สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ในหมวด 4 ที่ว่าด้วยการชำระบัญชีสถาบันการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินดังกล่าวมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 จนต้องถูกทางการดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตและต้องถูกชำระบัญชีเพื่อปิดกิจการนั้น แม้จะดูเหมือนว่าบทบัญญัติในหมวดนี้จะเป็นทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินด้วยวิธีการชำระบัญชี และมีบทคุ้มครองธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากการชำระบัญชี แต่สิ่งที่สำคัญที่ต้องพิจารณาก่อนการตัดสินใจดำเนินการโดยให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากบทบัญญัติที่มีไว้เพื่อรองรับผลการตัดสินใจในการปิดกิจการสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง ภายหลังการเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงิน และให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ดำเนินการชำระบัญชีโดยการขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันของสถาบันการเงินนั้นไปให้บุคคลอื่น โดยไม่มีการกำหนดให้จัดทำทางเลือกหรือแผนการชำระบัญชีเพื่อการพิจารณาตัดสินใจ ที่คำนึงถึงผลกระทบต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ที่รวมถึงปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาลูกจ้างของสถาบันการเงิน ความเสียหายของเจ้าหนี้ภายนอกที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นรายย่อยที่เป็นประชาชนทั่วไป

ถึงแม้ว่าจะมีการคุ้มครองสถาบันคุ้มครองเงินฝากจากการถูกฟ้องร้องจากผลของการชำระบัญชีก็ตาม แต่ที่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ทั้งในเรื่องของวิธีจัดการกับทรัพย์สิน หนี้สิน และภาระผูกพันของสถาบันการเงิน การประเมินความเหมาะสมของผู้รับซื้อรับโอน กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการ รวมทั้งการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดความรับผิดของผู้ซื้อหรือผู้รับโอน ร่วมกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตต่อความเสียหายที่ขึ้น นอกจากนั้นการดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมิได้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ที่มีส่วนได้เสียในสถาบันการเงินไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้สามัญ ผู้ถือหุ้นที่อาจได้รับความเสียหายจากการดำเนินการชำระบัญชีและใช้สิทธิในการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากการชำระบัญชี เนื่องจากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้ การจัดการสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูาเพิกถอนใบอนุญาต ในการขายหรือการโอนของโดยสถาบันคุ้มครอง

เงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องประสิทธิภาพ โดยยังไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝาก หรือต้นทุนในการดำเนินการชำระบัญชีที่เกิดจากข้อจำกัดของขั้นตอนและวิธีการในกระบวนการชำระบัญชี ที่รูปแบบของการขายยังมิได้พัฒนาไปสู่การตั้งนิติบุคคลเฉพาะเพื่อรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และปัญหาการไม่กำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการชำระบัญชี ที่จะส่งผลต่อความรวดเร็วอันเป็นหลักสำคัญของการชำระบัญชี

5.1 บทสรุป

จากการศึกษากฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากของต่างประเทศที่ได้ศึกษามาแล้วในข้างต้น และรวมถึงเป้าหมายในการชำระบัญชีที่มิได้คำนึงถึงการเกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินการซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการชำระบัญชีจนอาจกลายเป็นอุปสรรคในการชำระบัญชี อีกทั้งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยให้เกิดความคุ้มครองต่อธุรกรรมที่เกิดขึ้นในการดำเนินการชำระบัญชีการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ที่ทั้งเจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต อาจใช้สิทธิดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนการขายหรือการโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน เนื่องจากยังมีปัญหา ที่ควรพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ดังนี้

1 การพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพในการชำระบัญชี

ในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ควรพิจารณาถึงประสิทธิภาพที่ส่งผลต่อต้นทุนในการดำเนินการ ซึ่งหมายถึงการใช้เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากในการจ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงิน โดยพิจารณาในประเด็นต่างๆ ดังนี้

กำหนดให้มีคณะกรรมการชำระบัญชี

ในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งกรรมการในการควบคุมการดำเนินการชำระบัญชีจะหมายถึงกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามมาตรา 3 ซึ่งเข้ามารับช่วงต่อจากคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน หลังจากธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งปิดกิจการตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยมีบทบาทในการดำเนินการตั้งแต่การจัดการ

กิจการภายในของสถาบันการเงิน การพิจารณาปรับลดภาระของสถาบันการเงิน รวมทั้งดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในที่สุด

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศในบทก่อนโดยเฉพาะกรณีศึกษาของประเทศอังกฤษ พบว่าการดำเนินการชำระบัญชีจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการชำระบัญชีหรือที่เรียกว่า Liquidation Committee ซึ่งจะเข้ามาดำเนินการโดยคณะกรรมการจะมาจากตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวแทนจากเจ้าหนี้และตัวแทนจากผู้ถือหุ้น เนื่องจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เป็นการดำเนินการที่นอกเหนือจากการดำเนินการตามปกติของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาและมีความยุ่งยากซึ่งอาจจะกระทบต่อการบริหารงานประจำของคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก รวมทั้งอาจมีปัญหาที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากการดำเนินการชำระบัญชี ตามมาตรา 60 ซึ่งเกี่ยวกับธุรกรรมที่ทำลงไปในระหว่างการชำระบัญชี จึงอาจมีการฟ้องร้องคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากจากการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งอาจจะกระทบต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝากในการบริหารจัดการงานตามปกติของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ดังนั้น ในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ควรมีการปรับปรุงในส่วนของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการชำระบัญชี ในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการควบคุมซึ่งได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เพื่อให้คณะกรรมการชำระบัญชีเป็นผู้ดำเนินงานดังกล่าว และเมื่อการชำระบัญชีเสร็จสิ้นลง โดยการร้องขอต่อศาลให้พิทักษ์ทรัพย์เพื่อดำเนินการล้มละลายแล้ว ก็ให้คณะกรรมการดังกล่าวพ้นหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือจนกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะถึงที่สุด

