หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การประกันเงินฝากในสหรัฐอเมริกา

ในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเช่นสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ[1] มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง ซึ่งอาจเรียกว่า "กฎหมายประกันเงินฝาก" โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับประกันเงินฝากโดยเฉพาะ ประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นแม่แบบในการมีกฎหมายประกันเงินฝากให้แก่ประเทศต่าง ๆ

การประกันเงินฝาก หมายถึง การที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้สัญญาแก่ประชาชนว่า หากนำเงินไปฝากกับสถาบันการเงิน เงินจำนวนดังกล่าวจะไม่สูญหายแม้ว่ากิจการนั้นจะล้มเลิกไปก็ตาม และในการประกันนี้ผู้ฝากเงินจะไม่ต้องรับภาระในการจ่ายเบี้ยประกัน ผู้ที่ต้องรับภาระ คือ สถาบันการเงินที่ผู้ฝากเงินใช้บริการอยู่[2]

---

[1] ประเทศที่มีการคุ้มครองผู้ฝากเงินในรูปแบบของการประกันเงินฝาก เหมือน ประเทศสหรัฐอเมริกาอาทิประเทศ แคนนาดา ชิลี สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อินเดีย ญี่ปุ่น เลบานอน เนเธอร์แลนด์ ฟิลิปปินส์ ตุรกี และอังกฤษ จากวิชัย หิรัญวงศ์ "เรื่องการพิจารณาตามเหมาะสมในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก" (อัดสำเนา) เมษายน 2534 ไม่เรียงหน้า

[2] วิชัย หิรัญวงศ์, "วิวัฒนาการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน," หน้า 3

1. ความเป็นมาของการประกันเงินฝาก

ในปี พ.ศ. 2372 ที่มลรัฐนิวยอร์ค ภาคเอกชนได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจ่ายเงินฝากคืนให้แก่ผู้ฝากเงินไว้ที่สถาบันรับฝากเงิน หรือทำหน้าที่คุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยมีหลักการว่าจะคุ้มครองผู้ฝากเงินที่ฝากเงินไว้ที่สถาบันการเงิน[3] และได้แพร่หลายไปอีกในหลายมลรัฐในเวลาต่อมาประกอบกับในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2407 - พ.ศ.2473 นั้น สถาบันรับฝากเงินหลายแห่งประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินและสถาบันรับฝากเงินหลายแห่งต้องล้มเลิกไปถึง 17,218 แห่ง[4] โดยเฉพาะในปีพ.ศ.2472 นั้น เป็นปีที่เกิดวิกฤติการณ์ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเงินครั้งยิ่งใหญ่ที่สุด ทำให้สถาบันรับฝากเงินเลิกล้มกิจการไปถึง 5,000 แห่งการประกันเงินฝากของภาคเอกชนแทบจะไม่มีอะไรเหลือสร้างความหดหู่ให้แก่ผู้ฝากเงินออมจำนวนมากต้องสูญเสียไป ระบบสถาบันรับฝากเงินประชาชนไม่ให้ความเชื่อถือมีการถอนเงินจากสถาบันรับฝากเงินไม่สามารถระดมเงินออมได้ เหตุการณ์นี้ไม่กระทบเฉพาะผู้ฝากเงินในประเทศเท่านั้น ผู้ฝากเงินจากต่างประเทศก็พากันถอนเงินที่ฝากไว้ในสหรัฐ-อเมริกาด้วยก่อผลเป็นลูกโซ่วงธุรกิจการเงินทั่วไป[5] ประธานาธิบดีรูสเวลท์จึงได้สั่งปิดสถาบันรับฝากเงินที่เป็นของรัฐทั้งหมด และได้ดำเนินมาตรการปฏิรูปการเงินและการธนาคารเสียใหม่ตามแผน "New Deal" ภายใต้แผนดังกล่าวได้มีการเพิ่มอำนาจของธนาคารกลาง (Federal Reserve Bank) ใน

---

[3] Lan Mc Carthy, Deposit Insurance : Theory and Practice

[4] Leland J., Poitchnd, "Money and Banking," 2nd Edition, 1960 อ้างใน วิชัย หิรัญวงศ์, "วิวัฒนาการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน," หน้า 4

