริหารจัดการ เช่นเดียวกันกับกรณีของสภาอากาศไทย และผู้ฝากเงินที่เห็นว่าจะได้รับผลกระทบสูงจากการลดวงเงินความคุ้มครองมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการสินทรัพย์ ทั้งการย้ายเงินฝากไปลงทุนยังสินทรัพย์ประเภทอื่นๆหรือนำไปฝากยังสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สะท้อนให้เห็นว่าผลจากการสัมภาษณ์ที่พบว่าผลกระทบจากการลดระดับความคุ้มครองลง ผู้ฝากเงินในขอบเขตการศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่าตนเองจะได้รับผลกระทบไม่มากนัก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงประเมินว่าเมื่อมีการลดวงเงินคุ้มครองลงเหลือ ๑ ล้านบาท ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะได้รับผลกระทบค่อนข้างน้อย

ในส่วนของ กบต. ก.บ.ก. และวัดที่ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดูแลจัดการผลประโยชน์ที่มีเงินฝากมากกว่าร้อยละ ๕๐ ของสินทรัพย์ทั้งหมด ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะวงเงินที่มีการฝากเงินไว้กับสถาบันการเงินแล้ว เมื่อมีการลดวงเงินคุ้มครองลงเหลือ ๑ ล้านบาท ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกลุ่มนี้อาจได้รับผลกระทบค่อนข้างมากเมื่อสถาบันการเงินถูกปิดกิจการ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในส่วนของ กบต. ก.บ.ก. แล้วพบว่า การฝากเงินของ กบต. ก.บ.ก. ได้ฝากเงินไว้ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือสถาบันการเงินที่รัฐถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ทั้งนี้ ในส่วนของสถาบันการเงินของรัฐในปัจจุบันไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น เงินฝากในส่วนที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กบต. ก.บ.ก. จะไม่ได้รับผลกระทบจากการปรับลดวงเงินคุ้มครองลงตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ อนึ่งในปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพียงแห่งเดียวคือธนาคารออมสินเท่านั้นที่รัฐให้ความคุ้มครองเงินฝากทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เหลือนั้น กฎหมายจัดตั้งไม่ได้รับทุนการคุ้มครองเงินฝากไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ กบต. ก.บ.ก. ฝากเงินกับสถาบันการเงินที่รัฐถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ แม้จะเน้นฝากเงินกับสถาบันการเงินที่มีความมั่นคง ก็ยังคงได้รับผลกระทบหากสถาบันการเงินถูกปิดกิจการ ส่วนวัดที่ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดูแลจัดการผลประโยชน์ที่มีเงินฝากมากกว่าร้อยละ ๕๐ ของสินทรัพย์ทั้งหมดซึ่งจะได้รับผลกระทบมากเนื่องจากผลตอบแทนจากการฝากเงินถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญในการบริหารจัดการ

ดังนั้น ผู้ฝากเงินที่เห็นว่าจะได้รับผลกระทบสูงจากการลดวงเงินความคุ้มครองมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการสินทรัพย์ ทั้งการย้ายเงินฝากไปลงทุนยังสินทรัพย์ประเภทอื่น ๆ แต่ผู้ฝากเงินบางส่วนจะไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการจัดการสินทรัพย์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ส่วนหนึ่งเพราะมั่นใจในความมั่นคงของสถาบันการเงิน อีกส่วนหนึ่งอาจเพราะสัดส่วนเงินฝากอยู่ในระดับต่ำอยู่แล้ว

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นในแนวทางเดียวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่เห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขยายความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ เนื่องจากอาจขัดกับหลักการสำคัญของระบบคุ้มครองเงินฝากที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะรายย่อย นอกจากนี้ ยังเป็นการยากที่จะระบุประเภทผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ และอาจก่อให้เกิดข้อโต้แย้งและข้อร้องเรียนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ และเห็นว่าผู้ฝากเงินกลุ่มที่อยู่ในขอบเขตการศึกษานี้ที่อาจได้รับผลกระทบโดยมียอดเงินฝากในสัดส่วนที่สูงก็สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อลดผลกระทบได้ โดยให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเข้าร่วมบริหารจัดการสินทรัพย์และในการฝากเงินกับสถาบันการเงินต้องพิจารณาจากความมั่นคงของสถาบันการเงินเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ภาครัฐจำเป็นต้องส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเงินควบคู่ไปกับข้อมูลพื้นฐานของสถาบันการเงินเพื่อให้ผู้ฝากเงินมีทางเลือกในการตัดสินใจฝากเงินกับสถาบันการเงินที่มีความมั่นคง

๖.๔ ประเด็นข้อกฎหมาย

การศึกษาพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ในเรื่องของแนวความคิดวัตถุประสงค์ในการเสนอกฎหมายดังกล่าวจะพบว่า การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่วมกันพิจารณาเพื่อให้มีระบบการคุ้มครองเงินฝากที่มีประสิทธิภาพ ลดภาระของภาครัฐและเป็นไปตามหลักสากล เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กระทรวงการคลังได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จะพบว่าหลักการที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอนั้นจะกำหนดประเภทเงินฝากและผู้ฝากเงินที่ได้รับความคุ้มครองอย่างชัดเจน โดยไม่รวมถึงเงินฝากของสหกรณ์ออมทรัพย์ เงินฝากของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยยึดหลักการที่ว่าผู้ฝากเงินที่สมควรได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงคือผู้ฝากเงินรายย่อยที่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยเงินฝากและอาจไม่มีความรู้หรือเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่รับฝากเงินจึงไม่อาจปกป้องตนเองในกรณีที่สถาบันการเงินประสบปัญหาทางการเงินจนไม่อาจจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเงินได้ ดังนั้นเมื่อผู้ฝากเงินเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับการออมทรัพย์และการลงทุนจึงพออนุมานได้ว่าเป็นผู้ฝากเงินที่สมควรจะมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเงินและสถาบันการเงิน ตลอดจนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับข่าวสารและฐานะการดำเนินงานได้ในระดับหนึ่ง (Sophisticated Depositors) เงินฝากของผู้ฝากเงินประเภทนี้จึงไม่อยู่ในความคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝากภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. และเมื่อมีการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการฯ ได้มีความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตการคุ้มครองเงินฝาก ๒ ประการ ประการแรก ขอบเขตการให้ความ

คุ้มครองเงินฝากจำเป็นต้องสอดคล้องกับเงินที่สถาบันการเงินต้องนำส่งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เมื่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากกำหนดเรียกเก็บเงินนำส่งจากยอดเงินฝากทั้งหมดของสถาบันการเงินแล้ว เงินฝากในบัญชีเหล่านั้นควรได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน ประการที่สอง ควรกำหนดให้อำนาจในการขยายขอบเขตการคุ้มครองเงินฝากไว้ในพระราชบัญญัตินี้เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับระบบเงินฝากในอนาคต จึงได้มีการกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภทของเงินฝากหรือผู้ฝากเงินบางประเภทที่สมควรได้รับความคุ้มครองมากกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อมีผลใช้บังคับแล้วได้สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ในการที่จะให้การคุ้มครองเงินฝากเป็นไปอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมแต่ได้เปิดช่องให้ภาครัฐสามารถขยายขอบเขตการคุ้มครองเงินฝากได้เมื่อเห็นสมควรในอนาคต

เมื่อพิจารณาหลักการสากลในการคุ้มครองเงินฝากแล้ว The International Association of Deposit Insurers (IADI) ได้กำหนดหลักการสำคัญ ๑๘ ข้อ ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตการคุ้มครองเงินฝากโดยสรุปได้ว่า การคุ้มครองเงินฝากจำเป็นต้องกำหนดอยู่ในรูปของการตรากฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินที่ไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าถึงข้อมูลความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่ตนได้ฝากเงินไว้และสถาบันการเงินนั้นอาจจะล้มได้ และการคุ้มครองเงินฝากจะต้องมีการกำหนดชัดเจนว่าเงินฝากประเภทใดได้รับความคุ้มครองและเงินฝากประเภทใดไม่ได้รับความคุ้มครองบ้าง ทั้งนี้ หลักการสากลไม่ได้ห้ามที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับระบบการเงินของประเทศตนเอง เมื่อนำหลักการของ IADI ดังกล่าวมาเป็นหลักในการวิเคราะห์การคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดกรอบของเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองและเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครองได้อย่างชัดเจน การกำหนดวงเงินความคุ้มครอง ๑ ล้านบาทในกฎหมายก็ได้มาจากฐานข้อมูลของผู้ฝากเงินรายย่อยส่วนใหญ่ของประเทศและก่อให้เกิดความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน และหากประเทศไทยเห็นควรที่จะมีการกำหนดให้ผู้ฝากเงินหรือเงินฝากบางประเภทได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษก็สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้และไม่ขัดกับหลักการของ IADI แต่อย่างใด

สำหรับการเปรียบเทียบกฎหมายคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยกับกฎหมายคุ้มครองเงินฝากในต่างประเทศ การวิจัยนี้ได้ยกกฎหมายคุ้มครองเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Glass-Steagall Act of ๑๙๓๓) มาใช้ในการศึกษาเนื่องจากในการจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ ๑ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำโครงสร้างการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินรวมทั้งระบบการคุ้มครองเงินฝากของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ และได้นำหลักการและกฎหมายจัดตั้ง The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) มาศึกษาและวิเคราะห์ในการร่างกฎหมายคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษาจะพบว่าร่างกฎหมายคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยนั้นได้นำหลักการและขอบเขตการคุ้มครองเงินฝากของกฎหมาย Federal Deposit Insurance Act มาปรับใช้ เมื่อระยะเวลาผ่านไปประเทศสหรัฐอเมริกาได้ปรับเปลี่ยนการคุ้มครองเงินฝากไปตามสภาวะของระบบสถาบันการเงินในขณะนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดปรากฏเมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาวิกฤตทางการเงิน (Sub-prime Mortgage Crisis) ในช่วงปลายทศวรรษปี ๒๐๐๐ ส่งผลให้นโยบายการคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยสามารถปรับเปลี่ยนไปเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากเงินในสถาบันการเงินของประเทศ การปรับเปลี่ยนการคุ้มครอง

เงินฝากไม่เพียงแต่เฉพาะวงเงินที่ได้รับความคุ้มครองเท่านั้นแต่รวมถึงประเภทของบัญชีด้วย อาทิ การตรากฎหมาย The Dodd-Frank Provision เพิ่มความคุ้มครองสำหรับบัญชีเงินฝากที่ไม่มีดอกเบี้ย (Noninterest-Bearing Transaction Accounts) เต็มวงเงิน ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับการคุ้มครองเงินฝากของประเทศไทยจะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินหรือเงินฝากประเภทหนึ่งประเภทใดก็สามารถทำได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ระบบบำนาญ และองค์ประกอบอื่นๆ เป็นต้น

เมื่อทำการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการคุ้มครองเงินฝากให้กับ กบข. ก.บ.ก. กบพ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม สหกรณ์ ศาสนสถาน มูลนิธิ และผู้ดูแลประโยชน์ของคู่สัญญาแล้ว จะพบว่าเมื่อเทียบกับ Federal Deposit Insurance Act แล้ว มีกรณีที่จะต้องพิจารณาเป็น ๓ กรณี ดังนี้

กรณีของเงินฝากของสหกรณ์ออมทรัพย์ ตามกฎหมาย Federal Deposit Insurance Act กำหนดให้สหกรณ์ที่รับฝากเงินเป็นสถาบันรับเงินฝาก (Deposit Institution) และหากสหกรณ์ที่รับฝากเงินเข้าเป็นสมาชิกของ FDIC แล้วผู้ฝากเงินในสหกรณ์ที่รับฝากเงินจะได้รับการคุ้มครองเงินฝากเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์และสถาบันรับเงินฝากอื่น (Insured Deposit Institutions) นอกจากนี้ สหกรณ์ที่รับฝากเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่น ในขณะที่สถาบันการเงินที่อยู่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ จะหมายความเฉพาะธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์^๒ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ส่วนสหกรณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลคือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ดังนั้น การกำกับดูแลสหกรณ์ที่รับฝากเงินของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีความแตกต่างกันการให้ความคุ้มครองบัญชีเงินฝากของสหกรณ์ในสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นเรื่องของการกำกับดูแลประกอบด้วย

สำหรับการคุ้มครองเงินฝากของระบบการออม จากการเทียบเคียงกับระบบบำนาญของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่า เงินฝากในระบบบำนาญของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับความคุ้มครองแยกจากบัญชีอื่นนั้นคือบัญชีเงินฝากเพื่อการเกษียณอายุ (Certain Retirement Accounts) ซึ่งมีลักษณะเป็นบัญชีของแต่ละสมาชิกไม่ใช่ลักษณะบัญชีที่ถือโดยนิติบุคคลเพื่อการเกษียณอายุแบบกองทุนบำนาญข้าราชการหรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของประเทศไทย ซึ่งลักษณะของนิติบุคคลที่บริหารจัดการกองทุนในลักษณะดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ฝากเงินที่สมควรจะได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ฝากเงินในบัญชีเพื่อการเกษียณอายุ (Certain Retirement Accounts) การกำหนดนโยบายให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินที่เป็น

^๒ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน

(๓) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์

นิติบุคคลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าสอดคล้องกับหลักการในการคุ้มครองเงินฝากหรือไม่

กรณีผู้ดูแลประโยชน์ของคู่สัญญาเนื่องจากผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ ปัจจุบันมีธนาคารพาณิชย์ที่สามารถประกอบธุรกิจการเป็นผู้ดูแลประโยชน์ของคู่สัญญาตามกฎหมายดังกล่าวได้ ธนาคารพาณิชย์ในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาสามารถเปิดบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญากับตนเองหรือสถาบันการเงินอื่นก็ได้ตามที่ได้มีการตกลงกันไว้กับคู่สัญญา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาการคุ้มครองเงินฝากในลักษณะบัญชีผลประโยชน์ของคู่สัญญาออกเป็น ๒ กรณี

กรณีแรกเป็นกรณีที่สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาและได้ฝากเงินไว้ในสถาบันการเงินนั้นๆ การทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ตามมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ได้กำหนดให้ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะต้องจัดเก็บทรัพย์สินของคู่สัญญาแยกออกจากทรัพย์สินของตน โดยต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินของคู่สัญญาแต่ละรายแยกออกจากบัญชีทรัพย์สินของตนรวมทั้งเก็บรักษาบัญชีดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้บัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานั้นมีลักษณะเป็นเพียงการเก็บรักษาทรัพย์สินเท่านั้น มิใช่บัญชีเงินฝากในลักษณะทั่วไปในสถาบันการเงินที่จะนำไปรวมเป็นหนี้สินของสถาบันการเงิน ประกอบกับตามมาตรา ๒๕^๖ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดให้เงินและทรัพย์สินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาได้รับความคุ้มครองโดยไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การยึดหรืออายัดในคดีแพ่งซึ่งผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเป็นทรัพย์สินที่แบ่งให้แก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย หรือเป็นทรัพย์สินที่ห้ามจำหน่ายจ่ายหรือโอนตามคำสั่งระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อสถาบันการเงินถูกสั่งระงับการดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมดหรือตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินประสบปัญหาด้านฐานะหรือการดำเนินการอันอยู่ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจดำเนินการสั่งให้สถาบันการเงินนั้นระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน และเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งแล้ว โดยปกติจะมีการออกคำสั่งมิให้สถาบันการเงินที่ถูกสั่งระงับการดำเนินการนั้นมีการจำหน่ายหรือโอนทรัพย์สิน รวมทั้งอาจมีการสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น แต่ในกรณีของเงินและทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ของคู่สัญญา ตามกฎหมายว่าด้วยผลประโยชน์ของคู่สัญญาได้กำหนดให้เงินและทรัพย์สินดังกล่าวไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การห้ามจำหน่ายจ่าย หรือโอน ตามคำสั่งระงับการดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด ดังนั้น เงินและทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่ถูกเก็บรักษาแยกไว้ต่างหากตามมาตรา ๑๔ จึงสามารถที่จะจ่ายคืนให้แก่คู่สัญญาได้ ก่อนที่สถาบันการเงินจะถูกปิดกิจการลงโดยสถาบันการเงินเองหรือโดยคณะกรรมการควบคุมในกรณีที่สถาบันการเงินถูกสั่งควบคุมได้ หากในขั้นตอนก่อนมีการสั่งปิดสถาบันการเงิน สถาบันการเงินนั้นยังมิได้คืนเงินหรือ