กำหนดให้มีการจัดทำแผนการชำระบัญชี

ในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินมีวิธีการต่างๆ ที่สามารถเลือกใช้ในการดำเนินการซึ่งใช้อยู่ในต่างประเทศนอกเหนือจากการชำระบัญชีโดยการขายด้วยวิธีให้เปิดประมูลโดยเปิดเผยหรือแข่งขันราคาที่ทางการเคยใช้ในการชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือปรส. ซึ่งวิธีการชำระบัญชีต่างๆที่มีการใช้กันในต่างประเทศ จะให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการประมูลขายทอดตลาดและส่งผลต่อราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงอย่างมากจนทำให้ทางการขาดทุน และท้ายที่สุดได้กลายเป็นภาระของทางการในรูปของหนี้สาธารณะที่กลายเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษี

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ในหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องการชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้น มุ่งเน้นการเข้าจัดการกับภาระผูกพันที่สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตมีต่อบุคคลภายนอกและดำเนินการกับผู้บริหารสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยไม่ได้บัญญัติให้จัดทำแผนการชำระบัญชีเพื่อใช้ในการพิจารณาประเมินทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและกระทบต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝากให้น้อยที่สุด ซึ่งในทางปฏิบัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะมีการดำเนินการในเรื่องนี้แล้วก็ตาม ซึ่งต่างจากการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตของทางการในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติใน Federal Deposit Insurance Act ที่กำหนดให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการกำหนดเป็นงานที่ผ่านการประเมินผลกระทบต่อกองทุนประกันเงินฝาก ซึ่งเป็นต้นทุนในการดำเนินการ ส่วนการศึกษากรณีประเทศอังกฤษก็มีการจัดทำแผนการดังกล่าวเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการชำระบัญชีเพื่อพิจารณาก่อนการตัดสินใจเช่นกัน เพื่อให้กระบวนการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีการประเมินทางเลือกก่อนการตัดสินใจ และมีวิธีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และเป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าทางเลือกจากการตัดสินใจของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นวิธีที่เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับการชำระบัญชี

ดังนั้นเพื่อให้การชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีประสิทธิภาพ โดยส่วนหนึ่งที่จะมาจากการวางแผนการชำระบัญชีที่มีประสิทธิภาพและผ่านการประเมินของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ควรมีการแก้ไขในมาตรา 56 เนื่องจากเป็นมาตราแรกที่กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีฐานะเป็นผู้ชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยเพิ่มข้อความที่กำหนดหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ให้จัดทำแผนก่อนการดำเนินการใดๆ เช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายของต่างประเทศตามที่ศึกษามาแล้ว ทั้งนี้แผนการชำระบัญชีควรคำนึงถึงปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องจากการดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางกฎหมายในการเลิกจ้างพนักงานของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงิน ต่อระบบสถาบันการเงิน เป็นสำคัญ

ยังไม่คำนึงถึงปัจจัยด้านต้นทุนในการชำระบัญชี

ประสิทธิภาพในความหมายที่ได้กล่าวถึงมาโดยตลอด หมายถึงการดำเนินการชำระบัญชีที่กระทบต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝากน้อยที่สุด ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ใน FEDERAL DEPOSIT INSURANCE ACT(FDIA) ที่กำหนดให้ FDIC หรือสถาบันประกันเงินฝากของประเทศ

สหรัฐอเมริกา จะต้องคำนึงถึงในการจัดทำแผนการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวกับการชำระบัญชี ไม่มีการกำหนดให้สถาบันประกันเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี ว่าจะต้องคำนึงถึงเรื่องการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากพิจารณาการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินในประเทศไทยที่ผ่านมา โดยการใช้วิธีเพิกถอนใบอนุญาตและดำเนินการชำระบัญชี ได้สร้างความเสียหายต่อทางการและปัญหาหนี้สาธารณะที่ทางการต้องรับผิดชอบจำนวนมหาศาล ซึ่งต่างจากการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินหรือการชำระบัญชีสถาบันการเงินของ FDIC หรือสถาบันประกันเงินฝากของประเทศสหรัฐ ที่บัญญัติในกฎหมาย สำหรับเป็นแนวทางหรือกรอบการดำเนินการชำระบัญชีเพื่อจำกัดความเสียหาย ต่อกองทุนประกันเงินฝากหรือที่เรียกว่า วิธีต้นทุนน้อยที่สุด หรือ Least-Cost Resolution

ในขั้นตอนที่สำคัญในการพิจารณาดำเนินการ ให้ถึงซึ่งประสิทธิภาพของการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต คือการจัดทำแผนหรือทางเลือกในการดำเนินการเพื่อใช้ในการประเมินผลกระทบต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งต้นทุนในการชำระบัญชีที่สำคัญคือการจ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงิน หากต้นทุนที่กล่าวมานี้มีมูลค่าน้อยที่สุด โอกาสที่กองทุนคุ้มครองเงินฝากจะได้รับชำระหนี้คืนจากการชำระบัญชีก็ย่อมมากขึ้น ซึ่งในการพิจารณาผลลัพธ์ของทางเลือกที่ต่างวิธีกันสำหรับการชำระบัญชีไม่ว่าจะเป็นการจ่ายคืนเงินฝาก หรือการจัดตั้งBridge bank เพื่อรับโอนสินทรัพย์ที่ดี หรือ Good bank ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทก่อน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีคณะกรรมการที่กำกับดูแลการตัดสินใจ และการดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก หรือให้ความเห็นชอบก่อนการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้ง เจ้าหนี้สามัญและผู้ถือหุ้นมั่นใจว่า วิธีการและการดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ไม่มีบทบัญญัติในการแบ่งแยกสินทรัพย์ (Good bank/Bad bank)