[5] วิชัย หิรัญวงศ์, อ้างแล้ว

การควบคุมจำนวนธนาคารและการให้สินเชื่อของธนาคาร การกำหนด อัตราเบี้ยเงินฝากรวมทั้งให้มีกฎหมายประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Act) โดยรัฐเป็นผู้รับประกันเงินฝากพร้อมกับจัดตั้งสถาบันรับประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Corporation) ซึ่งจัดตั้งในปี พ.ศ. 2476 ภายใต้กฎหมายการธนาคาร (The Benking Act) พ.ศ. 2476 เพื่อทำหน้าที่รับประกันเงินฝากของผู้ฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์

2. สถาบันประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Corporation[6]

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) เป็นสถาบันประกันเงินฝากที่ได้จัดตั้งขึ้นมา เพื่อวัตถุประสงค์ให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในระบบธนาคารพาณิชย์อีกครั้งหนึ่ง (Festore public confidence in the banking system) และเป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงินในกรณีที่เงินฝากของเขาได้สูญเสียไปจากการล้มละลายของธนาคาร และเป็นการยกระดับมาตรฐานของธนาคารให้มีความปลอดภัย[7]

---

[6] ในประเทศสหรัฐอเมริกามีสถาบันประกันเงินฝาก สามประเภท คือ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) National Credit Union Administration (NCUA) และ Federal Home Loan Mortgage Corporation ซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางกฎหมายคล้าย ๆ กัน จาก วิชัย หิรัญวงศ์" เรื่องการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้ง สถาบันประกันเงินฝาก" (อัดสำเนา) เมษายน 2534 ไม่เรียงหน้า

[7] David A. Lerrah, "Bank Insurance," In Insurance Markets, pp. 120, New York U.S.A.

3. โครงสร้างทางกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝาก

โครงสร้างทางกฎหมายของสถาบันประกันเงินฝากมีดังนี้

1. สถานภาพ สถาบันประกันเงินฝากเป็นนิติบุคคล อิสระไม่ขึ้นต่อหน่วยงานใดและเป็นองค์กรจัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง ภายในสถาบันประกันเงินฝากนั้นได้แบ่ง กองทุนออกเป็น 3 กองทุน คือ Bank Insurance Fund Savings Association Insurance Fund และ FSLIC Resolution Fund[8] ซึ่งแต่ละกองทุนได้มีการจัดทำบัญชีแยกออกต่างหากจากกัน ส่วนการติดต่อบุคคลภายนอก ต้องกระทำในนามของสถาบันประกันเงินฝาก

2. การบริหารงาน สถาบันประกันเงินฝาก (FDIC) มีการบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ (Board of Directors of the Corporation) โดยมีกรรมการจำนวน 5 คน คือ หัวหน้าสำนักงานดูแลกิจการธนาคาร The Comptroller of the Currency จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ หัวหน้าสำนักดูแลกิจการออมทรัพย์ The Director of The Office of Thrift Supervision จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ และอีก 3 คน แต่งตั้ง โดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีประสบการณ์สูงเกี่ยวกับธุรกิจและการเงินของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้โดยความยินยอมของสภาสูงแห่งรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (The Senate)[9] โดยกรรมการทั้ง 3 คนจะดำรงตำแหน่งวาระ 6 ปี[10] ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้แต่งตั้ง 1 คน รองประธานกรรมการ 1 คน โดยแต่งตั้งมาจากคณะกรรมการดังกล่าว

---

[8] Federal Deposit Insurance ACT, Section 7

[9] Ibid, section 2, subsection (a)

[10] Ibid, subsection (a) (c)

โดยได้รับความยินยอมจากสภาสูง (The Senate) ประธานกรรมการจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี[11] รองประธานกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี[12]

FDIC เป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมกำกับสถาบันการเงินโดยมีอำนาจตรวจสอบฐานะการดำเนินงานและฐานะการเงิน เพื่อป้องกันมิให้ประธานกรรมการรองประธานกรรมการและกรรมการมีส่วนได้เสียในสถาบันการเงินจึงไม่ให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งหรือถือหุ้นในสถาบันการเงิน หรือบริษัทใด ๆ ที่ถือหุ้นของสถาบันการเงินในขณะดำรงตำแหน่งหรือภายใน 2 ปีนับจากพ้นตำแหน่ง ประธานกรรมการหรือรองประธานกรรมการหรือกรรมการแล้วแต่กรณี[13] รูปแบบการบริหารใน FDIC เป็นการบริหารงานโดยรัฐเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ ส่วนเอกชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงาน ทั้งนี้เกรงว่าผลประโยชน์ของเอกชนจะขัดกับผลประโยชน์ของมหาชน

การบริหารงานในองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับประกันเงินฝากในประเทศที่มีมาตรการในทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในรูปแบบการประกันเงินฝากอาจแบ่งการบริหารงานในองค์กรดังกล่าว ออกเป็นสามรูปแบบ คือ องค์กรที่บริหารงานโดยรัฐ เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรบริหารงานโดยรัฐรวมกับเอกชน เช่น ประเทศอังกฤษและญี่ปุ่น และองค์กรที่บริหารงานโดยเอกชน เช่นประเทศเยอรมัน[14]

---

[11] Ibid, subsection (b)

[12] Ibid, subsection (e)

[13] Ibid, subsection (e)

[14] วิชัย หิรัญวงศ์ "เรื่องการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก" (อัดสำเนา) เมษายน 2534 ไม่เรียงหน้า

3. <u>สมาชิก</u> การเป็นสมาชิกของ FDIC แบ่งออกเป็นสองประเภท ประการแรก คือสถาบันการเงินที่กฎหมายกึ่งบังคับให้เป็นสมาชิกของ FDIC[15] ประเภทที่สอง คือสถาบันการเงินที่มีความประสงค์จะเป็นสมาชิกของ FDIC ต้องยื่นสมัครต่อ FDIC ในการนี้เป็นอำนาจของ FDIC ที่จะรับเป็นสมาชิกหรือไม่รับเป็นสมาชิกก็ได้ ขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินและการดำเนินงานของสถาบันนั้น ๆ

เมื่อเป็นสมาชิกของ FDIC แล้ว เงินฝากในสถาบันการเงินดังกล่าวนั้นได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้คือคนละไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา และในขณะเดียวกันเมื่อสถาบันการเงินนั้น ๆ ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน FDIC ต้องมีหน้าที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เว้นแต่สถาบันการเงินนั้น ๆ มีฐานะทางการเงินที่ไม่สามารถจะฟื้นฟูได้แล้ว ในกรณีเช่นนี้ FDIC อาจไม่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินก็ได้ แต่จะจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากเงินโดยตรงเลย ยกเว้นหากปล่อยให้ล้มละลายและจ่ายเงินประกันให้แก่ผู้ฝากเงินแล้ว อาจมีผลกระทบต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมอย่างรุนแรง ในกรณีเช่นนี้ FDIC อาจใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อหาทางฟื้นฟูให้สถาบันการเงินดังกล่าวนั้น สามารถดำเนินกิจการได้ตามปกติ[16] อาทิเช่น ในปี ค.ศ.1984 เกิดข่าวลือว่า ฐานะทางการเงินของ

---

[15] สถาบันการเงินที่กฎหมายกึ่งบังคับให้เป็นสมาชิกของ FDIC ได้แก่ สถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก ของ The Federal Reservet system ซึ่งแบ่งเป็นสองประเภท คือ ธนาคารที่เป็นสมาชิกของธนาคารชาติ (National Member Bank) และธนาคารที่เป็นสมาชิกของธนาคารรัฐ (State Menber Bank, ตามนัย Federal Deposit Insurance ACT. Section 4 and Section 3

[16] FDI ACT, Section 13 Subsection at Note (1)

ธนาคาร Continertal Illinois ของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มั่นคง ทำให้เกิดการเร่งถอนเงินออกจากธนาคารและส่งผลให้ราคาหุ้นของธนาคารตกต่ำ รวมทั้งทำให้ CD ของธนาคารอื่น ๆ ขายไม่ออกด้วย จนต้องมีการระดมเงินช่วยเหลือจากธนาคารพาณิชย์ต่างๆและจาก FDIC (จำนวนทั้งสิ้น 7.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ขณะที่การรุมถอนเงินฝากยังดำเนินต่อไป จนกระทั่งมีการประกาศแก้ไขวิกฤติการณ์ของธนาคารนี้โดยการขายกิจการและโอนหน้าที่มีปัญหาบางส่วนไปให้สถาบันการเงินที่มีฐานะมั่นคงรับไป[17] เหตุการณ์จึงได้คลี่คลายลงสู่ภาวะปกติแต่ทางการก็ต้องใช้เงินจำนวนสูงมากในการเข้าฟื้นฟู