^๖พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือถูกทางการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมายอื่นสั่งระงับการดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด ให้เงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์และทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชียูดูแลผลประโยชน์ได้รับความคุ้มครองโดยไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การยึดหรืออายัดในคดีแพ่งซึ่งผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือเป็นทรัพย์สินที่อาจแบ่งแก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลายของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา หรือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การห้ามจำหน่าย จ่าย หรือโอน ตามคำสั่งระงับการดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด

ทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ของคู่สัญญาคืนให้แก่คู่สัญญา มาตรา ๒๕ ของกฎหมายว่าด้วยผลประโยชน์ของคู่สัญญายังกำหนดให้เงินและทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ของคู่สัญญาดังกล่าวไม่ตกเป็นเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การยึดหรืออายัดในคดีแพ่งซึ่งผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจแบ่งแก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลายของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาดังนั้น เมื่อผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เงินและทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะไม่ถือเป็นทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่จะนำไปจ่ายคืนหนี้ตามคำพิพากษาหรือเฉลี่ยหนี้ในกระบวนการล้มละลายหรือถูกอายัดได้ พร้อมกันนี้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และคณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์จะได้นำหน้าที่แยกเงินและทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ของคู่สัญญาแต่ละรายออกจากกันและนำส่งคืนคู่สัญญาหรือโอนให้กับผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญารายใหม่ตามแต่กรณีไป และในกรณีที่คู่สัญญาได้รับเงินและทรัพย์สินในบัญชีผลประโยชน์ของคู่สัญญาไม่ได้ครบตามจำนวน สถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการลงก็จะต้องรับผิดชอบต่อคู่สัญญาในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาอีกด้วย

สำหรับกรณีที่สอง เป็นกรณีที่สถาบันการเงินหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาและได้นำเงินและทรัพย์สินตามสัญญาการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาหนึ่งไปทำการเปิดบัญชีดูแลผลประโยชน์เพื่อคู่สัญญารายนั้นกับสถาบันการเงินอีกแห่งหนึ่งหากสถาบันการเงินที่รับฝากเงินบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานั้นถูกปิดกิจการลง สถาบันคุ้มครองเงินฝากก็จะทำหน้าที่จ่ายเงินให้กับสถาบันการเงินที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญานั้นได้ไม่เกินหนึ่งล้านบาทเงินที่ได้รับจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะถูกนำส่งแก่คู่สัญญาที่ต้องได้รับเงินตามสัญญา นอกจากนี้ สถาบันการเงินที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาอาจต้องรับผิดชอบตามสัญญาอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาต้องถือว่าสถาบันการเงินนั้นเป็นผู้ฝากเงินที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการเงินและสถาบันการเงิน (Sophisticated Depositors) จึงอาจต้องพิจารณาว่าสมควรจะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษหรือไม่ ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การให้ความคุ้มครองหนึ่งล้านบาทสำหรับยอดรวมเงินฝากในทุกบัญชีของผู้ฝากแต่ละรายจะใช้กับกรณีบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาหรือไม่ และหากเงินในบัญชีหากต้องโอนไปยังคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะนำเงินฝากดังกล่าวไปนับรวมกับเงินฝากคู่สัญญาดังกล่าวมีอยู่กับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตนั้นหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาแล้วปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังมีได้มีการกำหนดการให้ความคุ้มครองกรณีเงินฝากในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเป็นกรณีพิเศษ การให้ความคุ้มครองจึงเป็นไปตามหลักการทั่วไป หากเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยได้ให้ความคุ้มครองเงินฝากในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาแต่ละรายแยกตามสัญญา มิได้ดูที่ผู้ฝากเงินซึ่งเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ทุกบัญชีที่เป็นบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจึงได้รับความคุ้มครองไม่เกินบัญชีละ ๒๕๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ เช่นเดียวกับบัญชีอื่นทั่วไป ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งของการให้สิทธิประโยชน์ของบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา คือ หากสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตและเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาต้องถูกโอนไปยังคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เงินฝากตามบัญชีผลประโยชน์ของคู่สัญญานี้จะไม่ถูกนำมาคำนวณรวมกับบัญชีอื่นๆ ของคู่สัญญาดังกล่าวในสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตนั้น หลักการดังกล่าวอาจนำมาปรับใช้กับระบบ

การคุ้มครองของประเทศไทยและก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ฝากเงินในภาพรวม

ในส่วนของกองทุนในลักษณะอื่น มูลนิธิ และศาสนสถานเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินในลักษณะดังกล่าวเป็นพิเศษหรือไม่ อย่างไรก็ตามก็ควรนำเอาหลักการในการคุ้มครองเงินฝากมาพิจารณาด้วย

๖.๕ การวิเคราะห์ตามข้อมูลผู้ฝากเงิน เงินฝาก และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบเฉลี่ยต่อรายของนิติบุคคลหรือผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา ซึ่งได้แก่ ๑) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ๒) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ๓) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร ๔) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ๕) กองทุนประกันสังคม ๖) สหกรณ์ ๗) ศาสนสถาน ๘) มูลนิธิ ๙) สภาภาษีไทย และ ๑๐) การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

ตารางที่ ๒๘ ผลกระทบเฉลี่ยต่อรายของนิติบุคคลหรือผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา

หน่วยงาน	สมาชิก (ราย)	เงินฝาก (ล้านบาท)	เงินฝาก/ราย (บาท)
๑. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ^{๑/}	๑,๑๖๐,๘๖๘	๑๐,๔๑๒.๑๔ ^{๔/}	๘,๙๖๙.๒๗
๒. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ^{๒/}	๑๓๑,๙๙๙	๖,๒๒๒.๓๒	๔๗,๑๓๙.๑๔
๓. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร ^{๒/}	๔,๕๖๒	๔๑๒.๓๙	๙๐,๓๔๖.๗๖
๔. กองทุนประกันสังคม ^{๑/}	๙,๓๖๐,๑๑๙	๕,๐๕๒.๖๒ ^{๔/}	๕๓๙.๘๐
๕. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ^{๑/}	๒,๐๒๗,๕๘๑	๕๒,๘๕๑.๖๔	๒๖,๐๖๖.๓๕
๖. สหกรณ์ ^{๒/}	๑๐,๐๔๖,๕๕๖	๕๔,๘๗๘.๐๓	๕,๔๖๒.๓๘
๗. ศาสนสถาน ^{๑/}	๕๓,๕๑๑	๒๘,๓๔๙.๐๙	๕๒๙,๗๘๐.๖๑
๘. มูลนิธิ ^{๑/}	๑๖,๒๙๙	๕๙,๘๑๕.๖๖	๓,๖๖๙,๘๙๗.๕๔
๙. สภาภาษีไทย ^{๑/}	๑	๘,๘๑๖.๔๖ ^{๔/}	๘,๘๑๖,๔๖๐,๐๐๐.๐๐
๑๐. การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ^{๓/}	๘,๖๔๔	๓,๔๙๑.๙๕	๔๐๓,๙๗๓.๘๕

หมายเหตุ: ^{๑/} ข้อมูล ณ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒

^{๒/} ข้อมูล ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒

^{๓/} ตัวเลขประมาณการในกรณีที่นำกฎหมายไปใช้ร้อยละ ๑๐

^{๔/} จำนวนเงินฝากธนาคารที่ได้รับความคุ้มครอง

จากตารางที่ ๒๘ ได้แสดงให้เห็นว่า

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑,๑๖๐,๘๖๘ ราย มีเงินฝากในบัญชีธนาคารที่ได้รับความคุ้มครองจำนวน ๑๐,๔๑๒.๑๔ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๘,๙๖๙.๒๗ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๓๑,๙๙๙ ราย มีเงินฝากในบัญชีจำนวน ๖,๒๒๒.๓๒ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๔๗,๑๓๙.๑๔ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานครมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๔,๕๖๒ ราย มีเงินฝากในบัญชีจำนวน ๔๑๒.๓๙ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๙๐,๓๙๖.๗๖ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

กองทุนประกันสังคมมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๙,๓๖๐,๑๑๙ ราย มีเงินฝากในบัญชีธนาคารที่ได้รับ ความคุ้มครองจำนวน ๕,๐๕๒.๖๒ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๕๓๙.๘๐ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒,๐๒๗,๕๘๑ ราย มีเงินฝากในบัญชีจำนวน ๕๒,๘๕๑.๖๔ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๒๖,๐๖๖.๓๕ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

สหกรณ์มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๐,๐๔๖,๕๔๖ ราย มีเงินฝากในบัญชีจำนวน ๕๔,๘๗๘.๐๓ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๕,๔๖๒.๓๘ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

ศาสนสถานมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๕๓,๕๑๑ ราย มีเงินฝากในบัญชีจำนวน ๒๘,๓๔๙.๐๙ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๕๒๙,๗๘๐.๖๑ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

มูลนิธิมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๖,๒๙๙ ราย มีเงินฝากในบัญชีจำนวน ๕๙,๘๑๕.๖๖ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๓,๖๖๙,๘๙๗.๕๔ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

สภาวิชาชีพมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑ ราย มีเงินฝากในบัญชีจำนวน ๘,๘๑๖.๔๖ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๘,๘๑๖,๔๖๐,๐๐๐ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาที่มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๘,๖๔๔ ราย มีเงินฝากในบัญชีจำนวน ๓,๔๙๑.๙๕ ล้านบาท และเมื่อเฉลี่ยเงินฝากต่อรายจะมีเงินในบัญชีจำนวน ๔๐๓,๙๗๓.๘๕ บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่เกิน ๑ ล้านบาทต่อราย

ตารางที่ ๒๙ จำนวนผู้ได้รับผลกระทบเรียงลำดับจากน้อยไปหามาก

หน่วยงาน	สมาชิก		เงินฝาก/ราย (บาท)	จำนวนเงินมากกว่า ๑ ล้านบาท
	ราย	ร้อยละ		
๑. กองทุนประกันสังคม ^{๑/}	๙,๓๖๐,๑๑๙	๔๑.๐๓	๕๓๙.๘	X
๒. สหกรณ์ ^{๒/}	๑๐,๐๔๖,๕๔๖	๔๔.๐๔	๕,๔๖๒.๓๘	X
๓. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ^{๑/}	๑,๑๖๐,๘๖๘	๕.๐๙	๘,๙๖๙.๒๗	X
๔. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ^{๑/}	๒,๐๒๗,๕๘๑	๘.๘๙	๒๖,๐๖๖.๓๕	X
๕. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น ^{๒/}	๑๓๑,๙๙๙	๐.๕๙	๔๗,๑๓๙.๑๔	X
๖. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรุงเทพฯ ^{๒/}	๔,๕๖๒	๐.๐๒	๙๐,๓๙๖.๗๖	X
๗. การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ ของคู่สัญญา ^{๓/}	๘,๖๔๔	๐.๐๔	๔๐๓,๙๗๓.๘๕	X
๘. ศาสนสถาน ^{๑/}	๕๓,๕๑๑	๐.๒๓	๕๒๙,๗๘๐.๖๑	X
๙. มูลนิธิ ^{๑/}	๑๖,๒๙๙	๐.๐๗	๓,๖๖๙,๘๙๗.๕๔	✓
๑๐. สภาอากาศไทย ^{๑/}	๑	๐.๐๐๐๐๑	๘,๘๑๖,๔๖๐,๐๐๐.๐๐	✓

หมายเหตุ: ^{๑/} ข้อมูล ณ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒

^{๒/} ข้อมูล ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒

^{๓/} ตัวเลขประมาณการในกรณีที่น่ากฎหมายไปใช้ร้อยละ ๑๐

เมื่อพิจารณาผลกระทบของเงินฝากเฉลี่ยต่อรายของนิติบุคคลหรือผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ใน ขอบข่ายการศึกษาจำนวน ๑๐ หน่วยงาน จะเห็นว่าผู้ฝากเงินเฉลี่ยต่อรายในบัญชีต่ำกว่า ๑ ล้านบาท จำนวน ๘ หน่วยงาน มีสมาชิกรวมจำนวน ๒๒,๗๙๓,๘๓๐ ราย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๙๙.๙ ของจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุดคือสมาชิกของกองทุนประกันสังคม รองลงมาคือ สหกรณ์ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพฯ การประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา และ ศาสนสถาน ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม มีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการฝากเงินเฉลี่ยต่อรายในบัญชีที่มากกว่า ๑ ล้านบาท มีเพียง ๒ หน่วยงาน คือมูลนิธิ และสภาอากาศไทย ซึ่งมีสมาชิกรวมจำนวน ๑๖,๓๐๐ ราย หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๑ ของผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าผู้ฝากเงินรายย่อยส่วนใหญ่มีเงินฝากในระดับที่ไม่เกินวงเงิน ค้ำครอง และมีผู้ฝากเงินถึงร้อยละ ๙๙.๙ ได้รับผลกระทบในจำนวนเงินที่น้อยกว่า ๑ ล้านบาท ในกรณีที่ สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตและให้ความคุ้มครองเงินในบัญชีจำนวน ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบัน การเงิน ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าในขณะนี้ยังไม่มี ความจำเป็นที่จะพิจารณาให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมแก่ผู้ฝากเงิน

บางประเภทที่อยู่ในขอบเขตการวิจัยนี้ เนื่องจากในขณะนี้ผู้ได้รับผลกระทบในสัดส่วนที่น้อยมาก คือเพียงร้อยละ ๐.๑ ของผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งหากในอนาคตมีผู้ได้รับผลกระทบในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นมากจนน่าเป็นห่วงก็อาจจะมีการพิจารณาการให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทให้มีความเหมาะสมต่อไป

บทที่ ๗

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๗.๑ สรุปผลการศึกษา

จากการพิจารณาและวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวในบทที่ ๖ ข้างต้น ผู้วิจัยได้ข้อสรุปที่สำคัญว่า ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องขยายความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ ด้วยสาเหตุสำคัญหลายๆ ประการ ได้แก่

๑) พฤติกรรมการฝากเงินของผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าว โดยส่วนใหญ่มีการพิจารณาทั้งความมั่นคงและผลตอบแทนที่ได้รับควบคู่กันไป อีกทั้งมีความสามารถในการบริหารจัดการสินทรัพย์ของตน ตลอดจนมีการเชิญที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหาร และการจ้างบริษัทภายนอกเพื่อทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ทำให้ผู้ฝากดังกล่าวไม่เข้าข่ายหลักการสำคัญของการคุ้มครองเงินฝาก ได้แก่

- ความไม่ซับซ้อนของผู้ฝากเงิน (Less-Financially-Sophisticated depositors) เนื่องจากผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าวมีความซับซ้อนสูง มีรูปแบบการบริหารจัดการทางการเงินที่หลากหลาย

- ความเข้าใจง่าย (Simplicity) ผลลัพธ์ทางการเงินหลายประเภทที่ผู้ฝากเงินกลุ่มนี้เป็นผลลัพธ์ที่มีลักษณะเฉพาะ และไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะผลลัพธ์ด้านเงินฝากภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากเท่านั้น

- ความเท่าเทียม (Equality of treatment) ในมุมมองของการคุ้มครองเงินฝาก จะพบว่า การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินจำกัดจำนวนในวงเงินความคุ้มครองที่เท่ากันทุกราย ไม่ว่าจะเป็นผู้ฝากบุคคลธรรมดาหรือผู้ฝากนิติบุคคลถือว่ามีเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะถือเป็นความเท่าเทียมกันในรูปของตัวเงิน และเป็นการยากหากจะต้องกำหนดเกณฑ์เพื่อใช้ในการขยายความคุ้มครองแก่นิติบุคคลใดนิติบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

- การดเว้นการร่วมรับประกัน (Coinsurance should be avoided) และความรับผิดชอบบางส่วนจากผู้ฝากเงิน (Consumers should continue to have degree of responsibility for their decisions) ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญที่นิติบุคคลจะต้องใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการบริหารจัดการมิใช่เป็นการให้รัฐดำเนินการช่วยเหลือเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยการจ่ายชดเชยเต็มจำนวนเพียงด้านเดียว