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในการขายสินทรัพย์เพื่อการชำระบัญชี คือ การขายสินทรัพย์ในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง เนื่องผู้ซื้อหรือผู้รับโอนเชื่อว่าตนมีข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าที่แท้จริงน้อยกว่าผู้ขาย ซึ่งปรากฏการณ์ของความไม่เท่าเทียมกันในข้อมูลข่าวสาร (Asymmetric Information) ทำให้ผู้ซื้อไม่อาจประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจที่แท้จริงเท่ากับผู้ขายหรือสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตและสถาบันคุ้มครองเงินฝากซึ่งเป็นผู้ดำเนินการชำระบัญชี ดังนั้น ผู้ซื้อจะเสนอราคาเฉลี่ยสำหรับกองสินทรัพย์ที่ต่ำ เนื่องจากผู้ซื้อคาดการณ์ว่าสินทรัพย์ที่เสนอขายมีทั้งสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดีและเลวปะปนกัน ดังนั้นในการชำระบัญชีตามแนวทางหรือวิธีที่ทางการในต่างประเทศใช้ในการ

ดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน หรือเพื่อการชำระบัญชีสถาบันการเงิน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การแบ่งแยกสินทรัพย์ที่ดี หรือ Good bank ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่มีราคา สินทรัพย์ที่ถูกคัดเลือกนี้จะถูกขายหรือโอนในการชำระบัญชีให้แก่บุคคลอื่น ทั้งที่เป็นสถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลเฉพาะกิจเช่นที่มีอยู่ในต่างประเทศที่เรียกว่า Bridge bank ที่ทำหน้าที่รับโอนสินทรัพย์ บัญชีเงินฝากเพื่อดำเนินกิจการสถาบันการเงินอีกระยะหนึ่งเพื่อรักษามูลค่าของสินทรัพย์ไว้จนกว่าจะหาผู้ซื้อได้นั้น ส่วนสินทรัพย์ที่เหลือจากการชำระบัญชีโดยทางการหรือสถาบันคุ้มครองเงินฝาก จะเป็นสินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกเก็บเงินไม่ได้ หรือที่เรียกว่า Bad bank ซึ่งเป็นสินทรัพย์ส่วนที่จะถูกจัดสรรชำระหนี้แก่เจ้าหนี้สามัญ

ในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 การชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ มีเป้าหมายเพียงเป็นการรวบรวมสินทรัพย์ของสถาบันการเงินและชำระคืนแก่เจ้าหนี้ที่มีบุริมสิทธิและชำระเงินคืนแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ได้จ่ายชดใช้แก่ผู้ฝากเงินเท่านั้น โดยไม่มีการบัญญัติในมาตราใดที่ให้อำนาจในการจัดการเกี่ยว กับการแบ่งแยกกองสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เพียงแต่ในบทบัญญัติมาตรา 60 กล่าวเพียงการขายหรือโอนสินทรัพย์ เท่านั้น และหากสถาบันคุ้มครองเงินฝากทำการแบ่งแยกสินทรัพย์ส่วนที่ดี หรือ Good bank ออกจากกองสินทรัพย์โดยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการดำเนินการเช่นว่านี้ อีกทั้งในกระบวนการชำระบัญชีก็ไม่มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการเจ้าหนี้ หรือ คณะกรรมการชำระบัญชีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการกระทำดังกล่าว ผลของการขายในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าอาจกลายเป็นเหตุให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ เจ้าหนี้สามัญและผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต อาจอ้างเป็นเหตุเพื่อฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ซื้อหรือผู้รับโอนซึ่งจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการชำระบัญชีในที่สุด

2 ขาดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการชำระบัญชี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงความรวดเร็วในการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่พิจารณาแล้วว่าไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูกิจการของสถาบันการเงินนั้นได้ และต้องปิดกิจการ โดยในขั้นตอนนี้กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการหรือวางกรอบระยะเวลาในการดำเนินการแต่อย่างไร ซึ่งระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการด้อยค่าของสินทรัพย์ ที่ส่งผลโดยตรงต่อราคาที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากอาจได้รับจากการขายหรือโอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินทรัพย์ส่วนที่เป็นเงินให้สินเชื่อ ที่อาจด้อยค่าลงและกลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้(NPL: Non-performing Loan) เนื่องจากโอกาสที่จะผิดนัดชำระหนี้เพิ่มขึ้น ตามระยะเวลาที่ผ่านไป นอกจากนั้นอาจเกิดจากการที่ลูกหนี้ขาดสภาพคล่องเนื่องจากไม่ได้รับบริการทางการเงินจากสถาบัน

การเงินที่ถูกปิดกิจการ ขณะที่ในประเทศสหรัฐอเมริกา FDIC ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์จะต้องดำเนินการรายงานและจัดทำแผนภายใน 60 วันนับจากวันที่ได้รับการแต่งตั้ง และจะต้องดำเนินการชำระบัญชีให้แล้วเสร็จภายสามปีและสามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองปี ตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ The Bank Insolvency (England and Wales) Rules 2009 กำหนดให้จัดประชุมเจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นภายในสามเดือนนับแต่ที่ทางการได้จ่ายชำระคืนเงินฝากแก่ประชาชนแล้ว แต่ในบทบัญญัติ ในหมวด4 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ว่าด้วยเรื่องการชำระบัญชีสถาบันการเงิน นั้น มิได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ที่จะเป็นการเร่งรัดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากว่าจะต้องดำเนินการชำระบัญชีให้แล้วเสร็จ เพื่อให้สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย

เนื่องจากสินทรัพย์ที่เหลืออยู่ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตหลังการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก จะเป็นสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพไม่มีราคา หรือที่เรียกว่า Bad bank ซึ่งกองทรัพย์สินนี้จะถูกดำเนินการชำระบัญชีโดยผู้พิทักษ์ทรัพย์ ที่ศาลล้มละลายมีคำสั่งแต่งตั้ง การกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการชำระบัญชีนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากเนื่องจากเป็นมาตรการเพื่อการป้องกันมิให้เกิดการด้อยค่าของมูลค่าสินทรัพย์นั้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝากที่จะได้รับชำระหนี้คืนจากการคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินแล้ว กรอบระยะเวลานี้จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้สามัญและผู้ฝากเงินที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ที่จะเข้ามาเฉลี่ยทรัพย์ที่เหลือจากการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในชั้นล้มละลาย

3 การกำหนดความรับผิดของผู้ซื้อหรือผู้รับโอน

ในการดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยการขายหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันให้แก่บุคคลอื่น เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระคืนบรรดาเจ้าหนี้บุริมสิทธิ และหนี้สินที่มีต่อสถาบันคุ้มครองเงินที่เกิดจากการจ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินตามเงื่อนไขการคุ้มครองเงินฝาก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติข้อยกเว้นมิให้นำมาตรา 237 และมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 114 และมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาใช้บังคับ นั้น นอกจากจะเป็นประโยชน์ในการช่วยให้กระบวนการชำระบัญชีดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วแล้ว ถือเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองธุรกรรมที่เกิดจากการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก มิให้ถูกฟ้องร้องเพิกถอนในภายหลังในชั้นล้มละลาย เนื่องจากราคาของสินทรัพย์ที่ขายหรือโอน อาจต่ำกว่ามูลค่าทางบัญชีหรือราคาตลาดของสินทรัพย์ชนิดเดียวกันนั้น

แม้ว่าธุรกรรมที่เกิดจากการชำระบัญชีซึ่งดำเนินการโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 60 วรรคแรก และสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้องจากมาตรา 60 วรรค 2 ที่บัญญัติว่าในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดให้สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และบุคคลที่รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แต่สิ่งนี้จะกลายเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี เพราะบทบัญญัตินี้ไม่ได้คุ้มครองผู้ซื้อหรือผู้รับโอนที่ทำไปโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ซึ่งเป็นหลักที่อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 60 วรรค2 ยังมิได้กำหนดอายุความในการฟ้องร้องต่อสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตและผู้รับซื้อหรือรับโอนไว้ ดังนั้น หากอาศัยหลักกฎหมายในเรื่องการละเมิดสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งประโยชน์ที่ผู้ซื้อหรือผู้รับโอนได้รับจากสินทรัพย์ จากการทำสัญญาซื้อขายหรือโอนสินทรัพย์กับสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชี อาจไม่คุ้มค่าต่อความเสียหายที่จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากมูลค่าของสินทรัพย์โดยเฉพาะสินทรัพย์ทางการเงิน เช่น ตราสารหนี้ ตราสารอนุพันธ์ มีราคาเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

ดังนั้น การที่มาตรา 60 วรรค 2 บัญญัติให้ผู้รับซื้อหรือผู้รับโอนต้องร่วมรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นร่วมกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งโดยข้อเท็จจริงไม่อาจร่วมรับผิดชดใช้แก่ผู้เสียหายได้ จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการสรรหาผู้ที่จะเข้ามารับซื้อหรือโอนสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพัน เพราะประโยชน์ที่ผู้รับซื้อหรือรับโอนได้รับจากสินทรัพย์ที่ได้มา อาจไม่คุ้มค่าหากต้องถูกฟ้องร้องจากผู้ที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในที่สุด

4 ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของเจ้าหนี้สามัญและผู้ถือหุ้น

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน โดยการกำหนดให้มีการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดจำนวนเงิน และวางรากฐานในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่ทางการเห็นว่าสถาบันการเงินดังกล่าวไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ จึงต้องเพิกถอนใบอนุญาต จากนั้น สถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีมีอำนาจจัดการทรัพย์สินต่างๆ เพื่อชำระหนี้แก่สถาบันสำหรับเงินที่จ่ายไปดังกล่าว รวมทั้งแก่เจ้าหนี้อื่นที่มีบุริมสิทธิในลำดับเหนือกว่าตน และหากมีเงินเหลือ จะจ่ายให้แก่เจ้าหนี้สามัญตาม

สัดส่วนที่เป็นธรรมและด้วยความยินยอมของเจ้าหนี้ดังกล่าว ก่อนที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาล ขอให้สั่งให้สถาบันการเงินนั้นล้มละลาย ซึ่งในขั้นตอนการดำเนินการในชั้นล้มละลาย เจ้าหนี้สามัญและผู้ฝากเงินที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับการชดใช้จากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก จะต้องยื่นขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่ศาลล้มละลายแต่งตั้งมาทำหน้าที่รวบรวม สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่เหลืออยู่ ภายหลังการชำระบัญชีโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การที่กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีสามารถเจรจาและสามารถจัดสรรเงินที่เหลือให้แก่เจ้าหนี้สามัญตามสัดส่วนที่เป็นธรรมและด้วยความยินยอมของเจ้าหนี้สามัญ ก่อนที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้สั่งให้สถาบันการเงินล้มละลายนั้น จะสร้างความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหนี้อื่น หรือบุคคลภายนอกที่สถาบันการเงินนั้น มีภาระผูกพันที่จะต้องได้รับชำระหนี้จากสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ที่อยู่ระหว่างการฟ้องร้องสำหรับสิทธิเรียกร้องใดๆ ต่อศาล ซึ่งถูกระงับตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บุคคลภายนอกที่ควรได้รับการชำระหนี้อย่างเท่าเทียมกันกับเจ้าหนี้สามัญอื่นที่ปรากฏในขณะที่ถูกชำระบัญชีโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เนื่องจากเจ้าหนี้สามัญจะได้รับประโยชน์มากกว่าหากยื่นขอรับชำระหนี้จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในชั้นล้มละลาย