เมื่อสถาบันการเงินได้รับผลประโยชน์จากการเป็นสมาชิกของ FDIC ในด้านของการที่เงินฝากได้รับการประกัน และหากประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน FDIC จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงิน ดังนั้นสถาบันการเงินจึงมีหน้าที่ต้องชำระเบี้ยประกันให้แก่ FDIC ตามอัตราที่ FDIC กำหนด โดยกำหนดจากฐานของเงินฝากที่สถาบันการเงินได้นำไปให้สินเชื่อ และกำหนดชำระปีละสองงวดนอกจากมีสถาบันการเงินมีหน้าที่ในการชำระเบี้ยประกันแล้ว ยังมีหน้าที่รายงานฐานะทางการเงิน[18] FDIC ปีละครั้ง และทุกครั้งที่มีผู้ซื้อหุ้นและเข้ามาเป็นกรรมการบริหารงานในสถาบันการเงินนั้น ๆ สถาบันการเงินนั้น ๆ ต้องรายงานให้ FDIC[19] และอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นข้อห้ามที่ไม่ให้สถาบันการเงินกระทำ ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสี่ยง[20]

---

[17] ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม,สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทย กรุงเทพ มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2534 หน้า 54

[18] FDIC ACT, Section-7

[19] Ibid

[20] Ibid, Section 3, Section 5, Scetion 11 and Section 18

4. ที่มาของเงินทุน FDIC มีได้ดังต่อไปนี้

(1) รายได้ประเดิมจากการขายหุ้นให้กระทรวงการคลัง จำนวนเงิน 289 ล้านดอลล่าร์ ต่อมา FDIC ได้ขอซื้อหุ้นดังกล่าวคืน[21]

(2) รายได้จากการเก็บค่าเบี้ยประกัน และค่าธรรมเนียมจากสมาชิก ในการเก็บเบี้ยประกันจากสมาชิก FDIC กำหนดเป็นสองอัตรา อัตราแรกสำหรับเรียกเก็บจากสถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ อัตราที่สองเรียกเก็บจากสถาบันการเงินประเภทสมาคมออมทรัพย์ ในการกำหนดอัตราเรียกเก็บเงินดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดให้ FDIC เรียกได้ไม่น้อยกว่าอัตราร้อยละ 0.15 ของเงินฝาก[22] โดยได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง "เงินทุนสำรอง" ใน FDIC โดยมีเงินสำรองอย่างต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 1.25 ของยอดเงินฝากที่ FDIC จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ฝากเงิน ในกรณี "เงินทุนสำรอง" ลดลง FDIC ต้องเปลี่ยนแปลงอัตราการกำหนดเบี้ยประกันใหม่โดยให้ สูงขึ้นกว่าเดิม ปัจจุบัน FDIC ได้เรียกเก็บเบี้ยประกันจากสมาชิกในอัตราร้อยละ 0.15 ของยอดเงินฝากที่สมาชิกได้รับฝากจากประชาชนภายในประเทศ[23]

---

[21] ฝ่ายวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทย กรุงเทพ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534 หน้า 40

[22] FDI ACT, Seciton7 subsection (b)

[23] Vasant Thienhom, "The Financial Institutions Development Fund in Thailend January, 1990, P.24

และลบด้วยเงินสดที่สมาชิกมีอยู่[24] สำหรับค่าธรรมเนียมในการที่สถาบันการเงินสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ FDIC นั้น FDIC เป็นผู้กำหนดค่าธรรมเนียม โดยพิจารณาจากความต้องการรักษาระดับอัตราของเงินทุนสำรองเป็นสำคัญ[25]

(3) รายได้จากซื้อขายและลงทุน ปกติ FDICไม่สามารถทำธุรกรรมเกี่ยวกับการซื้อขายทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่า 100,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในการลงทุนของ FDIC ต้องลงทุนในกิจการที่รัฐบาลกลางได้รับรองเสียก่อน[26]

(4) รายได้จากการกู้ยืมกระทรวงการคลังและ Federal Financing bank ในกรณีที่ FDIC ไม่มีเงินพอในการคุ้มครองผู้ฝากเงินก็ดี หรือในการแก้ไขปัญหาของสมาชิกก็ดี FDIC สามารถขอกู้เงินจากกระทรวงการคลัง หรือ Federal Financing bank ได้นำจำนวนเงินสูงสุดในขณะใดขณะหนึ่งไม่เกิน 5,000 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา โดยเสียอัตราดอกเบี้ยตามตลาด[27]