- ระยะเวลาการฝาก (Tenor) และผลลัพธ์ที่เน้นเฉพาะการลงทุน (Investment oriented) จะพบว่า นิติบุคคลในขอบข่ายของการศึกษา มีการฝากในระยะเวลาที่ยาวเพื่อมุ่งเน้นผลตอบแทน ตลอดจนมีความสนใจกระจายความเสี่ยงไปยังผลลัพธ์การลงทุนต่างๆ เป็นจำนวนมาก สะท้อนถึงการบริหารที่ดี

๒) รูปแบบการคุ้มครองเงินฝากที่ดำเนินการในต่างประเทศซึ่งพบว่า ทุกประเทศที่มีระบบการคุ้มครองเงินฝาก ให้ความสำคัญคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินที่เป็นบุคคลธรรมดา แต่การดำเนินงานคุ้มครองเงินฝากสำหรับผู้ฝากเงินที่เป็นนิติบุคคลบางประเภทในต่างประเทศ สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ประเภท ได้แก่ ประเทศที่ไม่คุ้มครองเงินฝากประเภทดังกล่าว เนื่องจากมีหลักการคือเน้นคุ้มครองเฉพาะผู้ฝากรายย่อย อาทิ อัลเบเนีย

และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป เป็นต้น ประเทศที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่นิติบุคคลประเภทดังกล่าว แต่ระดับความคุ้มครองเท่ากับบัญชีเงินฝากบุคคลธรรมดา ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้มีมากที่สุด อาทิ สหราชอาณาจักรฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย เป็นต้น และประเทศที่ให้ความคุ้มครองสำหรับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลโดยบัญชีบางประเภทได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมเป็นพิเศษจากปกติ แต่ความคุ้มครองนั้นเป็นไปในลักษณะบัญชีของบุคคล มิใช่บัญชีของกองทุนหรือนิติบุคคล อาทิ สิงคโปร์ ไต้หวัน สหรัฐอเมริกา และ แคนาดา เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีประเทศใดที่ดำเนินการให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทเป็นการเฉพาะ การขยายความคุ้มครองจะจำกัดอยู่เฉพาะประเภทบัญชีพิเศษที่ได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติมจากบัญชีปกติ โดยพิจารณาว่าบัญชีเหล่านั้นมีการออมเป็นลักษณะเฉพาะ เช่น การออมเพื่อการเกษียณ นอกจากนี้บัญชีเหล่านั้นต้องสามารถแบ่งแยกความเป็นเจ้าของได้ในระดับบุคคล เพื่อให้ความคุ้มครองเป็นไปตามเจตนารมณ์เบื้องต้นของการคุ้มครองเงินฝากที่มุ่งเน้นการคุ้มครองผู้ฝากรายย่อย ดังนั้น การไม่ขยายความคุ้มครองแก่นิติบุคคล จึงเป็นวิธีปฏิบัติที่มีความสอดคล้องกับหน่วยงานคุ้มครองเงินฝากในประเทศอื่นๆ

๓) ข้อมูลพื้นฐานเงินฝากของนิติบุคคลที่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษาจะพบว่า ในปี ๒๕๕๒ ภาพรวมเงินฝากของนิติบุคคลบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายงานวิจัย มีจำนวนเงินฝากรวมทั้งสิ้น ๒๓๐,๓๐๒.๓๐ ล้านบาท จากเงินฝากทั้งหมด ๖,๙๐๖,๖๑๑.๕๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๓๓ ของยอดเงินฝากทั้งหมด ซึ่งแม้จะมีสมาชิกกองทุน สหกรณ์และสถาบันที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๓ ล้านราย ที่เกี่ยวข้อง กับการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดลงไปในระดับบัญชี เพื่อเฉลี่ยสัดส่วนความเป็นเจ้าของของผู้ฝากเงินแต่ละราย จะพบว่า มีสัดส่วนความเป็นเจ้าของเงินฝากไม่สูงมากนัก และบางส่วนไม่เกินความคุ้มครองแบบจำกัดจำนวน ณ ระดับ ๑ ล้านบาท ที่จะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาผลกระทบของเงินฝากเฉลี่ยต่อรายของนิติบุคคลหรือผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษาทั้งหมดจำนวน ๑๐ หน่วยงาน จะเห็นว่า มีผู้ฝากเงินเฉลี่ยต่อรายในบัญชีต่ำกว่า ๑ ล้านบาท จำนวน ๘ หน่วยงาน ได้แก่ กองทุนประกันสังคม สหกรณ์ กบข. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กบข. ก.บ.ก. ผู้ประกอบกิจการการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา ศาสนสถาน มีสมาชิกรวมจำนวน ๒๒,๗๙๓,๘๓๐ ราย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๙๙.๙ ของจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบน้อยที่สุดคือสมาชิกของกองทุนประกันสังคม รองลงมาคือ สหกรณ์ กบข. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กบข. ก.บ.ก. ผู้ประกอบกิจการการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา และศาสนสถาน ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม มีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการฝากเงินเฉลี่ยต่อรายในบัญชีที่มากกว่า ๑ ล้านบาท มีเพียง ๒ หน่วยงาน คือ มูลนิธิ และสภาอากาศไทย ซึ่งมีสมาชิกรวมจำนวน ๑๖,๓๐๐ ราย หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๑ ของผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าผู้ฝากเงินรายย่อยส่วนใหญ่มีเงินฝากในระดับที่ไม่เกินวงเงินคุ้มครอง และมีผู้ฝากเงินถึงร้อยละ ๙๙.๙ ได้รับผลกระทบในจำนวนเงินที่น้อยกว่า ๑ ล้านบาท ในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตและให้ความคุ้มครองเงินในบัญชีจำนวน ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน ดังนั้น จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เห็นว่าผลกระทบโดยเฉลี่ยต่อรายผู้ฝากเงินยังอยู่ในระดับไม่สูงมากนัก นอกจากนี้สถานการณ์ดังกล่าวยังเป็นการพิจารณาในกรณีที่สถาบันการเงินทั้งระบบที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นเป็นไปได้ใน

ระดับต่ำ หากมีเพียงสถาบันการเงินเพียงแห่งเดียวถูกเพิกถอนใบอนุญาต สัดส่วนความเสียหายต่อสมาชิกหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรก็จะอยู่ในระดับที่ต่ำลงไปอีก นำมาซึ่ง เหตุผลที่ยังไม่มีความจำเป็นที่จะพิจารณาให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทที่อยู่ในขอบเขตการวิจัยนี้เนื่องจากในขณะนี้ผู้ได้รับผลกระทบในสัดส่วนที่น้อยมาก คือเพียงร้อยละ ๐.๑ ของผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งหากในอนาคตมีผู้ได้รับผลกระทบในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นมากจนน่าเป็นห่วงก็อาจจะมีการพิจารณาการให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทให้มีความเหมาะสมต่อไป

๔) ในส่วนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เช่น สภาวิชาชีพ มูลนิธิ และศาสนสถาน เป็นต้น ซึ่งรับผิดชอบงานที่เป็นสาธารณกุศล โดยทำหน้าที่เสมือนแทนรัฐบาลและทำงานที่จำเป็นต่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ ที่สมควรได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติมนั้น หากพิจารณาแต่เฉพาะหลักการการให้ความคุ้มครองเงินฝาก ก็ไม่ควรได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษแตกต่างจากผู้ฝากเงินอื่นแต่อย่างใด เพราะแม้แต่หน่วยงานของภาครัฐเอง ซึ่งมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในบางประเทศ เช่น กลุ่ม EU ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากในกลุ่มดังกล่าว นอกจากนี้ ยังเป็นการยากที่จะกำหนดเกณฑ์เพื่อใช้จำแนกว่าผู้ฝากเงินหรือนิติบุคคลใดจะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ รวมทั้งยังมีประเด็นการกำหนดวงเงินคุ้มครองเพิ่มเติมอีกว่า ควรเป็นเท่าไรจึงจะเหมาะสมและไม่เป็นการสร้างปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ขึ้นอีกด้วย

๗.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการที่จะรองรับและดำเนินการต่อไปในอนาคต และสำหรับนิติบุคคลที่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษา ดังนี้

๗.๒.๑ ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐ

๑) หน่วยงานภายใต้ความมั่นคงทางการเงิน ทั้ง สคพ. ธปท. และกระทรวงการคลัง ควรเน้นในเรื่องการประชาสัมพันธ์และสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องให้กับองค์กรนิติบุคคลเหล่านี้ในเรื่องการคุ้มครองเงินฝาก โดยเฉพาะในช่วงก่อนที่การลดวงเงินคุ้มครองจากเดิมจำนวนลงเหลือ ๕๐ ล้านบาท และ ๑ ล้านบาท ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ตามลำดับ โดยเนื้อหาการประชาสัมพันธ์ควรเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน เพื่อให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจในความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและประสิทธิภาพของหน่วยงานกำกับดูแล ส่วนการคุ้มครองเงินฝากจะเป็นการสร้าง ความมั่นใจให้กับผู้ฝากเงินซึ่งเป็นมาตรการสุดท้ายหากเกิดปัญหากับสถาบันการเงิน เพื่อไม่ให้ผู้ฝากเงินตื่นตระหนกกับการเปลี่ยนแปลงเรื่องการคุ้มครองเงินฝากซึ่งจะเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเงินของไทย ขณะเดียวกันควรสร้างความรับรู้ทางเลือกในการบริหารเงินทุนที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงเรื่องผลตอบแทนและความเสี่ยงให้กับประชาชน

๒) หากภาครัฐยังมีนโยบายที่เห็นควรเพิ่มหรือขยายความคุ้มครองให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่อยู่ในขอบเขตการศึกษานี้ หน่วยงานด้านนโยบายของภาครัฐก็อาจกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ นอกจากนี้ หากต้องการให้ความคุ้มครองเงินฝากเป็นพิเศษแก่เงินฝากของระบบการออมก็อาจกำหนดเป็นผลิตภัณฑ์หรือบัญชีเงินฝาก

ใหม่ เช่น บัญชีเพื่อการเกษียณอายุ (Certain Retirement Accounts) ดังเช่นที่ดำเนินการในต่างประเทศ เป็นต้น

๓) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลนิติบุคคลแต่ละประเภทที่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษา ควรใช้ช่องทางของกฎหมายในการออกกฎหรือข้อบังคับให้องค์กรหรือนิติบุคคลที่อยู่ในขอบเขตการศึกษานี้มีที่ปรึกษาในการลงทุน โดยอาจใช้วิธีการตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ที่มีความเป็นมืออาชีพในการบริหารสินทรัพย์ เข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารองค์กร หรือโดยวิธีการจ้างบริษัทที่รับจ้างในการบริหารสินทรัพย์โดยตรงมาดำเนินการบริหารสินทรัพย์ให้แก่องค์กร

๔) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานกำกับดูแล ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง คือ ควรเน้นให้หน่วยงานกำกับที่เกี่ยวข้องมีการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพดังเช่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจและยืนยันประเด็นสำคัญดังกล่าวกับผู้ฝากเงินอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีระบบที่จะสร้างความรู้และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลของสถาบันการเงินเพื่อให้ผู้ฝากเงินมีข้อมูลการฝากเงินและการลงทุนที่ถูกต้อง

๓.๒.๒ ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ฝากเงินซึ่งเป็นนิติบุคคลภายใต้ขอบเขตการศึกษา เมื่อมีการปรับลดวงเงินความคุ้มครองจากเต็มจำนวนเป็นจำกัดจำนวน โดยไม่มีการขยายความคุ้มครองเป็นพิเศษสำหรับผู้ฝากเงินดังกล่าว

๑) ผู้ฝากเงินจะต้องให้ความสำคัญกับสถานะและความมั่นคงของสถาบันการเงินมากขึ้น โดยควรพิจารณาข้อมูลพื้นฐาน ได้แก่ ฐานะของสถาบันการเงิน ผลประกอบการ ฐานะเงินกองทุน (BIS Ratio) การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง คุณภาพสินทรัพย์ซึ่งพิจารณาจากหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ตลอดจนการจัดอันดับความน่าเชื่อถือโดยสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลข้างต้นสามารถสืบค้นได้จากรายงานประจำปีของสถาบันการเงินนั้น ๆ เว็บไซต์ของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และเว็บไซต์ของสถาบันการเงิน นอกจากการติดตามข้อมูลพื้นฐานโดยสม่ำเสมอแล้ว นิติบุคคลดังกล่าว อาจพิจารณาผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ที่มีความเป็นมืออาชีพในการบริหารสินทรัพย์ เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการลงทุนและการฝากเงิน โดยอาจแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหารองค์กรเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานหรือใช้วิธีการจ้างบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาเป็นผู้บริหารสินทรัพย์ โดยกำหนดแผนหรือกรอบการลงทุนอย่างกว้างเอาไว้

๒) ผู้ฝากเงินควรดำเนินธุรกรรมด้านเงินฝากในลักษณะที่เป็นธุรกรรมเพื่อค่าใช้จ่ายปกติในการดำเนินงานขององค์กร เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการบริหารงานองค์กรดังกล่าวคือการรับเงินจากสมาชิกหรือผู้บริจาค แล้วดำเนินงานในกิจการอื่น ๆ ต่อ ดังนั้น บัญชีเงินฝากจึงควรใช้เป็นบัญชีเพื่อการหมุนเวียนสภาพคล่อง ตลอดจนเป็นบัญชีสำหรับค่าใช้จ่ายพื้นฐานเท่านั้น ยกเว้นในกรณีที่ต้องการสะสมเงินไว้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าวไม่ควรมีเงินฝากที่เป็นจำนวนมากและระยะเวลานาน ณ สถาบันการเงินใดสถาบันการเงินหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงจากการที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต

๓) ผู้ฝากเงินควรมีการกระจายความเสี่ยงของสินทรัพย์ในแผนการลงทุนทั้งหมด โดยไม่ฝากเงินในสถาบันการเงินใดสถาบันหนึ่งมากเกินไป แต่ควรกระจายเงินฝากไปยังสถาบันการเงินอื่นๆ ที่มีความมั่นคงสูง หรือพิจารณาการลงทุนในสินทรัพย์ประเภทอื่น ๆ ซึ่งมีความมั่นคงในระดับสูง เช่น พันธบัตรรัฐบาล ตราสารหนี้ซึ่งรัฐบาลค้ำประกัน เป็นต้น ตลอดจนการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่สูงขึ้น ได้แก่ ตราสารทุน หุ้น กองทุน หรือตัวแลกเปลี่ยน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรกรณ์ ชีวะตระกูลพงษ์,ดร., “ความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information)”

คณะกรรมการ ของคณะกรรมการศึกษารายงานคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพ
การบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ
(ศศป.) “รายงานผลการศึกษา การโอนหนี้เอกชนมาเป็นหนี้สาธารณะ” พ.ศ. ๒๕๔๕

ทำไมถึงต้อง ๑ ล้านบาท?, สำนักนโยบายคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง,
กันยายน ๒๕๕๑

ระบบประกันเงินฝากและความเหมาะสมในการประยุกต์ใช้สำหรับประเทศไทย, สำนักนโยบายระบบการเงิน
การออม และการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, พฤศจิกายน ๒๕๔๖

ระบบคุ้มครองเงินฝากทำให้ระบบการเงินมีเสถียรภาพจริงหรือ?, สำนักนโยบายคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน,
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กันยายน ๒๕๕๑

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, “โครงการศึกษาเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการยกเลิกการประกันเต็ม
จำนวน” กรุงเทพมหานคร: รายงานฉบับสมบูรณ์ธนาคารแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๔

วรุณี จำลองนาค, ทฤษฎีการตัดสินใจของส่วนร่วม (Public Choice Theory), มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

X-Ray พรบ. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑, สำนักนโยบายคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน, สำนักงาน
เศรษฐกิจการคลัง, กันยายน ๒๕๕๑

กฎหมาย

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

ร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พ.ศ.