การที่บทบัญญัติในมาตรา 63 บัญญัติให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีสามารถจ่ายเงินที่เหลือจากการจ่ายหนี้คืนแก่เจ้าหนี้สามัญตามสัดส่วนที่เป็นธรรมและด้วยความยินยอมของเจ้าหนี้สามัญ เฉพาะที่เป็นเจ้าหนี้สถาบันการเงินในขณะที่ถูกชำระบัญชีเท่านั้น เนื่องจากสิทธิในการเรียกร้องต่อสถาบันการเงินที่เกี่ยวเนื่องจากภาระการรับรอง ค้ำประกันหรือธุรกรรมอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันยังคงอยู่และยังไม่ถึงกำหนดชำระ ดังนั้น บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นคู่สัญญากับสถาบันการเงิน ไม่สามารถยื่นขอเฉลี่ยทรัพย์ได้เช่นเดียวกับเจ้าหนี้สามัญตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายล้มละลายในเรื่องอัตราส่วนที่เป็นธรรม ที่คำนึงถึงหลักความเสมอภาค (pari passu) สำหรับการเฉลี่ยทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้คืนอย่างเท่าเทียมกันในบรรดาเจ้าหนี้สามัญของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

5.2 ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้ศึกษาปัญหาของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ซึ่งพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อการนำระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้ รวมทั้งกำหนดกลไกต่างๆในการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวมนั้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากและตอบสนองความต้องการที่เป็นเหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้

แต่เนื่องจากในการศึกษารายละเอียดในพระราชบัญญัติ รวมทั้งศึกษาข้อมูลประวัติการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินและการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในอดีตที่ผ่านมา รวมถึงเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ พบว่าพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ในหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต มีบทบัญญัติที่ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไข เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการชำระบัญชี และกำหนดไว้ในตัวบทของพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะในมาตรา 60 และมาตรา63 ที่เกี่ยวกับการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งควรขยายขอบเขตการชำระบัญชี เพื่อให้การดำเนินการครอบคลุมกลุ่มธุรกิจการเงินของสถาบันการเงิน ซึ่งจะทำให้การชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีประสิทธิภาพและกระทบต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝากน้อยที่สุด พร้อมทั้งป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการชำระบัญชีที่จะเป็นอุปสรรคต่อความรวดเร็วในการดำเนินการของสถาบัน ซึ่งท้ายที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์โดยรวมต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นต่างๆที่ควรพิจารณาแก้ไข และประเด็นที่ควรพิจารณาศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการนำมาประยุกต์ใช้ในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ดังนี้

ประเด็นที่ควรพิจารณาแก้ไขข้อกฎหมาย

1. คำนึงถึงผลประโยชน์ของเจ้าหนี้สามัญในชั้นล้มละลาย

จากที่ได้กล่าวถึงปัญหาที่บทบัญญัติในมาตรา 63 เปิดช่องให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากเจรจากับเจ้าหนี้สามัญเพื่อเฉลี่ยทรัพย์ที่เหลือจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยเป็นธรรม ซึ่งบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับสถาบันการเงินที่มีสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ที่อยู่ระหว่างการฟ้องร้อง หรือหนี้อันเกิดแต่การรับรอง หรือค้ำประกัน ที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ ทำให้ไม่สามารถเข้ามาเป็นเจ้าหนี้ที่ขอรับเฉลี่ยทรัพย์จากสถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีได้ เนื่องจากการเพิกถอนใบอนุญาตและดำเนินการชำระบัญชี ยังไม่เป็นการดำเนินการในชั้นล้มละลายแต่ประการใด จึงจำเป็นที่บุคคลเหล่านี้ที่มีสิทธิเรียกร้องในหนี้ที่ยังไม่ได้ฟ้องร้องเหล่านี้ ต้องไปยื่นขอเฉลี่ยทรัพย์จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในชั้นล้มละลาย แต่ก่อนที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีจะทำคำร้องต่อศาลเพื่อให้พิทักษ์ทรัพย์สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต นั้น หากมีการเจรจาตกลงเฉลี่ยทรัพย์แก่เจ้าหนี้สามัญของสถาบันการเงินซึ่งปรากฏในขณะนั้น จะทำให้เกิดความเสียเปรียบแก่เจ้าหนี้อื่นที่กำลังรอยื่นต่อศาลล้มละลายเพื่อขอรับชำระหนี้จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้สามัญตามหลักกฎหมายล้มละลาย ที่บรรดาเจ้าหนี้จะได้รับตามสิทธิที่มีอยู่ในระดับเดียวกัน(pari passu) สถาบันคุ้มครองเงินฝากไม่ควรที่จ่ายหนี้

คืนเจ้าหนี้สามัญ เพราะสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นเพียงผู้ชำระบัญชีสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น สถาบันไม่ใช้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ดังนั้นควรที่จะตัดถ้อยคำบางส่วนในมาตรา63 คือข้อความที่ว่า *"และหากมีเงินเหลือ จะจ่ายให้แก่เจ้าหนี้สามัญตามสัดส่วนที่เป็นธรรมและด้วยความยินยอมของเจ้าหนี้ดังกล่าว"* เพราะควรที่บรรดาเจ้าหนี้สามัญทั้งหลายควรที่จะยื่นขอรับชำระหนี้จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ อย่างเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของเจ้าหนี้สามัญในชั้นล้มละลายเป็นสำคัญ