4. อำนาจหน้าที่ของ FDIC

นอกจาก FDIC มีอำนาจในการรับประกันเงินฝากในสถาบันการ

---

[24] ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนร่วม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทย กรุงเทพ มูลนิธิการพัฒนาประเทศไทย, 2534 หน้า 61

[25] FDI ACT, Section 5, Subsectin (c)

[26] Ibid, Section 13, Subsection (a)

[27] Ibid Section 14, Subsection (a)

เงิน และ FDIC ยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก และรักษาสินทรัพย์ของ FDIC[28] โดยมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ ดังกล่าวในด้านกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกนั้น แม้ FDIC มีอำนาจในการกำกับและควบคุมสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิก แต่ในทางปฏิบัติเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบ FDIC จะมุ่งความสนใจกำกับและตรวจสอบเฉพาะสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกในส่วนที่มิได้ถูกกำกับหรือควบคุมโดยสำนักงานดูแลกิจการธนาคาร, หรือธนาคารกลาง หรือผู้ตรวจสอบของมลรัฐ[29] และมีปัญหาในการแจ้งผลการตรวจสอบเนื่องจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FDIC ซึ่งมีสำนักงานดูแลกิจการธนาคารเป็นผู้กำกับหรือควบคุมนั้น เมื่อสำนักงานดูแลกิจการธนาคารได้ตรวจสอบและปรากฏว่าสถาบันการเงินนั้น ๆ ประสบปัญหาทางการเงิน แต่สำนักงานดูแลกิจการธนาคารไม่แจ้งให้ FDIC ทราบเพื่อเตรียมจ่ายเงินทดแทน[30] และท้ายสุด FDIC จึงต้องแก้ไขโดยการออกตรวจสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกทุกแห่งที่สงสัยว่ามีปัญหาทางการเงิน[31]

วิธีการในการกำกับสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FDIC

(1) FDIC มีอำนาจในการเข้าตรวจสอบสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของ FDIC[32] ในการตรวจสอบนั้น FDIC ต้องตรวจสอบสินทรัพย์และ

---

[28] วิชัย หิรัญวงศ์ "เรื่องการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก"

[29] เรื่องเดียวกัน

[30] นภพร เรืองลกุล "ฝากเงินให้รวย" กรุงเทพ ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ชวนพิมพ์ 2529 หน้า 165

[31] เรื่องเดียวกัน, หน้า 167

[32] FDI ACT, Section 9 Subsection (8)

(2) FDIC มีอำนาจควบคุมสถาบันสมาชิกให้มีการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนด เมื่อ FDIC ตรวจพบว่าสถาบันสมาชิกใดมิได้ปฏิบัติหรือแก้ไขการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกหนี้สินของสถาบันสมาชิกและเพื่อประโยชน์ในการนี้ FDIC มีอำนาจให้สถาบันสมาชิกส่งเอกสารหรือรายงานที่จำเป็นแก่การดำเนินงานได้ตามระยะเวลาที่กำหนด[๓๓] ลงที่ให้ไว้กับ FDIC แล้ว[๓๔] FDIC มีอำนาจสั่งการให้สถาบันสมาชิกจัดการแก้ไขข้อบกพร่องหรือการกระทำใด ๆ หากยังไม่ปฏิบัติตาม FDIC มีอำนาจสั่งถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหารได้หรือสั่งเพิกถอนการเป็นสมาชิกของFDIC[๓๕] แล้วแต่กรณี

(3) FDIC มีอำนาจให้ความยินยอมในการที่สถาบันสมาชิกทำการควบหรือรวมกิจการ การสั่งเพิกถอนการเป็นสมาชิก การกำหนดให้สถาบันสมาชิกให้สร้างกฎเกณฑ์ในการบริหารงาน หรือการขอตรวจผลการตรวจสอบสถาบันสมาชิกจากหน่วยงานอื่น ๆ[๓๖]

---

[๓๓] Ibid, Subsection (9)

[๓๔] วิชัย หิรัญวงศ์ "เรื่องการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก"

[๓๕] FDI ACT, Section 8 Subsection (C)