เว็บไซต์

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) www.gpf.or.th

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ www.thaipvd.com

กองทุนประกันสังคม www.sso.go.th

กรมส่งเสริมสหกรณ์ www.cpd.go.th

ธนาคารแห่งประเทศไทย www.bor.or.th
 สภากาชาดไทย www.redcross.or.th
 สมาคมสถาบันประกันเงินฝากนานาชาติ (IADI) www.iadi.org
 สถาบันประกันเงินฝากของสหรัฐอเมริกา (FDIC) www.fdic.gov

ภาษาอังกฤษ

A.W. Mullineux, Victor Murinde, Handbook of international banking, ๒๐๐๓

Aleksander Berentsen, Supervision and regulation of network bank

Asli Demircuc- Kunt and Edward J Kane, ๒๐๐๑ , pp ๓๔-๓๕

Beck, Deposit insurance as private club: Is Germany is model?, ๒๐๐๑, pp.๓-๕

Demircuc Kunt and Kane, Deposit insurance around the globe: Where does it work?, ๒๐๐๑, pp ๑๒-๒๔

Demircuc-Kunt A., Karacaovali B., and Laeven L., Deposit Insurance around the World:
 A Comprehensive Database, 2005

Federal Deposit Insurance Corporation “A Brief History of Deposit Insurance in the United States” The International Conference on Deposit Insurance Washington, DC, September ๑๙๙๘

Financial Stability Forum, Guidance for developing effective deposit insurance system, 2001

Hoelscher S. D., Taylor M., and Klueh H. U., The Design and Implementation of Deposit Insurance Systems, International Monetary Fund, 2006

International Association of Deposit Insurers, “Country System List”, May ๒๐๐๘

Kevin Dowd, Does asymmetric information justify bank capital adequacy regulation?, Cato Journal. Vol. ๑๙ No.๑, ๑๙๙๙

Kunt Asli Demircuc and Harry Huizinga, “Market Discipline and Financial Safety Net Design” World Bank Working Paper: World Bank Press, ๑๙๙๙

Laeven, ๒๐๐๒, pp. ๕๔-๕๖

Opeila, Timothy P., Market Discipline and Asian Crisis: Case in Thailand's Deposit Pre-Crisis",
World Bank Working Paper: World Bank Press, ୨୦୦୭

Supervisory Policy Department, "Deposit Insurance Scheme", Country Paper, Monetary
Authority of Singapore, ୨୦୦୭

Vincent Ostrom; Elinor Ostrom, ୧୯୮୭, Public Choice: A Different Approach to the Study of the
Public Administration, Public Administration Review, Vol. ୩୭ No. ୨ ZMar.-Apr. ୧୯୮୭),
pp ୨୦୩-୨୧୯

ภาคผนวก ก
รายละเอียดสินทรัพย์ และเงินลงทุนของนิติบุคคล
ที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา

๑. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ตารางที่ ๑ สินทรัพย์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

หน่วย: ล้านบาท

สินทรัพย์	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	๖๙๐.๙๐	๕๙๖.๓๕	๘,๘๓๖.๑๔
เงินลงทุนตามราคายุติธรรม (รวมฝากธนาคาร)	๓๗๒,๒๑๖.๙๑	๓๙๐,๒๓๒.๗๒	๔๓๒,๐๙๑.๔๙
ลูกหนี้	๓,๓๓๓.๘๒	๔,๖๑๔.๒๓	๔,๐๓๒.๗๘
อาคารและอุปกรณ์สุทธิ	๕๙.๗๒	๕๓.๐๔	๔๘.๔๑
สินทรัพย์อื่น	๒๐๗.๗๕	๗๔.๔๒	๕๐.๙๒
รวมสินทรัพย์	๓๗๖,๕๐๙.๑๐	๓๙๕,๕๗๐.๗๖	๔๔๕,๐๕๙.๗๔

ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ตารางที่ ๒ เงินลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแยกตามประเภทตราสาร

หน่วย: ล้านบาท

รายละเอียดเงินลงทุน	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
๑. เงินลงทุนในประเทศ	๓๒๙,๙๕๖.๘๐	๓๔๖,๔๗๗.๐๘	๓๗๘,๓๖๓.๘๒
เงินฝากธนาคารและบัตรเงินฝาก	๒,๓๙๗.๑๒	๙,๓๘๖.๙๙	๒๓,๓๒๘.๐๐
ตราสารหนี้	๒๕๗,๖๘๖.๙๘	๒๙๔,๗๑๔.๑๑	๒๙๘,๐๙๓.๒๒
ตราสารหนี้ภาครัฐ	๑๖๗,๓๐๑.๐๑	๒๒๒,๘๙๐.๙๘	๒๒๙,๐๙๙.๐๖
ตราสารหนี้สถาบันการเงิน	๔๕,๘๘๙.๕๕	๓๓,๒๖๙.๙๗	๓๖,๗๐๘.๖๒
ตราสารหนี้บริษัท	๔๔,๔๙๖.๔๒	๓๘,๕๕๓.๑๖	๓๒,๒๘๕.๕๔
ตราสารทุน	๕๗,๒๙๙.๗๑	๒๙,๑๓๖.๓๓	๔๓,๑๙๙.๘๙
หุ้นและใบสำคัญแสดงสิทธิซื้อหุ้น	๕๕,๑๕๙.๒๖	๒๗,๘๕๑.๑๗	๔๑,๓๙๗.๑๗
หน่วยลงทุนตราสารทุน	๒,๑๔๐.๔๕	๑,๒๘๕.๑๖	๑,๘๐๒.๗๒
อสังหาริมทรัพย์	๑๒,๕๗๒.๙๙	๑๓,๒๓๙.๖๕	๑๓,๗๔๒.๗๑
ลงทุนโดยตรง	๓,๐๕๔.๐๐	๖,๗๑๔.๒๓	๖,๖๗๗.๑๘
หน่วยลงทุนอสังหาริมทรัพย์	๙,๕๑๘.๙๙	๖,๕๒๕.๔๒	๗,๐๖๕.๕๓
๒. เงินลงทุนต่างประเทศ	๔๒,๒๖๐.๑๑	๔๙,๕๙๐.๙๗	๓๒,๓๙๑.๔๐
ตราสารหนี้	๖,๔๑๐.๐๑	๑๕,๖๒๕.๓๖	๖,๒๗๐.๔๒
ตราสารหนี้ภาครัฐ	๒,๙๐๔.๓๖	๑๒,๗๒๔.๖๗	๒๐๘.๔๔
ตราสารหนี้บริษัท	-	๒,๙๐๐.๖๙	๒,๙๖๑.๗๗
หน่วยลงทุนตราสารหนี้	๓,๕๐๕.๖๕	-	๓,๑๓๕.๒๑
ตราสารทุน	๔,๗๘๙.๕๘	๕,๗๓๐.๓๐	๐.๐๒
หุ้นและใบสำคัญแสดงสิทธิซื้อหุ้น	๘๕๔.๔๗	๙๐๐.๖๕	-
หน่วยลงทุนตราสารทุน	๓,๙๓๕.๑๑	๔,๘๒๙.๖๕	๐.๐๒
หน่วยลงทุนกองทุนรวมผสม	๓๑,๐๖๐.๕๒	๒๒,๒๓๕.๓๑	๒๖,๑๒๐.๙๖
รวมเงินลงทุน	๓๗๒,๒๑๖.๙๑	๓๙๐,๒๓๒.๗๒	๔๓๒,๐๙๑.๔๙

หมายเหตุ: เงินลงทุนคิดในมูลค่ายุติธรรม

ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ตารางที่ ๓ รายละเอียดเงินฝากธนาคารของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

หน่วย : ล้านบาท

รายละเอียดเงินฝาก	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
๑. เงินฝากธนาคารในส่วนของเงินลงทุน	๒,๓๙๗.๑๒	๙,๓๘๖.๙๙	๒๓,๓๒๘.๐๐
เงินฝากประจำ	๒,๓๙๗.๑๒	๗,๓๘๑.๙๙	๒๑,๓๒๘.๐๐
ธนาคารออมสิน	-	-	๑๗,๗๕๐.๕๘
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๒,๓๙๗.๑๒	๓,๓๙๙.๓๒	๒,๐๐๐.๐๐
ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)	-	๗๑๕.๑๓	-
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	-	๒,๔๘๑.๓๙	-
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	-	๗๘๖.๑๕	๑,๕๗๗.๔๒
บัตรเงินฝาก	-	๒,๐๐๕.๐๐	๒,๐๐๐.๐๐
ธนาคารทีสโก้ จำกัด (มหาชน)	-	๕.๐๐	-
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	-	๒,๐๐๐.๐๐	๒,๐๐๐.๐๐
๒. เงินสดและเงินฝากธนาคาร (ที่ไม่ใช้เงินลงทุน)	๖๙๐.๙๐	๕๙๖.๔๒	๘,๘๓๖.๑๔
เงินสดย่อย	๐.๐๖	๐.๐๕	๐.๐๕
เช็คที่ยังไม่ได้นำฝากธนาคาร	-	๐.๐๕	-
เงินฝากธนาคาร	๖๙๐.๘๔	๕๙๖.๓๒	๘,๘๓๖.๐๙
ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	๒๗.๗๒	๓๒.๔๐	๓๘.๗๒
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	๑๘๐.๙๒	๓๗๓.๑๐	๑๖๒.๓๕
ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ไทย) จำกัด (มหาชน)	๒๔.๙๘	๕.๑๔	๔๖๖.๙๒
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๓.๗๕	๐.๘๐	๑.๔๒
ธนาคารธนชาต จำกัด (มหาชน)	-	๐.๑๒	๐.๓๑
ธนาคารยูไนเต็ด โอเวอร์ซีส์ (ไทย) จำกัด (มหาชน)	๑๔.๗๕	๑๑๒.๒๒	๘๕.๖๓
ธนาคารคาลิยง	๓.๐๕	๐.๐๓	๐.๐๓
ธนาคารทีสโก้ จำกัด (มหาชน)	-	-	๔๕.๑๗
ธนาคารซีทีแบงก์ เอ็น เอ	๑.๐๗	-	-
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	๔๒๐.๒๔	๕๒.๒๓	๗,๙๒๑.๐๐
ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)	๓.๒๒	๓.๑๖	๓.๑๘
ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)	๑๑.๑๔	๑๗.๑๒	๑๔.๒๔
State Street Bank and Trust Company	-	-	๙๗.๑๒
รวมเงินสดและเงินฝากธนาคาร	๓,๐๘๘.๐๒	๙,๙๘๓.๔๑	๓๒,๑๖๔.๑๔

ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ตารางที่ ๔ จำนวนสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแยกตามส่วนราชการ

หน่วย : ราย

จำนวนสมาชิก กบข.	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
กระทรวงศึกษาธิการ	๔๘๗,๓๙๐	๔๗๑,๔๘๕	๔๖๓,๖๑๔
ส่วนราชการอิสระ	๒๐๓,๑๑๖	๒๐๔,๓๐๔	๒๐๔,๔๓๘
กระทรวงกลาโหม	๑๕๙,๔๙๙	๑๖๓,๖๗๑	๑๖๔,๓๙๖
กระทรวงสาธารณสุข	๑๖๒,๒๙๕	๑๖๓,๐๕๗	๑๖๑,๘๙๘
กระทรวงมหาดไทย	๓๖,๕๙๐	๓๖,๒๐๑	๓๖,๐๕๐
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๓๓,๕๓๙	๓๒,๗๖๐	๓๒,๘๑๔
กระทรวงการคลัง	๒๗,๙๗๓	๒๗,๔๐๗	๒๗,๕๙๐
กระทรวงยุติธรรม	๑๕,๔๘๕	๑๕,๖๗๒	๑๕,๙๑๖
กระทรวงคมนาคม	๑๓,๒๓๓	๑๓,๐๑๘	๑๒,๙๗๐
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๙,๓๕๔	๙,๒๗๘	๙,๑๔๑
กระทรวงแรงงาน	๕,๗๕๓	๕,๗๘๒	๕,๖๕๖
กระทรวงวัฒนธรรม	๔,๓๐๑	๔,๓๗๔	๔,๒๒๔
ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่โอนตามกฎหมาย	๑,๗๘๙	๔,๒๔๖	๕,๔๙๑
กระทรวงอุตสาหกรรม	๓,๒๔๕	๓,๑๖๔	๓,๑๐๔
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๓,๒๓๗	๓,๑๔๘	๓,๑๔๖
กระทรวงพาณิชย์	๓,๔๐๗	๓,๑๒๙	๓,๑๐๐
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	๒,๓๘๖	๒,๓๓๗	๒,๓๒๓
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	๑,๘๕๓	๑,๘๓๐	๑,๘๑๗
กระทรวงต่างประเทศ	๑,๔๑๖	๑,๔๑๗	๑,๓๘๙
กระทรวงพลังงาน	๑,๐๒๘	๑,๐๘๐	๑,๑๐๑
กระทรวงวิทยาศาสตร์	๖๙๗	๖๘๙	๖๙๐
รวมจำนวนสมาชิก กบข.	๑,๑๗๗,๕๘๖	๑,๑๖๘,๐๘๕	๑,๑๖๐,๘๖๘

ที่มา: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

๒. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)

ตาราง ๕ สินทรัพย์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (จังหวัด)

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
เงินฝากธนาคาร	๘๔๓.๓๒	๘๙๕.๔๘	๑,๐๕๓.๔๐
เงินฝากออมทรัพย์	๘๕.๖๘	๘๔.๕๐	๑๒.๑๒
เงินฝากประจำ	๗๕๗.๖๔	-	-
เงินฝากประจำ (เงินลงทุน)	-	๘๑๐.๙๘	๑,๐๔๑.๒๘
ลูกหนี้เงินกู้	๑๑๖.๐๒	๘๗.๙๗	๑๐๗.๙๖
รายได้ค้างรับ	๑๕.๙๑	๑๑.๕๗	๗.๑๒
เงินสมทบกองทุนค้างรับ	๙.๙๐	๑๒.๕๒	๑๙.๒๔
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	๑๖๗.๐๒	๒๗๙.๐๕	๒๓๗.๔๗
รวมสินทรัพย์	๑,๑๕๒.๑๖	๑,๒๘๖.๖๐	๑,๔๒๕.๒๐

ตาราง ๖ สินทรัพย์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ตำบล)

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
เงินฝากธนาคาร	๒,๖๙๒.๙๗	๓,๕๐๕.๘๕	๓,๙๐๐.๙๐
เงินฝากออมทรัพย์	๙๕.๐๐	๑๘.๙๙	๑๓.๙๕
เงินฝากประจำ	๒,๕๙๗.๙๗	-	-
เงินฝากประจำ (เงินลงทุน)	-	๓,๔๘๖.๘๖	๓,๘๘๖.๙๕
ลูกหนี้เงินกู้	๑๐.๖๖	๑๐.๖๖	๕๗.๔๖
รายได้ค้างรับ	๕๑.๐๑	๔๓.๒๗	๒๖.๓๗
เงินสมทบกองทุนค้างรับ	๓๖.๘๖	๓๕.๖๔	๑๔.๐๔
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	๓๔.๕๙	๒๔.๕๒	๓๖๓.๗๙
รวมสินทรัพย์	๒,๘๒๖.๐๖	๓,๖๑๙.๙๔	๔,๓๖๒.๕๗

ตาราง ๗ สินทรัพย์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
เงินฝากธนาคาร	๑,๕๓๒.๒๙	๑,๖๐๓.๐๖	๑,๒๖๘.๐๒
เงินฝากออมทรัพย์	๑๕๙.๑๓	๑๐๕.๓๘	๑๐๗.๗๖
เงินฝากประจำ	๑,๓๗๓.๑๖	-	-
เงินฝากประจำ (เงินลงทุน)	-	๑,๔๙๗.๖๘	๑,๑๖๐.๒๖
ลูกหนี้เงินกู้	๖.๓๑	๔๔.๓๙	๑๕๔.๙๖
รายได้ค้างรับ	๓๓.๔๐	๒๑.๑๔	๑๑.๘๐
เงินสมทบกองทุนค้างรับ	๘๒.๘๓	๗๓.๓๓	๔๘.๐๗
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	๕๓.๑๑	๒๑๔.๘๐	๖๕๙.๘๓
รวมสินทรัพย์	๑,๗๐๗.๙๕	๑,๙๕๖.๗๓	๒,๑๔๒.๗๑

๓. กองทุนประกันสังคม

ตารางที่ ๘ รายละเอียดเงินลงทุนของกองทุนประกันสังคม

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทการลงทุน	ปี ๒๕๕๒	ร้อยละ
เงินฝากธนาคาร	๑๔,๑๒๐.๗๐	๒.๑๒
เงินฝากธนาคาร (ที่ได้รับการคุ้มครอง)	๕,๐๕๒.๖๒	๐.๗๖
เงินฝากธนาคาร (ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง)	๙,๐๖๘.๐๘	๑.๓๖
ตราสารหนี้	๕๖๐,๓๗๔.๒๓	๘๔.๒๕
ตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรพท.	๓๗๐,๗๘๔.๔๔	๕๕.๗๔
พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ	๑๐๔,๘๕๘.๔๖	๑๕.๗๖
ตราสารหนี้อื่นๆ	๘๕,๗๓๑.๓๒	๑๒.๗๔
ตราสารทุน	๙๐,๖๗๖.๑๘	๑๓.๖๓
หน่วยลงทุน	๓๐,๐๕๔.๐๗	๔.๕๒
หุ้น และใบสำคัญแสดงสิทธิ	๖๐,๖๒๒.๑๑	๙.๑๑
รวม	๖๖๕,๑๗๑.๑๑	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม

ตารางที่ ๙ จำนวนผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคม

พ.ศ.	จำนวนผู้ประกันตน (ราย)			รวม ผู้ประกันตน
	ภาคบังคับ (มาตรา ๓๓)	ภาคสมัครใจ (มาตรา ๓๙)	ภาคสมัครใจ (มาตรา ๔๐)	
๒๕๔๘	๘,๒๒๕,๔๗๗	๒๔๑,๙๒๙	๔	๘,๔๖๗,๔๑๐
๒๕๔๙	๘,๕๓๗,๘๐๑	๓๒๒,๓๗๙	๓	๘,๘๖๐,๑๘๓
๒๕๕๐	๘,๗๘๑,๒๖๒	๔๐๐,๙๐๕	๓	๙,๑๘๒,๑๗๐
๒๕๕๑	๘,๗๗๙,๑๓๑	๕๑๔,๔๒๒	๔๗	๙,๒๙๓,๖๐๐
๒๕๕๒	๘,๖๘๐,๓๕๙	๖๗๙,๗๐๙	๕๑	๙,๓๖๐,๑๑๙

ที่มา : สำนักงานประกันสังคม

๔. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

ตารางที่ ๑๐ มูลค่าสินทรัพย์สุทธิ (NAV) ณ ราคาตลาดของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

หน่วย: ล้านบาท

รายละเอียดการลงทุน	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
เงินฝากธนาคาร บัตรเงินฝาก	๔๑,๔๘๔.๔๙	๕๙,๐๙๑.๖๐	๕๒,๘๕๑.๖๔
พันธบัตรรัฐบาล ตั๋วเงินคลัง ตราสารหนี้อื่นๆ	๑๘๓,๓๘๔.๘๕	๑๙๘,๐๓๓.๗๓	๒๖๖,๕๕๙.๑๙
ตัวแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน	๕๗,๕๒๘.๔๘	๕๘,๘๖๙.๑๗	๔๗,๘๘๐.๙๒
หุ้นกู้	๙๔,๑๕๓.๐๓	๑๐๑,๘๐๗.๗๐	๗๘,๓๘๓.๖๙
หุ้นสามัญ หุ้นบุริมสิทธิ และใบสำคัญแสดงสิทธิ	๕๐,๕๑๔.๓๓	๓๔,๖๒๑.๕๑	๕๒,๖๒๐.๔๔
หน่วยลงทุน	๑๒,๒๐๕.๖๗	๑๒,๒๑๙.๐๖	๑๗,๒๑๑.๒๗
อื่นๆ	๒,๔๓๘.๙๒	๖๕๔.๑๕	๐.๐๐
มูลค่าทรัพย์สินสุทธิทั้งหมด	๔๔๑,๗๐๙.๗๗	๔๖๕,๒๙๖.๙๒	๕๑๕,๕๐๗.๑๕

ที่มา: Thai Provident Fund

ตารางที่ ๑๑ รายงานการจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ปี ๒๕๔๕-๒๕๕๒

พ.ศ.	มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (ล้านบาท)	จำนวนนายจ้าง (ราย)	จำนวนสมาชิก (ราย)	จำนวนกองทุน (กองทุน)
๒๕๔๕	๒๔๔,๘๒๒.๕๖	๕,๑๖๖	๑,๒๙๘,๒๖๗	๕๙๔
๒๕๔๖	๒๘๗,๓๒๙.๓๑	๕,๗๖๐	๑,๔๑๒,๙๔๔	๕๗๘
๒๕๔๗	๓๐๕,๔๖๒.๒๗	๖,๓๓๘	๑,๕๑๘,๙๖๐	๕๕๘
๒๕๔๘	๓๔๕,๘๙๕.๙๔	๗,๑๑๙	๑,๖๖๕,๙๓๘	๕๔๗
๒๕๔๙	๓๘๖,๖๕๖.๙๔	๗,๘๙๒	๑,๘๐๑,๗๕๓	๕๒๔
๒๕๕๐	๔๔๑,๗๒๐.๒๖	๘,๖๙๒	๑,๙๒๓,๐๓๔	๕๑๓
๒๕๕๑	๔๖๕,๒๙๖.๔๔	๙,๕๔๕	๒,๐๑๓,๖๗๔	๕๑๔
๒๕๕๒	๕๑๕,๕๐๗.๙๕	๑๐,๓๕๕	๒,๐๒๗,๕๘๑	๕๒๘

ที่มา : สมาคมบริษัทจัดการลงทุน

๕. สหกรณ์

ตารางที่ ๑๒ แสดงสินทรัพย์ของสหกรณ์ทั้ง ๗ ประเภทในประเทศไทย

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
จำนวนสหกรณ์ (สหกรณ์)	๖,๑๕๔	๖,๑๗๒	๖,๒๕๒
จำนวนสมาชิก (ราย)	๙,๐๑๔,๙๒๘	๙,๗๒๔,๑๑๒	๑๐,๐๔๖,๕๔๖
สินทรัพย์หมุนเวียน	๒๓๓,๓๓๐.๗๔	๒๗๙,๓๗๑.๓๓	๓๓๕,๑๖๙.๕๓
เงินสด	๖๓๗.๖๒	๗๐๓.๑๘	๗๓๐.๙๑
เงินฝากธนาคาร	๔๐,๔๖๒.๗๔	๔๒,๓๗๔.๗๙	๕๔,๘๗๘.๐๓
เงินฝากสหกรณ์อื่น	๙,๗๘๓.๕๗	๒๒,๗๔๕.๓๙	๒๕,๙๘๘.๘๗
เงินส่งชำระหนี้ระหว่างทาง	๒๐๐.๔๓	๑๔๒.๓๙	๑๓๕.๑๒
เงินลงทุนระยะสั้น	๑๗,๘๔๓.๐๑	๒๔,๑๕๕.๖๓	๓๑,๕๙๗.๔๓
เงินให้กู้ยืมระยะสั้นสุทธิ	๔๔,๑๒๕.๙๗	๔๘,๔๓๐.๐๖	๕๓,๒๑๓.๙๗
ลูกหนี้ระยะสั้นสุทธิ	๑๐๖,๖๑๘.๘๕	๑๒๕,๓๗๙.๑๗	๑๔๕,๕๘๒.๐๙
ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมรับสุทธิ	๓,๒๘๐.๘๒	๓,๔๑๔.๙๕	๓,๖๗๙.๖๔
สินค้าคงเหลือ	๕,๒๘๙.๑๘	๕,๕๐๒.๓๙	๑๓,๐๐๔.๘๓
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	๕,๐๘๘.๕๕	๖,๕๒๓.๓๘	๖,๓๕๘.๖๓
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	๕๗๔,๑๐๒.๙๘	๖๗๗,๐๓๖.๗๘	๗๙๔,๗๐๖.๒๐
เงินลงทุนระยะยาว	๖๑,๕๒๘.๔๙	๗๓,๔๖๑.๓๕	๙๘,๓๔๓.๐๔
เงินให้กู้ยืมระยะยาวสุทธิ	๒๖,๒๙๙.๑๒	๒๙,๗๗๙.๔๙	๓๕,๕๑๕.๘๘
ลูกหนี้ระยะยาวสุทธิ	๔๗๐,๕๒๓.๑๖	๕๕๖,๓๖๐.๗๖	๖๔๑,๕๖๔.๑๐
มูลค่าพันธบัตรสุทธิ	๑๐๓.๘๘	๑๔.๘๘	๑๙.๐๓
ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์สุทธิ	๑๒,๘๑๘.๖๘	๑๒,๕๗๐.๑๔	๑๔,๗๕๕.๗๓
สินทรัพย์ไม่มีตัวตน	๑,๑๖๙.๗๖	๒,๓๔๓.๗๗	๒,๔๓๘.๓๕
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น	๑,๖๕๙.๘๙	๒,๕๐๖.๓๙	๒,๐๗๐.๐๖
สินทรัพย์ทั้งสิ้น	๘๐๗,๔๓๓.๗๒	๙๕๖,๔๐๘.๑๑	๑,๑๒๙,๘๗๕.๗๓

ที่มา : กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ข้อมูลสหกรณ์รวมทั้งสิ้น ๗ ประเภทในประเทศไทย ได้แก่ สหกรณ์เกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

ตารางที่ ๑๓ สินทรัพย์ของสภกรณ์จำแนกตามประเภท ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ประเภทสภกรณ์							รวมสภกรณ์
	เกษตร	ประมง	นิคม	ร้านค้า	บริการ	ออมทรัพย์	เครดิตยูเนียน	
จำนวนสภกรณ์ (สภกรณ์)	๓,๔๕๓	๗๒	๘๑	๑๗๙	๗๖๙	๑,๒๕๑	๔๓๗	๖,๒๕๒
จำนวนสมาชิก (ราย)	๕,๘๑๖,๘๙๐	๑๓,๐๘๗	๑๖๘,๖๐๑	๗๐๕,๑๙๗	๓๑๑,๒๐๖	๒,๕๐๒,๗๖๐	๕๒๘,๘๐๕	๑๐,๐๔๖,๕๔๖
สินทรัพย์หมุนเวียน	๙๑,๒๓๔.๖๖	๒๓๗.๔๑	๓,๓๙๔.๔๔	๑,๖๑๖.๑๖	๒,๔๖๒.๗๓	๒๒๖,๓๒๖.๐๕	๙,๘๙๘.๐๗	๓๓๕,๑๖๙.๕๓
เงินสด	๔๓๕.๓๔	๓๑.๓๒	๑๗.๙๘	๑๖.๑๑	๔๔.๒๕	๑๓๘.๔๘	๔๗.๔๔	๗๓๐.๙๑
เงินฝากธนาคาร	๑๗,๒๕๔.๒๒	๖๔.๑๑	๗๐๕.๒๘	๕๘๒.๙๓	๕๙๙.๗๘	๓๔,๔๖๑.๐๙	๑,๒๑๐.๖๑	๕๔,๘๗๘.๐๓
เงินฝากสภกรณ์อื่น	๔,๑๐๑.๖๐	๐.๗๐	๖๘.๕๑	๒๒๒.๗๕	๑๒๑.๓๗	๒๐,๔๑๐.๙๗	๑,๐๖๒.๙๗	๒๕,๙๘๘.๘๗
เงินลงทุนระยะสั้น	๓๔๖.๙๙	๐.๐๐	๑๐.๐๑	๘๐.๙๐	๕๗.๒๕	๒๙,๙๙๘.๒๘	๑,๑๐๔.๐๑	๓๑,๕๕๗.๔๓
เงินให้กู้ยืมระยะสั้นสุทธิ	๔๔,๘๐๖.๘๖	๖๐.๕๖	๑,๗๗๙.๒๓	๒๒.๐๐	๗๙๓.๑๘	๐.๐๐	๕,๖๕๒.๑๔	๕๓,๒๓๓.๙๗
ลูกหนี้ระยะสั้นสุทธิ	๖,๑๒๐.๐๔	๔๘.๐๐	๑๙๓.๘๘	๓๗๙.๙๗	๓๔๔.๔๖	๑๓๘,๑๘๔.๗๙	๓๑๐.๙๔	๑๔๕,๕๘๒.๐๙
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	๑๘,๐๖๙.๖๓	๓,๐๙๕.๔๗	๓,๕๗๙.๒๘	๓,๓๖๗.๔๖	๓,๓๘๔.๘๓	๓,๕๑๐.๖๐	๓,๓๗๓.๕๐	๑๙,๘๙๙.๗๕
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	๓๔,๐๕๘.๗๑	๓๘๘.๗๕	๑,๑๔๖.๘๖	๘๑๑.๒๗	๔,๓๕๘.๕๖	๗๔๐,๐๖๓.๒๖	๑๓,๘๗๘.๘๐	๗๙๔,๗๐๖.๒๐
เงินลงทุนระยะยาว	๗๑๖.๙๙	๑.๑๒	๓๔.๐๓	๗๗.๒๙	๒๑๕.๒๕	๙๕,๘๘๒.๑๕	๑,๔๑๖.๒๑	๙๘,๓๔๓.๐๔
เงินให้กู้ยืมระยะยาวสุทธิ	๒๑,๗๙๓.๐๒	๓๑.๒๑	๖๘๒.๔๓	๔๑.๐๓	๑,๗๒๑.๔๙	๐.๐๐	๑๑,๒๔๖.๖๙	๓๕,๕๑๕.๘๘
ลูกหนี้ระยะยาวสุทธิ	๑,๒๓๘.๖๖	๑.๐๗	๔๒.๖๓	๑๑๐.๗๗	๕๕๗.๐๑	๖๓๙,๕๔๙.๐๕	๖๔.๙๐	๖๔๑,๕๖๔.๑๐
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียนอื่น	๑๐,๓๑๐.๐๔	๘๘๒.๗๐	๙๐๑.๔๙	๑,๑๐๑.๔๕	๒,๓๐๕.๔๕	๓,๗๙๕.๘๖	๑,๖๔๓.๒๓	๑๗,๗๔๕.๕๖
สินทรัพย์ทั้งสิ้น	๑๒๕,๒๙๓.๓๗	๖๒๖.๑๗	๔,๕๔๑.๒๙	๒,๔๒๗.๔๓	๖,๘๒๑.๒๙	๙๖๖,๓๘๙.๓๑	๒๓,๗๗๖.๘๗	๑,๑๒๙,๘๗๕.๗๓

๖. สภาเกษตรกรไทย

ตารางที่ ๑๔ รายละเอียดเงินลงทุนของสภาเกษตรกรไทย

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒
เงินสด	๐.๐๒	๐.๐๒	๐.๐๒
เงินฝากธนาคาร	๗,๘๗๓.๘๒	๘,๑๓๖.๑๑	๑๑,๑๐๒.๐๒
ธ. กรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	๔.๘๕	๘.๓๗	๑,๐๘๒.๑๔
ธ. กรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	๔.๓๗	๖.๑๔	๕๔๕.๘๐
ธ. กสิกรไทย จำกัด (มหาชน)	๑.๘๖	๒.๓๘	๔.๕๗
ธ. กรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)	๔๒๔.๘๑	๓๘๘.๒๗	๑,๒๖๗.๖๖
ธ. ทหารไทย จำกัด (มหาชน)	๑,๖๘๒.๗๐	๑,๑๒๗.๓๓	๑,๒๗๙.๒๕
ธ. ไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	๑,๑๗๕.๖๘	๑,๔๐๒.๕๘	๙๖๐.๔๗
ธ. นครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)	๑,๖๕๕.๑๐	๑,๗๖๑.๓๑	๑,๑๒๗.๑๗
ธ. ทีเอส จำกัด (มหาชน)	๑๕๖.๓๕	๕๔.๑๔	๕๔๓.๓๒
ธ. ธนชาต จำกัด (มหาชน)	๕๖๕.๘๔	๑,๐๖๐.๓๓	๑,๑๗๓.๑๓
ธ. ยูโอบี จำกัด (มหาชน)	๐.๐๐	๑๗.๑๔	๐.๐๐
ธ. สินเอเชีย จำกัด (มหาชน)	๐.๐๐	๖๑.๔๕	๐.๐๐
ธ. เกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน)	๐.๐๐	๐.๐๐	๘๓๒.๙๐
ธ. ไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)	๐.๑๐	๐.๕๓	๐.๐๑
ธ. อาคารสงเคราะห์	๒,๒๐๒.๑๖	๒,๒๔๖.๐๓	๒,๒๘๕.๕๖
ตัวสัญญาใช้เงิน	๑,๐๒๑.๖๗	๘๐๔.๖๓	๐.๐๐
พันธบัตรรัฐบาล	๒,๓๑๖.๒๕	๑,๒๘๔.๓๒	๑,๒๓๔.๘๖
ตราสารหนี้	๐.๐๐	๐.๐๐	๕๐.๖๗
กองทุนรวมวายุภักษ์	๕๐๐.๐๐	๕๐๐.๐๐	๕๐๐.๐๐
กองทุนส่วนบุคคลโดย บลจ.	๕,๗๖๑.๔๒	๗,๔๑๒.๔๑	๗,๗๔๑.๖๙
รวม	๑๗,๔๗๓.๑๗	๑๘,๑๓๗.๔๙	๒๐,๖๒๙.๒๖