2. บทยกเว้นความรับผิดของผู้ชำระบัญชีตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ.2535

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการชำระบัญชีโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ไม่ได้เป็นการชำระบัญชีโดยเหตุล้มละลาย เนื่องจากไม่ได้เป็นยื่นร้องต่อศาลล้มละลาย แต่เป็นการสั่งการของทางการโดยกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ดังนั้นการเป็นผู้ชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต จึงยังคงต้องรับผิดในการดำเนินการตามมาตรา 160 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้ผู้ชำระบัญชีต้องรับผิดหากมีการดำเนินการงานของบริษัท ที่ผู้มีส่วนได้เสียฟ้องร้องโดยอ้างเหตุเกินจำเป็นจำเป็นในการชำระสะสางกิจการงานที่ค้างอยู่ อีกทั้งบทบัญญัตินี้ห้ามมิให้ผู้ชำระบัญชี ดำเนินกิจการขึ้นใหม่เกินความจำเป็น ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เนื่องจากการดำเนินการอาจเป็นเหตุให้เกิดการขาดทุน ซึ่งสถาบันในฐานะผู้ชำระบัญชีต้องรับผิดต่อสถาบันการเงินในส่วนที่ขาดทุนนั้น

3. จำกัดความรับผิดของผู้รับซื้อหรือผู้รับโอน

ปัญหาสำคัญในกระบวนการชำระบัญชีสถาบันการเงินตามมาตรา 60 วรรคสอง คือการที่กำหนดให้ผู้รับซื้อหรือรับโอน จะต้องร่วมรับผิดกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในความเสียหายอันเกิดจากการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งต่างจากการชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ตามพระราชกำหนดปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดในมาตรา 30 ตรี (1) ว่าสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตไม่เสียไป ถึงแม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมิใช่ของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ สิ่งที่ต่างกันคือการคำนึงถึงหลักสุจริตและการได้มาโดยเสียค่าตอบแทน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่สุจริตมาโดยตลอด การที่มาตรา 60 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 กำหนดความรับผิด

ของผู้ซื้ออาจสร้างปัญหาทางกฎหมายและก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และจากการศึกษาการฟ้องร้องในคดีที่เกี่ยวกับการชำระบัญชีโดยเฉพาะคดี WAMU ซึ่งผู้ถือหุ้นฟ้องร้องFDICหรือสถาบันประกันเงินฝากในประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ชำระบัญชีและ JPMC ในฐานะผู้ซื้อ ก็ยกเรื่องความไม่สุจริตเป็นประเด็นในการฟ้องร้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย ซึ่งจะต่างกับกรณีของประเทศไทยที่ผู้เสียหายจากการขายหรือโอนสินทรัพย์ หากจะฟ้องร้องก็จะยกบทบัญญัติความรับผิดของผู้ซื้อ ตามมาตรา 60 วรรค 2 ที่บัญญัติให้ผู้ซื้อร่วมรับผิดกับสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งจะขัดกับหลักกฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งสินทรัพย์โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ที่คุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อในสินทรัพย์นั้นๆ

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็วและไม่เป็นอุปสรรคต่อการสรรหาผู้ซื้อและคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่สุจริตควรที่จะแก้ไขข้อความในมาตราดังกล่าว โดยบัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายฟ้องร้องต่อสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเท่านั้น

ประเด็นที่ควรศึกษาถึงการปรับใช้ในการชำระบัญชี

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการชำระบัญชี

ในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งกรรมการในการควบคุมการดำเนินการชำระบัญชีจะหมายถึงกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามมาตรา 3 ซึ่งเข้ามารับช่วงต่อจากคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน หลังจากธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งปิดกิจการตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยมีบทบาทในการดำเนินการตั้งแต่การจัดการกิจการภายในของสถาบันการเงิน การพิจารณาปรับลดภาระของสถาบันการเงิน รวมทั้งดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตในที่สุด

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศในบทก่อนโดยเฉพาะกรณีศึกษาของประเทศอังกฤษ พบว่าการดำเนินการชำระบัญชีจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการชำระบัญชีหรือที่เรียกว่า Liquidation Committee ซึ่งจะเข้ามาดำเนินการโดยคณะกรรมการจะมาจากตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวแทนจากเจ้าหนี้และตัวแทนจากผู้ถือหุ้น เนื่องจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เป็นการดำเนินการที่นอกเหนือจากการดำเนินการตามปกติของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาและมีความยุ่งยากซึ่งอาจจะกระทบต่อการ

บริหารงานประจำของคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก รวมทั้งอาจมีปัญหาที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากการดำเนินการชำระบัญชี ตามมาตรา 60 ซึ่งเกี่ยวกับธุรกรรมที่ทำลงไปในระหว่างการชำระบัญชี จึงอาจมีการฟ้องร้องคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝากจากการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งอาจจะกระทบต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันประกันเงินฝากในการบริหารจัดการงานตามปกติของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ดังนั้น ในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ควรมีการปรับปรุงในส่วนของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการชำระบัญชี ในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการควบคุมซึ่งได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เพื่อให้คณะกรรมการชำระบัญชีเป็นผู้ดำเนินงานดังกล่าว และเมื่อการชำระบัญชีเสร็จสิ้นลง โดยการร้องขอต่อศาลให้พิทักษ์ทรัพย์เพื่อดำเนินการล้มละลายแล้ว ก็ให้คณะกรรมการดังกล่าวพ้นหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือจนกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะถึงที่สุด