[๓๖] Ibid, Section 7, Section 8 and Section 18

5. วิธีการที่ใช้ในการคุ้มครองผู้ฝากเงิน

แม้ว่า FDIC จะมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับสถาบันการเงินให้มีความมั่นคง แต่การทำธุรกิจย่อมมีความเสี่ยงเสมอและเมื่อสถาบันการเงินใดได้รับความเสี่ยงจนถึงขั้นวิกฤติแล้ว FDIC มีวิธีการในการคุ้มครองผู้ฝากเงินในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบดังนี้

1. การกอบกู้ฐานะของสถาบันการเงิน (Bail-out)

การกอบกู้ฐานะของสถาบันการเงินในที่นี้ หมายถึงการที่ FDIC กระทำทุกวิถีทางตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ เพื่อช่วยเหลือให้สถาบันการเงินสามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ตามปกติ ซึ่งมีวิธีการดังนี้[37]

(1) ฝากเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่อง

(2) การให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหากู้ยืมเงินหรือค้ำประกัน

(3) การซื้อตราสาร Net worth Certificates* ของสถาบันการเงินอื่น ๆ โดย FDIC ที่มีสิทธิได้รับเงินปันผลในสถาบันการเงินนั้นไม่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด

(4) การยอมรับภาระในหนี้ของสถาบันการเงินนั้น ๆ

---

[37] Ibid, Section 13 Subsection (C) at Note 1 and 2

* Not worth Certificates เป็นตราสารแสดงการลงทุนในสถาบันการเงิน แต่พิเศษตรงที่ว่า FDIC จะได้สิทธิดีกว่าเจ้าหนี้สามัญตามนัย FDI ACT Section 13 Subsection (I)

(5) การจัดให้สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการทางการเงินควบเข้ากับสถาบันการเงินที่ยอมรับโอน แต่ทั้งนี้ต้องให้สถาบันการเงินที่ประสบปัญหานั้น ๆ ยื่นคำร้องให้ FDIC ดำเนินการช่วยเหลือเพื่อให้มีการรวมหรือควบเกิดสถาบันการเงินนั้น ๆ เข้าด้วยกัน

กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่ FDIC จะเข้าไปทำการกอบกู้ ฐานะของสถาบันการเงินใด ๆ จะต้องปรากฏว่า สถาบันการเงินนั้น ๆ ต้องตกอยู่ภายใต้สถานะการณ์ "In Danger of DeFault" คือ อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถที่จะจ่ายคืนเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินได้ และสถาบันการเงินนั้น ๆ มีเงินกองทุนลดน้อยถอยลงไม่พอที่จะประกอบกิจการต่อไปได้ (เงินกองทุนเสื่อม)[38]

หลักในการที่ FDIC จะฟื้นฟูหรือกอบกู้สถาบันการเงินนั้น กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) การฟื้นฟูหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินต้องเป็นการใช้เงินน้อยกว่าการจ่ายเงินเป็นค่าทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน[39] หากปรากฏว่าการฟื้นฟูนั้นต้องใช้เงินมากกว่าการจ่ายเงินเป็นค่าทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินแล้ว FDIC จะเลือกวิธีปล่อยให้สถาบันการเงินนั้น ๆ เป็นไปตามระบบของตลาด คือ ให้เจ้าหนี้ฟ้องล้มละลาย หรือให้รัฐสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินนั้นๆ แล้ว FDIC จะทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากเงิน

(2) ข้อยกเว้นในกรณีสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินเป็นสถาบันการเงินที่มีความสำคัญต่อชุมชนนั้น ๆ และหากถูกเพิกถอนใบ

---

[38] FDI ACT Section 3 Subsection (x) and Section 13

[39] FDI ACT Section 13 Subsection (4)

อนุญาตแล้ว อาจมีผลกระทบต่อผู้ฝากเงินระบบเศรษฐกิจและลูกหนี้ในของสถาบันการเงินนั้น ๆ ในกรณีเช่นนี้ FDIC จะต้องดำเนินการฟื้นฟูหรือให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน นั้น ๆ แม้ว่าต้องใช้เงินจำนวนมากกว่าการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินก็ตาม[40] อาทิ การที่ FDIC ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ธนาคาร Continentalilinois โดย FDIC ได้ซื้อหนี้ที่มีปัญหาจากธนาคารดังกล่าว จำนวน 4,500 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาในราคา 3,500 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา และ FDIC ช่วยชดเชยโดยการซื้อหุ้นบุริมสิทธิ์อันเป็นการเพิ่มทุนของธนาคารและ FDIC ได้ออกประกาศรับรองต่อสาธารณชนและผู้ฝากเงินว่า FDIC รับประกันเงินฝากเต็มจำนวนเงินที่ฝาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการรุมถอนเงินจากธนาคารดังกล่าว[41] และในที่สุด FDIC ก็สามารถกอบกู้ฐานะของธนาคารคอนติเนนตัลอิลลินอยส์ได้ ทั้งนี้โดยไม่ได้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น แต่เป็นเงินที่เก็บจากสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกในรูปเบี้ยประกัน[42]