ที่มา: สภาเกษตรกรไทย

ภาคผนวก ข
ความเป็นมาของระบบเอสโครว์

ความเป็นมาของระบบเอสโครว์^๑

แต่เดิมคำว่า เอสโครว์ มาจากคำว่า escroue ในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงม้วนกระดาษหรือแผ่นหนังที่สมัยก่อนใช้แทนหนังสือเล่ม ในอดีตเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะทำการใช้เครื่องมือในรูปแบบของโฉนดในการโอนทรัพย์สินที่ดินไปให้บุคคลอื่นเมื่อมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เครื่องมือที่เรียกว่า escroue นี้จะถูกมอบให้บุคคลที่สามพร้อมกับคำสั่ง (instruction) ต่างๆ และจะมีผลกลายเป็นโฉนดเมื่อการปฏิบัติตามข้อตกลงบรรลุผล เช่น มีการชำระเงินตามที่กำหนดไว้ ต่อมาจึงเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Escrow แปลว่า โฉนด หรือตราสาร (deed) ข้อผูกมัด หรือพันธกรรม (a bond) หรือพันธบัตร ใบกู้ยืม เงินตรา หรืออสังหาริมทรัพย์ที่มอบไว้ให้บุคคลที่สามเป็นผู้พิทักษ์รักษาไว้ และทำการมอบหมายให้กับผู้รับเมื่อได้รับการปฏิบัติตามเงื่อนไขเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

แนวความคิดของเอสโครว์นั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยอาจกล่าวได้ว่า เอสโครว์เป็นวิธีการในการจัดหาผู้เก็บรักษาทรัพย์สิน (stakeholder) ไว้ ซึ่งหากปราศจากบุคคลทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ซื้อซึ่งมีหน้าที่ในการส่งมอบเงินให้แก่ผู้ขาย และผู้ขายซึ่งมีหน้าที่ในการส่งมอบโฉนดให้แก่ผู้ซื้อ อาจไม่มีความมั่นใจในเรื่องความสุจริตของแต่ละฝ่าย แต่หากมีคนกลางมาทำหน้าที่ดังกล่าว ผู้ซื้อก็จะได้รับความมั่นใจได้ในเรื่องของความสมบูรณ์ของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ผู้ซื้อเป็นผู้ได้รับโอน ส่วนผู้ขายก็จะมั่นใจได้ว่าผู้ซื้อมีเงินเพียงพอที่จะชำระหนี้ให้แก่ตน สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องอธิบายว่า เหตุใดในปัจจุบันจึงมีการนำระบบเอสโครว์มาใช้ในการซื้อขายสินค้า หรือใช้ในการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์อย่างแพร่หลายทั่วโลก

แนวคิดของกฎหมายเอสโครว์ในประเทศไทย

แนวคิดเรื่องการปรับใช้ระบบเอสโครว์เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีการเสนอมาไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี ก่อนที่จะมีการพิจารณากร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ โดยมีการบรรจุมาตรการเรื่องการใช้อเอสโครว์ครั้งแรกในร่างแนวนโยบายที่อยู่อาศัยระยะยาวของคณะกรรมการที่อยู่อาศัย คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี ๒๕๓๖ หลังจากนั้นก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในหน้าหนังสือพิมพ์และการสัมมนาต่างๆบ่อยครั้ง จนกระทั่งในปี ๒๕๓๘ ภาครัฐก็ได้ให้ความสนใจและผลักดันมาตรการนี้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยหน่วยงานราชการ ๒ แห่ง ที่มีบทบาทในการผลักดันมาตรการนี้ ได้แก่

๑. กรมที่ดิน โดยในปี ๒๕๓๘ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินและอาคารชุด โดยยกร่างพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฉบับใหม่ ที่มีบทบัญญัติที่ประยุกต์ใช้หลักการของเอสโครว์บางส่วนโดยกำหนดไว้ในมาตรา ๓๑ ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร (ที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน) มีสิทธิชำระราคาที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างแก่สถาบันการเงินหรือองค์กรที่ผู้ซื้อทำการจัดสรรที่ดินกำหนดให้เป็นผู้รับชำระราคาที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างแทน โดยผู้ซื้อทำการจัดสรรที่ดินจะมีสิทธิได้รับเงินจำนวนดังกล่าวก็ต่อเมื่อผู้ซื้อทำการจัดสรรที่ดินได้รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดินและจัดหาสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการคืนเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว

๒. กระทรวงการคลัง ในปี ๒๕๓๘ กระทรวงการคลังได้จัดทำแผนแม่บททางการเงิน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ซึ่งเห็นสมควรให้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับระบบบัญชีค้ำประกัน (Escrow account) หรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการคุ้มครองผู้บริโภคในการซื้อที่อยู่อาศัยที่ต้องชำระเงินล่วงหน้าก่อนที่จะได้รับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และต่อมาเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม

^๑ มัลลิกา คมนอนันต์, เอสโครว์: รูปแบบกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยนิพนธ์ปริญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔, หน้า ๖-๗

๒๕๓๘ กระทรวงการคลังจึงได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาออกกฎหมายรองรับระบบบัญชีค้าประกันขึ้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวข้างต้นก็ไม่สามารถออกมาใช้บังคับได้ จนในที่สุดเมื่อปี ๒๕๔๓ กองนโยบายและวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ก็ได้มีการพยายามผลักดันให้มีการเสนอกฎหมายเอสโคว์ขึ้นใช้บังคับอีกครั้งหนึ่ง โดยกระทรวงการคลังได้ทำการพิจารณาร่วมกับผู้แทนจากภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และสถาบันการเงิน และได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคในการชำระเงินเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย ซึ่งกระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งมีการพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวเรื่อยมา จนในที่สุดได้ออกพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นผลสำเร็จและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ความคุ้มครองของพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มี “คนกลาง” หรือ “ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา” มาทำหน้าที่ดูแลการซื้อขายสินค้าหรือทรัพย์สินใดๆ ซึ่งคนกลางดังกล่าวก็จะทำหน้าที่ดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาดูแลผลประโยชน์ โดยคนกลางจะเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินไว้กับตนเพื่อรอการส่งมอบเงินและทรัพย์สินดังกล่าวให้คู่สัญญาที่มีสิทธิได้รับเมื่อคู่สัญญาทั้ง ๒ ฝ่ายได้ทำตามเงื่อนไขสัญญาที่ได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว ซึ่งคนกลางจะทำการดูแลรักษาเงินและทรัพย์สินไว้เป็นอย่างดีเพื่อให้คู่สัญญามีความมั่นใจว่า จะไม่เกิดความเสียหายขึ้นกับเงินและทรัพย์สินของตนในช่วงที่ยังไม่มีการส่งมอบเกิดขึ้น

ความเชื่อมโยงของพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเป็นกลไกในการลดความเสี่ยงอันเกิดจากการซื้อขายสินค้าอันส่งผลกระทบต่อคู่สัญญา หรือผู้บริโภค จึงได้มีการให้ความคุ้มครองเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

“ในกรณีที่ผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือถูกทางการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมายอื่นสั่งระงับการดำเนินกิจการบางส่วนหรือทั้งหมด ให้เงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์และทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้บังคับสัญญาดูแลผลประโยชน์ได้รับความคุ้มครองโดยไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การยึดหรืออายัดในคดีแพ่ง ซึ่งผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจแบ่งแก่เจ้าหนี้ในคดีล้มละลายของผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาหรือเป็นทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การห้ามจำหน่าย จ่าย หรือโอน ตามคำสั่งระงับการดำเนินกิจการบางส่วนหรือทั้งหมด”

ซึ่งหากจะตีความตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติฯ แล้วสามารถตีความได้ว่า เงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์จะต้องได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน อย่างไรก็ตาม มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ได้กำหนดว่า “เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากทุก

ประเภทของสถาบันการเงินที่นำมาคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ย และดอกเบี้ยค้างจ่ายที่เกิดจากเงินฝากนั้น จนถึงวันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน...” รวมทั้ง มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ได้กำหนดว่า “ภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ยื่นคำขอให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินที่ยื่นคำขอแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินตามจำนวนเงินฝากที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝากทุกบัญชีรวมกัน หากเงินฝากทุกบัญชีรวมกัน มีจำนวนเกินกว่าหนึ่งล้านบาท ให้จ่ายเงินเป็นจำนวนหนึ่งล้านบาท”

ทั้งนี้ บัญชีดูแลผลประโยชน์ ถือเป็นบัญชีเงินฝากชนิดหนึ่งซึ่งหากกำหนดให้เป็นไปตาม มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ดังกล่าวข้างต้น ในปี ๒๕๕๕ เงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ที่มีจำนวนเกิน ๑ ล้านบาทจะได้รับความคุ้มครองเพียง ๑ ล้านบาท เท่านั้น โดยได้รับความคุ้มครองไม่เต็มจำนวน ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ต่างเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีอำนาจในตนเองและถูกตราขึ้นเพื่อให้ ความคุ้มครองประชาชน ดังนั้นจึงไม่ควรตรึงสิทธิและอำนาจของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่ควรเปิดช่อง ให้กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับสามารถใช้อำนาจที่มีได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งเพื่อให้การคุ้มครองเงินในบัญชีดูแล ผลประโยชน์เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายจึงควรอาศัยช่องทางในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติ สถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อขอยกเว้นบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาออก จากข้อกำหนดในการคุ้มครองในวงเงินเพียง ๑ ล้านบาท

กฎหมายการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในต่างประเทศ

กฎหมายว่าด้วยการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา หรือกฎหมาย Escrow ถือว่าเป็นกฎหมายที่นิยมใช้ ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก เนื่องจากการกำหนดให้มีคนกลางทำหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ระหว่างคู่สัญญา ถือว่าเป็นกลไกที่จะช่วยลดความเสี่ยงจากการทำธุรกรรมซื้อขายให้กับผู้บริโภคทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการ ลดความเสี่ยงมากขึ้น สำหรับในต่างประเทศนั้นการกำหนดให้มีคนกลางทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของ คู่สัญญาถือเป็นระบบที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยในบางประเทศอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป อาทิ เช่น ในฝรั่งเศส เรียกโนตารี (notaire) ในเยอรมนี เรียกโนตารี (notar) หรือในสหรัฐอเมริกา เรียกตัวแทน เอสโครว์ (escrow agent) เป็นต้น ถึงแม้จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันแต่การทำหน้าที่ของคนกลางมีหลักการ เดียวกันคือการจัดให้มีคนกลางทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ ซึ่ง ในบางประเทศได้กำหนดให้คู่สัญญาต้องมอบหมายให้มีคนกลางเป็นผู้จัดทำสัญญาหรือรับรองความถูกต้องใน การทำธุรกรรมที่สำคัญๆ เช่น การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ แต่ส่วนใหญ่จะไม่มีการบังคับใช้ ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่มี การบังคับใช้ แต่เนื่องจากการจัดให้มีคนกลางทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วย ลดความเสี่ยงจากการซื้อขายได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงทำให้กฎหมายนี้เป็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายทั่วโลก ดังจะยกตัวอย่างได้ ดังนี้

ประเทศเนเธอร์แลนด์^๒

ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ในประเทศเนเธอร์แลนด์ คือ โนตารี (Notaries) โดยโนตารีจะเป็นสมาชิกของราชสมาคมแห่ง Notaries (Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

^๒ http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_law_notary

(KNB)) ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการพิเศษตามกฎหมายในประเทศเนเธอร์แลนด์มีสถานะเทียบเท่ากับทนายความ และได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ แต่เดิมโนตารีจะทำหน้าที่ในการปกป้องข้อพิพาทระหว่างประเทศ

กฎหมาย Notaries Act (Wet OP HET Notarisambt) ได้มีการบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่เดือนตุลาคม ๑๙๙๙ (๑๕๖ ปีหลังจากที่ทำหน้าที่เดิม) ซึ่งทำให้การทำหน้าที่ของ notaries เปิดกว้างมากขึ้น มีการจัดตั้งหน่วยงานในการกำกับดูแล สะท้อนให้เห็นความเป็นกลางและเป็นอิสระทางด้านกฎหมายมากขึ้น โดยกำหนดให้เสมียนสามารถทำหน้าที่เป็น notaries ในการรับรองเอกสารได้ ทำให้เกิดการแข่งขันในอาชีพนี้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติ Notaries ใหม่ ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อวิชาชีพมากนัก โดยโนตารีในเนเธอร์แลนด์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นเครื่องมือในการทำงานของรัฐแต่พวกเขาจะไม่ใช้พนักงานประจำและสามารถทำหน้าที่เป็นทนายอิสระมีรายได้จากการปฏิบัติงานส่วนตัวได้

โนตารีในประเทศเนเธอร์แลนด์จะสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย และมีประสบการณ์ด้านกฎหมายที่หลากหลาย รวมทั้งยังต้องสามารถประสานงานกับเจ้าหน้าที่ทางกฎหมายอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

โนตารีจะมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง ซึ่งแตกต่างจากทนายความหรือที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายทั่วไปที่ทนายความจะทำงานให้เพียงบุคคลเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยกฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้บัญญัติให้โนตารีจะต้องทำหน้าที่เป็นคนกลาง ซึ่งต้องให้ความยุติธรรมแก่คู่สัญญาทุกฝ่ายในการทำธุรกรรมนั้นๆ เช่น ในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์โนตารีจะต้องทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อ มีการรักษาความลับของลูกค้าอย่างมืออาชีพ รวมทั้งต้องแจ้งให้คู่สัญญาทั้ง ๒ ฝ่ายทราบสิทธิตามกฎหมายที่พึงจะได้รับ โดยในกรณีของการซื้อขายที่คู่สัญญานำเงินมาให้โนตารีเป็นผู้เก็บรักษาเงินโนตารีจะต้องทำการเปิดบัญชีเพื่อเก็บรักษาเงินดังกล่าวไว้กับธนาคาร และจัดให้มีการโอนกรรมสิทธิ์และส่งมอบเงินเมื่อคู่สัญญาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างครบถ้วนแล้ว

นอกเหนือจากการให้คำแนะนำด้านกฎหมายแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้โนตารีต้องจัดทำสัญญาตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่บุคคลร้องขอ รวมทั้งต้องทำหน้าที่รับรองเอกสารเป็นวันที่ ลงลายเซ็นสมัครเป็นสมาชิกในนั้น เก็บต้นฉบับ และจัดทำสำเนาเอกสารให้แก่บุคคลหรือกิจการ พร้อมรับรองสำเนา นอกจากนี้กฎหมายของเนเธอร์แลนด์ยังได้กำหนดให้โนตารีเป็นผู้ช่วยในการร่างกฎหมายของทนายความ ซึ่งเป็นข้อกำหนดเฉพาะในประเทศเนเธอร์แลนด์เท่านั้น

กฎหมายได้กำหนดให้การคิดค่าธรรมเนียมในการให้บริการสามารถกำหนดเองได้ โดยไม่ได้กำหนดอัตราค่าบริการไว้ ยกเว้นในกรณีของกฎหมายครอบครัวในบางกรณีเท่านั้นที่กำหนดอัตราค่าตอบแทนเป็นแบบอัตราคงที่

ฝรั่งเศส^๓

ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ในประเทศฝรั่งเศส คือ โนแตร์ (notaire) ซึ่งเป็นทนายความที่เชี่ยวชาญในระดับสูง ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยจบการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านกฎหมายมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายและการรับรองเอกสาร โนแตร์จะต้องศึกษาในสถาบันที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะสำหรับการศึกษาในระดับปริญญาโทด้านการรับรองเอกสาร รวมถึงกฎหมายข้อพิพาทระหว่างประเทศ กฎหมายที่ดินชั้นสูง กฎหมายสหภาพยุโรป กฎหมายธุรกิจ กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายชนบทและธุรกิจเกษตร กฎหมายการวางผังเมืองและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายการวางแผนอสังหาริมทรัพย์

^๓ http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_law_notary

โนตารีในประเทศฝรั่งเศสจะทำหน้าที่รับรองเอกสารให้กับหน่วยงานราชการและเอกชนโดยโนตารีถือเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบสิทธิของตนได้ ซึ่งโนตารีมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานจัดทำหลักฐานแห่งนิติกรรมซึ่งมีค่าในทางพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