2. กำหนดให้มีการจัดทำแผนการชำระบัญชี

ในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินมีวิธีการต่างๆ ที่สามารถเลือกใช้ในการดำเนินการซึ่งใช้อยู่ในต่างประเทศนอกเหนือจากการชำระบัญชีโดยการขายด้วยวิธีให้เปิดประมูลโดยเปิดเผยหรือแข่งขันราคาที่ทางการเคยใช้ในการชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือปรส. ซึ่งวิธีการชำระบัญชีต่างๆที่มีการใช้กันในต่างประเทศ จะให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการประมูลขายทอดตลาดและส่งผลต่อราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงอย่างมากจนทำให้ทางการขาดทุน และท้ายที่สุดได้กลายเป็นภาระของทางการในรูปของหนี้สาธารณะที่กลายเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษี

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ในหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องการชำระบัญชีสถาบันการเงินนั้น มุ่งเน้นการเข้าจัดการกับภาระผูกพันที่สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตมีต่อบุคคลภายนอกและดำเนินการกับผู้บริหารสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยข้ามขั้นตอนสำคัญก่อนการดำเนินงาน คือจัดทำแผนการชำระบัญชีเพื่อใช้ในการพิจารณาประเมินทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ และกระทบต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝากให้น้อยที่สุด ซึ่งต่างจากการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตของทางการในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติใน Federal Deposit Insurance Act ที่กำหนดให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการกำหนดเป็นงานที่ผ่านการประเมินผลกระทบต่อกองทุน

ประกันเงินฝาก ซึ่งเป็นต้นทุนในการดำเนินการ ส่วนการศึกษากรณีประเทศอังกฤษก็มีการจัดทำแผนการดังกล่าวเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการชำระบัญชีเพื่อพิจารณาก่อนการตัดสินใจเช่นกัน เพื่อให้กระบวนการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีการประเมินทางเลือกก่อนการตัดสินใจ และมีวิธีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และเป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าทางเลือกจากการตัดสินใจของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นวิธีที่เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับการชำระบัญชี

ดังนั้นเพื่อให้การชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีประสิทธิภาพ โดยส่วนหนึ่งที่จะมาจากการวางแผนการชำระบัญชีที่มีประสิทธิภาพและผ่านการประเมินของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ควรมีการแก้ไขในมาตรา 56 เนื่องจากเป็นมาตราแรกที่กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีฐานะเป็นผู้ชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยเพิ่มข้อความที่กำหนดหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ให้จัดทำแผนก่อนการดำเนินการใดๆ เช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายของต่างประเทศตามที่ศึกษามาแล้ว ทั้งนี้แผนการชำระบัญชีควรคำนึงถึงปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องจากการดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางกฎหมายในการเลิกจ้างพนักงานของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงิน ต่อระบบสถาบันการเงิน เป็นสำคัญ

3. กำหนดใช้วิธีต้นทุนน้อยที่สุดในการชำระบัญชี

จากการศึกษาปัญหาการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากการไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำแผนการชำระบัญชีตามที่ได้กล่าวมาแล้วคือ การที่พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ไม่ได้กำหนดวิธีการในการชำระบัญชีที่คำนึงถึงผลกระทบต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝาก หรือต้นทุนในการชำระบัญชีให้น้อยที่สุด (Least Cost) โดยพิจารณาจากทางเลือกต่างๆ ตามวิธีการชำระบัญชีที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินหรือชำระบัญชีสถาบันการเงิน คือการกำหนดให้มีการพิจารณาทางเลือกต่างๆ โดยพิจารณาเลือกวิธีที่มีต้นทุนน้อยที่สุดจากทางเลือกทั้งหมดเช่นเดียว กับที่ทางการในต่างประเทศใช้เป็นหลักในการพิจารณาเพื่อดำเนินการชำระบัญชีตามที่ได้ศึกษามาในบทก่อน โดยทางการจะเลือกวิธีการที่ให้ผลกระทบต่อกองทุนของทางการน้อยที่สุดจากทางเลือกในการดำเนินการด้วยวิธีต่างๆ ที่อาจเลือกเพื่อนำมาใช้ในการชำระบัญชี เมื่อได้วิธีการที่ใช้ต้นทุนต่ำที่สุดแล้ว ก็จัดทำแผนเพื่อใช้ในการควบคุมการชำระบัญชีต่อไป

เพื่อให้การดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ดำเนิน การไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือมีผลกระทบต่อกองทุนคุ้มครองเงินฝากน้อยที่สุด โดยการใช้เกณฑ์ต้นทุนน้อยที่สุดนี้เป็นสิ่งที่ทางการในต่างประเทศทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้ในการชำระบัญชี เพื่อจำกัดความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้แผนที่สถาบันจัดทำต้องเป็นวิธีที่อยู่ในเกณฑ์วิธีต้นทุนน้อยที่สุด จากการพิจารณาถึงทางเลือกต่างๆที่มีอยู่ เพื่อให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่กำกับดูแลการชำระบัญชี ใช้เป็นแนวทางและกรอบในการตัดสินใจต่อไป