การกอบกู้ฐานะของสถาบันการเงินจะเป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงินเต็มตามจำนวนเงินที่ฝาก แต่อย่างไรก็ตามการกอบกู้สถาบันการเงินที่ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเช่นนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ และระบบการเงินในประเทศ และข้อสำคัญเงินทุนของ FDIC มีเพียงพอต่อการกอบกู้ฐานะของสถาบันการเงินนั้น ๆ หรือไม่

---

[40] วิชัย หิรัญวงศ์ "เรื่อง การพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก"

[41] นภพร เรืองสกุล, ฝากเงินให้รวย หน้า 29-34

[42] FDI ACT, Section 13

2. การทำ Purchase and Assumptions

ในการกอบกู้สถาบันการเงินนั้น นอกจาก FDIC มีวิธีการต่าง ๆ อาทิ การฝากเงินแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่อง การให้กู้ยืมเงิน การค้ำประกันหนี้ การซื้อตราสารแสดงสิทธิในการลงทุนในสถาบันการเงินนั้น ๆ แล้ว FDIC อาจดำเนินการด้วยการรับซื้อทรัพย์สินและหนี้สินของสถาบันการเงินที่มีปัญหาแล้วโอนทรัพย์สินที่ดีและหนี้สิน (เงินฝาก) ให้แก่สถาบันการเงินที่สมัครใจรับโอน โดย FDIC รับภาระจ่ายส่วนต่างให้แก่สถาบันการเงินที่รับโอนเงินถ้าทรัพย์สินที่ดีมีน้อยกว่าหนี้สิน และการจัดให้มีการรวม หรือควบสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเข้ากับสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงทั้งนี้ผู้ฝากเงินจะได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ โดยสามารถเบิกและถอนเงินกับสถาบันการเงินใหม่ที่รับโอนทรัพย์สินและหนี้สินจาก FDIC ดังกล่าวแล้ว

3. การให้ความช่วยเหลือทางเงินแก่ผู้ฝากเงิน (Pay-off)

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินแต่ในการกอบกู้ฐานะของสถาบันการเงินนั้นๆ FDICจำต้องใช้เงินจำนวนมากกว่าการจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากเงิน และสถาบันการเงินนั้น ๆ ไม่เป็นสถาบันการเงินหลักของท้องถิ่นนั้นๆ ในกรณีเช่นนี้ FDIC ก็จะปล่อยให้สถาบันการเงินนั้น ให้รัฐสั่งปิดกิจการหรือให้เจ้าหนี้ฟ้องล้มละลายหรือแล้วแต่กรณี จากนั้น FDIC ก็จะจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ คนละไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา[43] ในการจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากเงินนั้นกฎหมายได้กำหนดให้ FDIC จ่ายเงินโดยด่วนนับแต่เมื่อสถาบันการเงินนั้น ๆ

---

[43] Ibid, Section 11, Subsection (C) (F) and Section 12

ถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือล้มละลาย โดยจ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเงินเข้าบัญชีที่ธนาคารอื่น ๆ หรือจัดตั้ง New Bank* ขึ้นมารับโอนเงินฝากของผู้ฝากเงินจากธนาคารที่ถูกสั่งปิด กิจการหรือล้มละลาย[44]

6. การกำกับและตรวจสอบฐานะการเงิน

เนื่องจากFDICเป็นหน่วยงานของรัฐและแม้ว่าจะไม่ขึ้นตรงต่อกระทรวงหรือสำนักงานใด ๆ ของรัฐก็ตาม แต่รัฐจำเป็นที่ต้องเข้ามากำกับการปฏิบัติงานของ FDIC โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ มากำกับแบบห่าง ๆ ดังนี้