โนตารีมีหน้าที่ในการจัดทำธุรกรรมทางกฎหมายที่หลากหลายตั้งแต่การร่างสัญญาตามกฎหมาย การให้คำแนะนำหลักในธุรกิจครอบครัวและกฎหมายทรัพย์สิน โดยประมาณ ๕๐% ของกับการรับรองเอกสารในประเทศฝรั่งเศสจะเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง และธุรกรรมภายในครอบครัว เช่น การรับบุตรบุญธรรม การหย่า รวมทั้งการวางแผนบัญชีอสังหาริมทรัพย์อีก ๒๖%

การทำหน้าที่รับรองเอกสารระหว่างบุคคลหรือบริษัทเอกชน โนตารีจะแจ้งให้คู่สัญญาทั้ง ๒ ฝ่ายทราบถึงสิทธิและข้อผูกพันตามที่สัญญากำหนดเพื่อให้คู่สัญญาเกิดความมั่นใจว่า การกระทำหรือการทำสัญญามีความเป็นธรรมและเป็นกลาง โดยในกรณีที่โนตารีเก็บรักษาค่าธรรมเนียมคู่สัญญา เช่น การจ่ายเงินดาวน์ในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โนตารีจะต้องนำเงินดังกล่าวไปฝากไว้กับหนึ่งในสองสถาบันการเงินดังนี้ คือ Caisse des Depot et Consignations หรือ The Credit Agricole

นอกจากนี้โนตารียังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในการทำธุรกรรมโนตารีจะป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและให้คำปรึกษาแนะนำและศึกษาหาข้อมูลที่จำเป็นต่อการทำนิติกรรมแก่คู่สัญญาทั้ง ๒ ฝ่าย เพื่อป้องกันมิให้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ โดยในกฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดประเภทเรียกนิติกรรมที่จำเป็นต้องทำกับ Notaire ไว้ดังนี้

๑. การรับรองบุตร
๒. การให้โดยเสน่หา (ยกเว้น การให้สังหาริมทรัพย์ โดยการส่งมอบการครอบครอง หรือเป็นนิติกรรมอำพรางซึ่งมิได้มีเจตนาทำให้บุคคลภายนอกเสียหาย)
๓. พินัยกรรมประเภทการโอนสิทธิ
๔. สัญญาเกี่ยวทรัพย์สินระหว่างคู่สมรส (contrat du mariage)
๕. การจำนอง
๖. สัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังก่อสร้างหรือจะก่อสร้างในอนาคต ซึ่งผู้ซื้อต้องชำระราคาจนครบก่อนการก่อสร้างแล้วเสร็จ (escrow account)

โนตารีทุกคนจะต้องชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อไว้ใช้ทดแทนความรับผิดของผู้ร่วมประกอบวิชาชีพของตน โดยมีการหักเงินจากเงินได้รวมทั้งปีซึ่งยังไม่หักรายจ่าย ตัวอย่างเช่นในปี ๑๙๘๐ กำหนดให้หักเงินในอัตรา ๐.๓๐ เปอร์เซนต์ จากเงินได้

ประเทศเยอรมนี^๔

ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ในประเทศเยอรมัน คือ โนตารี (Notar) โดยในประเทศเยอรมนี โนตารีมีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากมีธุรกรรมจำนวนมากที่ต้องทำภายใต้การรับรองของโนตารี เช่นการโอนกรรมสิทธิ์ทั้งหมดในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการลงนามและประทับตราของสำนักงานของกฎหมายตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันกำหนด (Gesetzbuch Bürgerliches หรือ

^๔ http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_law_notary

BGB) หรือการโอนสิทธิในหุ้นของบริษัทก็จะต้องทำภายใต้การรับรองของโนตารีตามที่กฎหมายกำหนดด้วยเช่นกัน

โนตารีของเยอรมันจะต้องมีการศึกษาเทียบเท่ากับผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอื่น ๆ เช่นผู้พิพากษาหรือนักกฎหมาย โดยโนตารี ของเยอรมันได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาล มีหน้าที่ในการตรวจสอบและยืนยันเอกสาร รวมทั้งให้คำแนะนำที่เป็นอิสระและเป็นกลางกับทุกฝ่าย โดยทั่วไปไม่ได้ทำงานให้รัฐบาลยกเว้นใน Baden - Württemberg (Beamtennotar) จะมีเจ้าหน้าที่โนตารีประจำในหน่วยงานของรัฐบาลและมีสำนักงาน Notaries ในระดับรัฐและรับอำเภอ

โนตารีของเยอรมันจะทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (ภายใต้ข้อกำหนดรัฐบาลกลาง) และให้คำแนะนำด้านกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาและภาระผูกพัน เมื่อทำการตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานแล้ว โนตารีจะประทับตรารับรองเอกสารอย่างเป็นทางการ โดยมีรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ ดังนี้^๕

๑. อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป โนตารีมีหน้าที่หลักสองประการ คือ

๑.๑ อำนาจในการจัดทำหลักฐานแห่งนิติกรรมทุกชนิด และ อำนาจในการรับรองลายมือชื่อโดยโนตารีต้องรับผิดชอบในความถูกต้องตามเจตนาและความถูกต้องตามกฎหมายของหลักฐานแห่งนิติกรรมนั้น

๑.๒ รับรองสำเนาหลักฐานเป็นหนังสือทุกชนิด เป็นการรับรองว่าลายมือชื่อที่ปรากฏในหนังสือเอกสาร หรือหลักฐานนั้นเป็นลายมือชื่อของบุคคลที่มีชื่อปรากฏในหนังสือเอกสาร หรือหลักฐานนั้นจริง หรือรับรองว่าสำเนาในหนังสือ เอกสาร หรือหลักฐานนั้นเหมือนกับต้นฉบับแท้จริงเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานในกิจการสาธารณะ เช่น การจัดทำบันทึกหลักฐานในการลงมติของสมาคม หรือห้างหุ้นส่วนบริษัท บันทึกหลักฐานการออกรางวัลหรือการจับสลากที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำต่อหน้าสาธารณชน การจัดทำบัญชีทรัพย์สินการทำหนังสือมอบอำนาจให้ทำการแทน เป็นเจ้าพนักงานผู้รับคำสาบานหรือรับการปฏิญาณตนเพื่อรับรองเป็นประกันอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด และอำนาจทั่วไปในเรื่องอื่น ๆ ที่ เป็นการดำเนินการในเชิงป้องกันข้อพิพาทส่วนใหญ่เป็นการให้คำแนะนำในการจัดการงานเพื่อคุ้มครองสิทธิและอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องและต้องนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทในศาล

๒. อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะซึ่งกฎหมายแต่ละเรื่องกำหนดให้เป็นอำนาจโดยเฉพาะที่มีได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดของสหพันธ์โนตารี (Bundesnotarordnung) เช่น

๒.๑ อำนาจในการจัดทำนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๑๑ ปี แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ซึ่งกำหนดให้การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ต้องทำตามแบบโดยทำเป็นหนังสือต่อหน้าโนตารี โดยโนตารีจะตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและเก็บรักษาเงินดาวน์ของผู้ซื้อไว้ในบัญชี Trust account หรืออาจเรียกว่า Notar's account เพื่อรอการโอนให้กับผู้ขายเมื่อคู่สัญญาทั้ง ๒ ฝ่ายได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาแล้ว

๒.๒ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อทรัพย์สินหรือภาระติดพันเหนืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งต้องดำเนินการต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่และมีหลักฐานที่สาธารณชนพึงเชื่อถือได้

๒.๓ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายครอบครัว ในการจัดและจดทะเบียนสัญญาก่อนสมรส ข้อตกลงของคู่สมรสเกี่ยวกับการหย่า การแสดงเจตนาขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตามแบบที่กฎหมายกำหนด

๒.๔ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายมรดก

๒.๕ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายพาณิชย์ และกฎหมายเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนบริษัท

^๕ บทความอุปสรรคในการพัฒนาโนตารีปบลิคในประเทศไทย ,นายอัครวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา ,๒๕๔๙

ความรับผิดชอบของโนตารีของเยอรมัน เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับความรับผิดชอบของ Notaire ของฝรั่งเศส กล่าวคือ โนตารีต้องเป็นคนกลางที่ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ได้เสียของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และต้องรับทำหน้าที่ให้กับคู่กรณีโดยไม่มีสิทธิปฏิเสธการให้บริการหรือการจัดทำหลักฐานแห่งนิติกรรม และต้องทำประกันไว้อย่างน้อย ๕๐๐,๐๐๐ ยูโร (ประมาณ ๒๕ ล้านบาท) และต้องทำประกันเพิ่มสำหรับจ่ายสมทบค่าเสียหายแก่โนตารีแต่ละคนอีกเป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ ยูโรให้กับสภาวิชาชีพโนตารีอีกด้วย

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย^๖

ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียประเทศสหรัฐอเมริกา คือ Escrow Agent ซึ่ง Escrow Agent จะประกอบไปด้วยนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากรัฐตามกฎหมาย และนิติบุคคลหรือบุคคลที่ไม่ต้องขออนุญาตจากภาครัฐ อาทิ สถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลาง บริษัทรับประกันภัย บริษัทรับประกันสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน หน่วยงานนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ (เฉพาะที่ดินที่ตนเป็นผู้ซื้อให้ทำสัญญาและต้องไม่เก็บค่าบริการจากการเป็น Escrow Agent) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกรณีล้มละลาย ผู้จัดการมรดก

Escrow Agent มีหน้าที่ในการดูแลการชำระหนี้ของคู่สัญญาให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา ซึ่งอาจมีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่างๆ รวมทั้งเป็นผู้เก็บรักษาเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์และเงินที่คู่สัญญาจะทำการส่งมอบและโอนกรรมสิทธิ์เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาแล้ว โดยในกรณีของการเก็บรักษาเงิน Escrow Agent จะเก็บเงินไว้กับตนเองไม่ได้แต่จะต้องนำเงินดังกล่าวไปฝากไว้กับตัวแทนบัญชีเอสโครว์ (escrow account agent) ซึ่งอาจได้แก่ ธนาคาร สถาบันการเงิน บริษัทประกันภัย นายหน้าอสังหาริมทรัพย์ ทราสต์ หรือหน่วยธุรกิจอื่น (Entity) ที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย สำหรับค่าธรรมเนียมในการให้บริการจะกำหนดเป็นร้อยละของเงินในบัญชีดูแลผลประโยชน์ โดยขึ้นอยู่กับการตกลงกันระหว่างคู่สัญญากับ Escrow Agent

กฎหมายไม่ได้บังคับให้การทำธุรกรรมซื้อขายสินค้าจำเป็นต้องมี Escrow Agent เป็นคนกลาง แต่ Escrow Agent เป็นเพียงเครื่องมือในการช่วยลดความเสี่ยงจากการซื้อขายสินค้าเท่านั้น โดยสามารถนำไปใช้กับการซื้อขายสินค้าทุกประเภทที่มีการส่งมอบทรัพย์สิน และมีการชำระเงินเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญา ๒ ฝ่าย

Escrow Agent จะต้องวางหลักประกันไว้ที่ Commissioner จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของ Escrow Agent โดยกฎหมายได้กำหนดประเภทของหลักประกันไว้หลายประเภท ได้แก่ เงินสด ตราสารการลงทุน

ดูไบ^๗

ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ในดูไบคือ Escrow Agent ซึ่ง Escrow Agent ของดูไบคือสถาบันการเงินที่ถูกคัดเลือกโดยกรมที่ดิน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ถูกนำมาบังคับใช้กับผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ทุกรายในดูไบ เพื่อช่วยลดความเสี่ยงให้กับประชาชนในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

Escrow Agent ของดูไบมีหน้าที่ในการเก็บรักษาเงินคาวนของผู้ซื้อไว้เพื่อระยะเวลาในการส่งมอบเมื่อคู่สัญญาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาเรียบร้อยแล้ว โดย Real Estate Regulatory Authority (RERA)

^๖ California -- CA FIN Division ๖ Escrow Law

^๗ Law No. ๘ of ๒๐๐๗ Concerning Guarantee Accounts of Real Estate Developments in the Emirate of Dubai

ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการใช้กฎหมาย Escrow (อยู่ภายใต้กรรมที่ดินของดูไบ) จะตรวจสอบความคืบหน้าในการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ให้แล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ก่อนที่จะให้ Escrow Agent ส่งมอบเงินให้กับผู้ขาย โดย Escrow Agent จะเปิดบัญชีเพื่อเก็บเงินไว้ในบัญชี Guarantee Account (หรือ Trust Account) โดยคิดค่าธรรมเนียมในการให้บริการในอัตราร้อยละ ๕ ของเงินในบัญชี Guarantee Account

กฎหมาย Escrow ของดูไบไม่ได้กำหนดให้มีการวางหลักประกันสำหรับ Escrow Agent แต่กฎหมายได้ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของบริษัทอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต้องยื่นเอกสารสำคัญประกอบคำขอต่อกรมที่ดินในการเปิด Guarantee Account รวมทั้งต้องยื่นงบการเงินประกอบการเปิด Guarantee Account ด้วย

รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย^๔

ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ในรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย คือ Settlement Agents (ภายใต้กฎหมาย SETTLEMENT AGENTS ACT ๑๙๘๑) ซึ่ง Settlement Agents ของรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย คือนิติบุคคล ซึ่งต้องขอรับใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด และบุคคลธรรมดา ได้แก่ ผู้ที่ได้ผ่านการสอบเป็นตัวแทนดำเนินการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายกำหนด ทนายความ ผู้จัดการมรดก เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ซึ่งต้องขอรับใบอนุญาตก่อนเช่นกัน

Settlement Agents ของรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียทำหน้าที่เช่นเดียวกับ Escrow Agent ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย คือการดูแลการชำระหนี้ของคู่สัญญาให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา รวมทั้งเป็นผู้เก็บรักษาเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์และเงินที่คู่สัญญาจะทำการส่งมอบและโอนกรรมสิทธิ์เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญา แล้ว Settlement Agents จะเก็บเงินคาวนของผู้ซื้อไว้โดยการนำเงินดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารในชื่อบัญชี Trust Account สำหรับค่าธรรมเนียมในการให้บริการจะกำหนดให้ผู้ซื้อและผู้ขายจ่ายค่าธรรมเนียมทั้ง ๒ ฝ่าย ในอัตราที่กฎหมายกำหนด

กฎหมาย SETTLEMENT AGENTS ACT ๑๙๘๑ สามารถนำไปใช้กับการซื้อขายสินค้าทุกประเภทที่มีการส่งมอบทรัพย์สิน และมีการชำระเงินเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญา ๒ ฝ่าย

Settlement Agents จะต้องวางหลักประกัน เพื่อชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของ Settlement Agents โดยต้องมีหลักประกันและฐานะทางการเงินตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อสังเกตในการเก็บรักษาเงินของคนกลาง

ในการทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในทุกประเทศนั้น คนกลางที่ทำหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์จะไม่เก็บรักษาเงินไว้กับตนเอง แต่จะทำการเปิดบัญชีฝากไว้กับธนาคารตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ดีไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าเงินในบัญชีดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวนหรือได้รับความคุ้มครองตามขอบเขตที่กฎหมายคุ้มครองเงินฝากในแต่ละประเทศกำหนด เนื่องจากกฎหมายในต่างประเทศไม่ได้มีการระบุถึงการคุ้มครองที่ชัดเจนเหมือนดังมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติฯ

^๔ SETTLEMENT AGENTS ACT ๑๙๘๑

ภาคผนวก ค
แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์กลุ่มเชิงลึก

๑. ชุดคำถามสำหรับหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการที่อาจมีการกำหนดจำนวนเงิน คุ้มครองเพิ่มเติม และอยู่ในขอบข่ายการศึกษาของงานวิจัย

๑) ข้อมูลทั่วไปขององค์กร

- ๑.๑) วัตถุประสงค์และลักษณะการบริหารงาน.....
- ๑.๒) การบริหารจัดการด้านการเงินและสินทรัพย์ ทั้งในรูปเงินฝากและการลงทุนอื่นๆ โดยเน้นที่
สัดส่วนของเงินฝากในสถาบันการเงินที่อยู่ในข่ายได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครอง
เงินฝากต่อสินทรัพย์ทั้งหมด