4. บัญญัติให้อำนาจในการแบ่งแยกสินทรัพย์เพื่อดำเนินการชำระบัญชี

จากการศึกษาข้อมูลและผลที่เกิดขึ้นจากการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบ อนุญาต ทั้งข้อมูลจากการเปิดเผยของสถาบันประกันเงินฝากประเทศสหรัฐอเมริกาที่นำสินทรัพย์ของสถาบันการเงินขายทอดตลาด ซึ่งจะได้ราคาขายทอดตลาดที่ต่ำกว่ามูลค่าตามบัญชี รวมทั้งกรณีการขายสินทรัพย์ของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยวิธีการประมูล พบว่าสร้างความเสียหายแก่ทางการเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลจากความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลตามทฤษฎีความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล รวมทั้งอำนาจในการต่อรองอันเกิดจากข้อจำกัดในเรื่องเวลาที่ทางการต้องเร่งแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน ซึ่งในการศึกษารูปแบบการชำระบัญชีของทางการต่างประเทศทั้งกรณี FDIAหรือกฎหมายสถาบันประกันเงินฝากในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งBanking Act 2009 หรือกฎหมายการธนาคารของประเทศอังกฤษ ต่างกำหนดให้อำนาจในการแบ่งแยกกองสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาและต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตเพื่อชำระบัญชี โดยการกำหนดอำนาจนี้ทางการสามารถแบ่งแยกกองสินทรัพย์ โดยคัดเลือกสินทรัพย์ที่ดีหรือGood Bank ออกมาเพื่อดำเนินการขายหรือโอนให้แก่บุคคลอื่นหรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการรับโอนสินทรัพย์นี้ ส่วนสินทรัพย์ที่เหลือหรือBad Bank จะถูกดำเนินการชำระบัญชีต่อไป

ในการแบ่งแยกกองสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกันโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551ซึ่งบัญญัติว่าเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากในฐานะผู้ชำระบัญชีมีอำนาจดำเนินการโดยถือการดำเนินการนั้นเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งทำให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถขายหรือโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินนั้น เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 107(2)(ก)แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ.2535

ที่บัญญัติว่าการขายหรือโอนกิจการของบริษัททั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่บุคคลอื่นถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนเสียงทั้งหมดของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมและมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน แต่การใช้อำนาจดำเนินการแทนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นตามมาตรา 56 อาจถือว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ถือหุ้น เพราะการขายหรือโอนสินทรัพย์ที่ราคาต่ำกว่ามูลค่าตลาดและทำให้ผู้ถือหุ้นได้รับความเสียหาย และอาจเป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนธุรกรรมดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ที่อาจเป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนธุรกรรมที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ทำลงไป อาจใช้วิธีการบัญญัติให้อำนาจสถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถดำเนินการแบ่งแยกกองสินทรัพย์เพื่อขายตามวิธีที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากกำหนด ตามวิธีของFDIC หรือสถาบันประกันเงินฝากในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจการของสถาบันแทนการใช้มติที่ประชุมของผู้ถือหุ้น ที่อาจถูกฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนในภายหลัง จึงควรแก้ไขข้อความในมาตรา 60 เกี่ยวกับการขายหรือโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยเพิ่มข้อความที่ให้อำนาจในการขายหรือโอนตามวิธีที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากกำหนด เพื่อให้สถาบันมีอำนาจในการแบ่งแยกกองสินทรัพย์เพื่อขายหรือโอนตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการชำระบัญชี

5. กำหนดกรอบเวลาที่ใช้ในการชำระบัญชี

หากพิจารณาจะเห็นว่าพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ในหมวด 4 ว่าด้วยการชำระบัญชีไม่ได้วางกรอบเวลาในการดำเนินการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากก่อนที่จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เพื่อดำเนินการล้มละลายต่อไป เนื่องจากระยะเวลาเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อมูลค่าของสินทรัพย์ทางการเงินของสถาบันการเงิน โดยทั่วไปแล้วผลกระทบต่อมูลค่าของสินทรัพย์ทางการเงินจะด้อยค่าลงตามระยะเวลาที่ผ่านไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินให้สินเชื่อที่อาจกลายเป็นลูกหนี้ผิดนัดอันเนื่องจากเหตุที่สถาบันการเงินอยู่ระหว่างการชำระบัญชีโดยไม่อาจทราบว่าบุคคลอื่นที่รับโอนสิทธิในหนี้จากสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต นอกจากนั้นการไม่กำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนจะทำให้สินทรัพย์ของสถาบันการเงินด้อยค่าลงแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อเจ้าหนี้สามัญที่ต้องรอยื่นของชำระหนี้ในชั้นล้มละลายอีกด้วย

ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เช่นเดียวกับการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการในต่างประเทศตามกรณี ศึกษาในบทก่อน

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

2. ปรับเพิ่มคำจำกัดความตามกฎหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือ Bridge bank ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551เพื่อให้สอดคล้องกับคำจำกัดความสถาบันการเงินในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

3. เพิ่มบทบัญญัติการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือ Bridge bank โดยบัญญัติในหมวด 4 เรื่องการชำระบัญชีสถาบันการเงิน โดยบัญญัติขั้นตอนการจัดตั้งคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตลอดจนกรอบระยะเวลาในการดำเนินงาน

ดังนั้นประเด็นปัญหาของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พศ.2551 โดยเฉพาะในหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องการชำระบัญชี ที่ยังขาดการคำนึงถึงประสิทธิภาพของการใช้ต้นทุนน้อยที่สุด และการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อรับโอนสินทรัพย์ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วภายในกรอบระยะเวลาดำเนินการชำระบัญชีที่ควรกำหนดขึ้นให้ชัดเจน รวมทั้งการจัดลำดับของการชำระบัญชีที่ยังไม่ครอบคลุมถึงการชำระบัญชีบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน เพื่อสร้างความมั่นใจว่ากองทุนคุ้มครองเงินฝากจะได้รับผลกระทบน้อยที่สุดจากการแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาแล้ว โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ที่มีส่วนได้เสียในการชำระบัญชีอันได้แก่การคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน และเจ้าหนี้สามัญอื่นโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะไม่มีการจัดการเจรจาเพื่อรับชำระหนี้แก่เจ้าหนี้สามัญในชั้นชำระบัญชีโดยสถาบัน เพื่อเป็นการสร้างความเสมอภาคแก่เจ้าหนี้สามัญทั้งหลายที่จะยื่นขอเฉลี่ยทรัพย์ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อย่างเท่าเทียมกันในชั้นล้มละลายเพื่อประโยชน์ในการชำระบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในที่สุด