๒) การบริหารความเสี่ยงในการฝากเงิน

- ๒.๑) ในการเลือกสถาบันการเงินเพื่อฝากเงิน หน่วยงานของท่านนโยบายหรือขั้นตอนการเลือก
สถาบันการเงินอย่างไร
- ๒.๒) ในการฝากเงินท่านมีกรอบบริหารความเสี่ยงอย่างไร เช่น วงเงินฝากสูงสุดในแต่ละสถาบัน
การเงินหรือไม่
- ๒.๓) ในการฝากเงิน ท่านให้ความสำคัญกับอัตราผลตอบแทนมากที่สุดหรือไม่ในการเลือก
สถาบันการเงินที่จะฝาก

๓) ความรู้ความเข้าใจในระบบการคุ้มครองเงินฝาก

- ๓.๑) ท่านทราบหรือไม่ว่าพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้แล้ว
..... ทราบจากช่องทาง
- ไม่ทราบ
- ๓.๒) ท่านทราบหรือไม่ว่าเงินฝากของท่านจะได้รับความคุ้มครองจำกัดจำนวน ณ ระดับ ๑ ล้านบาท
ต่อสถาบันการเงินในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕
..... ทราบจากช่องทาง
- ไม่ทราบ
- ๓.๓) จากข้อ ๓.๒) เมื่อความคุ้มครองเงินฝากถูกจำกัดจำนวน ณ ระดับ ๑ ล้านบาท ต่อรายผู้ฝาก
ต่อสถาบันการเงินในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ จะส่งผลกระทบต่อท่านในระดับใด
..... มากที่สุดมากปานกลางน้อยไม่ได้รับผลกระทบ
เพราะ

๔) การเตรียมการของหน่วยงานภายหลังพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีผลบังคับใช้

- ๔.๑) ภายหลังจากพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่
๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ท่านมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการบริหารจัดการสินทรัพย์ (การฝากเงิน
หรือการลงทุน) ในปัจจุบัน อย่างไร
..... ไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม
..... ไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการฝากเงิน แต่มีการติดตามข้อมูลข่าวสาร ตลอดจน
สถานะของสถาบันการเงินเพิ่มมากขึ้น
..... เปลี่ยนแปลงโดยกระจายเงินฝากไปยังธนาคารพาณิชย์อื่นๆ มากขึ้น

..... เปลี่ยนแปลงโดยกระจายเงินฝากไปยังสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์) มากขึ้น เนื่องจากได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน

..... เปลี่ยนแปลงโดยมุ่งเน้นการลงทุนในหลักทรัพย์อื่น ๆ เช่น ตราสารหนี้ ตราสารทุน เพิ่มมากขึ้น

..... เปลี่ยนแปลงโดย.....

๔.๒) ภายหลังจากเงินฝากของท่านจะได้รับความคุ้มครองจำกัดจำนวน ณ ระดับ ๑ ล้านบาท ต่อสถาบันการเงินในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ท่านมีการเตรียมการหรือแผนรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว (การฝากเงิน หรือ การลงทุน) ในอนาคต อย่างไร

..... ไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

..... ไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการฝากเงิน แต่มีการติดตามข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนสถานะของสถาบันการเงินเพิ่มมากขึ้น

..... เปลี่ยนแปลงโดยกระจายเงินฝากไปยังธนาคารพาณิชย์อื่นๆ มากขึ้น

..... เปลี่ยนแปลงโดยกระจายเงินฝากไปยังสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์) มากขึ้น เนื่องจากได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน

..... เปลี่ยนแปลงโดยมุ่งเน้นการลงทุนในหลักทรัพย์อื่น เช่น ตราสารหนี้ ตราสารทุน เพิ่มมากขึ้น

..... เปลี่ยนแปลงโดย.....

๕) ท่านคิดว่า ภาครัฐควรดำเนินการอย่างไรต่อองค์กรของท่าน ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติบุคคลเฉพาะ เมื่อมีการลดจำนวนวงเงินความคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงิน

.....
.....
.....
.....

๒. ชุดคำถามสำหรับสัมภาษณ์เชิงลึกหน่วยงานกำกับดูแล และกลุ่ม/สมาคมที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานในข้อ ๑.

ในส่วนคำถามสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล จะใช้ชุดคำถามสัมภาษณ์เดียวกับคำถามสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่เปลี่ยนจากคำว่า “ท่าน” ในแต่ละหัวข้อคำถามเป็น “หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของท่าน” เพื่อให้เกิดความสอดคล้องของคำถามและคำตอบที่ได้รับ

๓. ชุดคำถามสำหรับสัมภาษณ์นักวิชาการ

๑) ความเข้าใจระบบค้ำครองเงินฝากทั่วไป

- ๑.๑) ท่านคิดว่าเหตุผลและหลักการของการนำระบบค้ำครองเงินฝากมาใช้ ท่านคิดว่าประโยชน์จากระบบค้ำครองเงินฝากต่อระดับมหภาคและผู้ฝากคืออะไร
- ๑.๒) ท่านคิดว่าใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และเสียประโยชน์จากการนำระบบค้ำครองเงินฝากมาใช้
- ๑.๓) ท่านคิดว่ากลุ่มที่เสียประโยชน์ สามารถปรับได้กับระบบค้ำครองเงินฝากหรือไม่

๒) จำนวนเงินค้ำครองที่เหมาะสม

- ๒.๑) ท่านคิดว่าวงเงินค้ำครองเงินฝากที่เหมาะสมควรจะกำหนดจากอะไร
- ๒.๒) ท่านคิดว่ารูปแบบการค้ำครองที่เหมาะสม ควรจะเป็นแบบที่ ๑ คือ วงเงินค้ำครองเดียวกับทุกประเภทของผู้ฝาก หรือแบบที่ ๒ คือ วงเงินค้ำครองหลายประเภทสำหรับแต่ละกลุ่มผู้ฝาก เพราะเหตุใด
- ๒.๓) ถ้าแบบที่ ๒ ดีกว่า วงเงินที่เหมาะสมกำหนดอย่างไร ข้อดีของการกำหนดวงเงินไม่เท่ากันกลุ่มไหนควรได้มากกว่าเพราะอะไร และข้อเสียคืออะไร
- ๒.๔) ในกรณีที่ต้องมีการกำหนดความค้ำครองเป็นพิเศษให้แก่ผู้ฝากเงินบางประเภท ท่านคิดว่ากลุ่มผู้ฝากที่ดำเนินการรับเงินของสมาชิกเพื่อบริหารจัดการต่อ เช่นกองทุนเพื่อการเกษียณอายุทั้งของรัฐและเอกชน มีความเหมาะสมหรืออยู่ในขอบข่ายที่ควรได้รับความค้ำครองเพิ่มเติมหรือไม่ เพราะเหตุใด

๓) ระบบค้ำครองเงินฝากของไทย

- ๓.๑) ท่านคิดว่าปัจจุบันวงเงินค้ำครองอยู่ที่เท่าไร หลังวันที่ ๑๑ สิงหาคม วงเงินค้ำครองเหลือเท่าไร
- ๓.๒) ท่านคิดว่าระบบวงเงินค้ำครอง ๑ ล้านบาท จะช่วยให้ผู้ฝากเงินมีความรอบคอบในการบริหารจัดการเงินดีขึ้นหรือไม่
- ๓.๓) ท่านคิดว่าในการนำระบบค้ำครองเงินฝากมาใช้ ระบบการเงินส่วนใดของไทยจะต้องพัฒนาเพิ่มเติมอีกบ้าง

ภาคผนวก ง
รายชื่อผู้ให้การสัมภาษณ์เชิงลึก

๑. หน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการที่อาจมีการกำหนดจำนวนเงินคุ้มครองเพิ่มเติม และอยู่ในขอบข่ายการศึกษาของงานวิจัย

- ๑) รองเลขาธิการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- ๒) ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลังท้องถิ่นกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- ๓) ผู้อำนวยการสำนักการคลังกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- ๔) นายกสมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- ๕) Vice President Corporate Finance, Vice Present Financial Accounting

Department บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

- ๖) เลขานุการบริษัท ยัวซ่าแบตเตอรี่ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน)
- ๗) ผู้อำนวยการสำนักบริหารการเงิน การบัญชีและการลงทุน สำนักงานประกันสังคม
- ๘) เทรนด์นิสสายใจไทย
- ๙) ผู้ช่วยเลขาธิการฯ ฝ่ายจัดการทรัพย์สิน สภาอากาศไทย
- ๑๐) ผู้อำนวยการส่วน, สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
- ๑๑) Director, Security Country Manager ธนาคารซิตี้แบงก์ เอ็น.เอ. สาขาสหรัฐฯ
- ๑๒) Senior Vice Present, HSBC Securities Services ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้แบงกิง

คอร์ปอเรชั่น จำกัด

- ๑๓) รองผู้จัดการ (ฝ่ายธุรกิจ) ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด
- ๑๔) ประธานกรรมการชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด

๒. หน่วยงานกำกับดูแล

- ๑) นายสรสิทธิ์ สุนทรเทศ ผู้ช่วยผู้ว่าการ สายกำกับสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย
- ๒) นายกฤษฎา อุทยานิน ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- ๓) นายประเวช งามอาจสิทธิกุล ผู้ช่วยเลขาธิการอาวูโส สำนักงานคณะกรรมการกำกับ

หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- ๔) นายสิงหะ นิกรพันธุ์ ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก
- ๕) นางสาวอมรรัตน์ จารุรัตน์ ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการกำกับและการประกอบกิจการ

๓. นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และการเงิน

๑) รองศาสตราจารย์ ดร. โสติธ วัลลิกะมาส อดีตคณบดี คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒) ศาสตราจารย์ ดร. พรายพล คุ่มทรัพย์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- ๓) นายกิตติ คชนันท์ ที่ปรึกษาอาวูโส มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

ภาคผนวก จ

สรุปผลการสัมมนาเพื่อเผยแพร่งานวิจัยและรับฟังความคิดเห็น

สรุปผลการสัมมนาเพื่อเผยแพร่งานวิจัยและรับฟังความคิดเห็น

คณะผู้วิจัยได้จัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่งานวิจัยให้มีการนำไปใช้ประโยชน์ ตลอดจนเป็นการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานและกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมปวย อิงภากรณ์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ๑) ผู้วิพากษ์งานวิจัย ซึ่งเป็นอาจารย์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก
- ๒) ผู้แทนจากหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่อยู่ในขอบเขตของการวิจัย ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง
- ๓) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญทางการเงิน
- ๔) ผู้แทนจากธนาคารพาณิชย์ ๑๗ แห่ง
- ๕) ผู้แทนจากสถาบันการศึกษา ๕ แห่ง
- ๖) ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยครั้งนี้ โดยมีประเด็นและข้อเสนอแนะ สรุปได้ดังนี้

- ๑) ในส่วนของวรรณกรรมปริทรรศน์
 - (๑) ควรเชื่อมโยงทฤษฎีความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร (Asymmetric Information) ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดปัญหา Adverse selection และภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral hazard) กับการกำหนดระดับการคุ้มครองเงินฝาก รวมถึงการมีระบบประกันเงินฝาก
 - (๒) ควรชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะพิเศษของภาคธุรกิจการเงินการธนาคาร ซึ่งต่างจากภาคธุรกิจหรืออุตสาหกรรมอื่นๆ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน และมีความอ่อนไหวต่อข้อมูลข่าวสารในเชิงลบ
- ๒) การวิเคราะห์นิติบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบข่ายการศึกษา ควรพิจารณาในรายละเอียดว่านิติบุคคลกลุ่มใดบ้างที่จะได้รับผลกระทบและได้รับผลกระทบมาก/น้อย เพียงไร เมื่อมีการลดวงเงินคุ้มครองเหลือ ๑ ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติบุคคลประเภทสหกรณ์ ศาสนสถาน และมูลนิธิต่างๆ ซึ่งมีระดับความสามารถในการบริหารสินทรัพย์หลากหลายและแตกต่างกันค่อนข้างมาก
- ๓) ควรเชื่อมโยงหลักการประกันภัยเข้ากับหลักการคุ้มครองเงินฝากด้วยหรือไม่
- ๔) ควรทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่า หากสถาบันการเงินล้มผู้ฝากทุกรายได้รับการคุ้มครองเงินฝากส่วนที่ไม่เกินวงเงินคุ้มครองแน่นอน ส่วนที่เหลือให้รอรับในชั้นชำระบัญชี และเห็นว่าการย้ายเงินฝากไปยังสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐไม่น่าจะเป็นการบริหารความเสี่ยงที่ดี
- ๕) ในส่วนของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐ เห็นควรเขียนให้ชัดเจนว่าแต่ละหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง ธปท. กสท. หรือสถาบันคุ้มครองเงินฝาก มีหน้าที่อย่างไร

๖) ต้องการความชัดเจนว่าธนาคารเฉพาะกิจของรัฐได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวนหรือไม่ และหลักการคุ้มครองเงินฝากที่เห็นควรให้สถาบันการเงินเข้าเป็นสมาชิกสถาบันคุ้มครองเงินฝากโดยบังคับนั้น ใช้ได้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทยหรือไม่

๗) ต้องการให้ทบทวนความเห็นของผู้วิจัยในส่วนของบัญชี Escrow account ที่ระบุว่าเงินฝากในบัญชีดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวนตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. การดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาฯ อยู่แล้ว จึงอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากอีก โดยผู้เข้าร่วมรับฟังงานวิจัยเห็นว่าประเด็นตรงนี้ยังไม่มีข้อยุติทางกฎหมายชัดเจน เพราะถ้าหากยึดตาม พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ หากเกิดกรณีที่มีสถาบันการเงินล้ม ในเบื้องต้นสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะจ่ายให้ไม่เกินวงเงินคุ้มครองคือ ๑ ล้านบาทต่อรายผู้ฝากต่อสถาบันการเงิน ส่วนที่เหลือให้รอรับในขั้นตอนการชำระบัญชี

๘) เห็นว่าสไลด์ประกอบการนำเสนองานวิจัย สไลด์ที่ ๗๒ ผู้นำเสนอมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง นั่นคือที่ระบุว่าผู้ฝากเงินในนิติบุคคลที่ทำการศึกษามีจำนวนถึงร้อยละ ๙๙.๙ ที่ไม่ได้รับผลกระทบในกรณีที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยมีผู้ฝากเงินเพียงร้อยละ ๐.๑ เท่านั้น ที่จะได้รับผลกระทบ เห็นว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วหากมีการปิดสถาบันการเงิน สมาชิกทุกรายของนิติบุคคลที่ทำการศึกษามีเงินฝากในสถาบันการเงินที่ปิดกิจการดังกล่าว ย่อมได้รับผลกระทบ เพียงแต่ระดับหรือความรุนแรงของผลกระทบมีมากน้อยแตกต่างกันไปตามระดับเงินฝากเฉลี่ยต่อรายผู้ฝากของแต่ละนิติบุคคล

๙) จะมีแนวทางในการช่วยเหลือสภาอากาศไทยซึ่งเป็นนิติบุคคลที่อยู่ในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบร้อยละ ๐.๑ หากมีการเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงิน ซึ่งสภาอากาศไทยมีเงินฝากเป็นจำนวนมากและเงินฝากส่วนใหญ่เป็นเงินที่ได้รับจากการบริจาค เนื่องจากลำพังหากอาศัยเพียงแค่งบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สภาอากาศไทยคงไม่สามารถดำเนินการกิจได้

๑๐) ข้อมูลเงินฝากของชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นตัวเลขล่าสุด (Updated) แล้วหรือไม่

๑๑) ในส่วนการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นไปได้หรือไม่ที่จะสอบถามถึงแนวทางการบริหารสินทรัพย์ย้อนหลังไปจนถึงช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ยังไม่มีกรมออกมิตคณะรัฐมนตรีให้ความคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน ว่านิติบุคคลเหล่านี้มีการบริหารทรัพย์สินอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบัน

๑๒) ปัจจุบันระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของไทยได้เปิดโอกาสให้สมาชิกแต่ละรายสามารถเลือกโปรแกรมการลงทุนได้หลากหลาย (Employee choice policy) เช่น สมาชิกอาจเลือกลงทุนเฉพาะในเงินฝากก็ได้ ควรมีเพิ่มเติมเรื่องนี้ในงานวิจัยหรือไม่

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นที่อยู่ในขอบเขตการศึกษามาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ผลงานการวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น