1. การกำกับเกี่ยวกับการกระทำกิจการต่าง ๆ

(1) การซื้อขายทรัพย์สินใด ๆ ที่มีมูลค่าเกิน 100,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา หรือการจัดทำแบบฟอร์มของพันธบัตร ใบหุ้นกู้ หรือตราสารอื่น ๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง[45]

(2) การที่จะกำหนด "วิธีเรียกเก็บเงิน" การแยกเงินฝากประเภท "มีกำหนดเวลา" "ออมทรัพย์" และ "เผื่อเรียก" จะต้องได้รับความยินยอมจาก The Comptroller of the currency (O.C.C) the director of the office of thrift supervision และ boerd of governors of the federal reserve system

---

* New Bank เป็นธนาคารที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการแก่ชุมชนนั้น ๆ และจะมีระยะเวลาการดำเนินการไม่เกิน 2 ปี

[44] FDI ACT Section 11 Subsection (M)

[45] Ibid, section 13, subsection (A)

(3) การซื้อ net worth certificate ในสถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติได้ เพื่อเป็นการเพิ่มเงินกองทุนของสถาบันการเงิน จะต้องได้รับความยินยอมจาก (state supervisor of the state หรือ the board of governors of the federal reserve system หรือ the comptroller of the currency หรือ the director of the office of thrift supervision[46]

(4) ในกรณีที่ FDIC มีฐานะเป็น Receiver ในการจัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงิน (default) เกินกว่า 1 แห่งขึ้นไป และในชุมชนนั้นไม่มีธนาคารที่จะให้บริการเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ประชาชน ดังนั้น FDIC อาจจำเป็นต้องจัดตั้ง bridge bank เพื่อคอยรับช่วงกิจการ ดังกล่าวโดยให้ O.C.C เป็นผู้ออกใบอนุญาตจัดตั้ง bridge bank[47]

2. <u>การรายงาน</u>

(1) <u>การรายงานต่อสภาคองเกรส</u>

ในการรายงานต่อสภาคองเกรสจะมีอยู่ 2 กรณี คือ

(1.1) FDICจะต้องมีหน้าที่รายงานกิจการของ FDIC ประจำปีต่อสภาคองเกรส ซึ่งเกี่ยวกับการรับโอนกิจการของสถาบันการเงินที่ได้รับการประกันว่ามีกี่แห่ง และเหตุผลที่ต้องโอนจำนวนสินทรัพย์[48]

---

[46] Ibid, section 6

[47] Ibid

[48] Ibid, section 13, subsection (F), at note 10

นอกจากจะรายงานการรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ได้รับการประกันดังกล่าวแล้ว FDIC ยังมีหน้าที่จะต้องรายงานเกี่ยวกับกิจการของกองทุนประกันธนาคาร (BIF) และกองทุนสมาคมออมทรัพย์ (SAIF) และ FSLIC Resolution Fund ต่อสภาคองเกรส ดังมีหัวข้อที่สำคัญดังนี้[49]

(1.1.1) ภาวะทางการเงินของกองทุนแต่ละกองทุน

(1.1.2) วัตถุประสงค์ ผลที่ได้รับ ค่าใช้จ่าย โดยประมาณการแก้ไขปัญหาในแต่ละครั้ง ในรอบปีที่ผ่านมา

(1.1.3) โอกาสหรือความเป็นไปได้ ในการเปลี่ยนแปลงของกองทุนในแต่ละกองทุน ในท่ามกลางปัจจุบันทางเศรษฐกิจทั้งปวงที่อาจส่งผลกระทบต่อกองทุนได้มากที่สุด

(1.1.4) ประมาณการทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในภาวะปัจจุบันของ BIF, SAIF หรือ FSLIC Resolution Fund เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก

(1.1.5) ข้อเท็จจริง ข้อสรุป และข้อเสนอแนะใด ๆ เพื่อการดำเนินการในทางนิติบัญญัติ หรือทางบริหารตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของสถาบันประกันเงินฝากในอนาคต

(1.2) <u>รายงานพิเศษ</u>

นอกจากจะรายงานเป็นประจำปีตามปกติแล้ว FDIC จะรายงานเหตุการณ์เกี่ยวกับการสอบสวนในกรณีที่สถาบันการเงินถูกกล่าวหาว่าทำละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อันอาจกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ฝากเงิน[50]

---

[49] Ibid, section 17,

[50] Ibid, section 8, subsection (U), at note 3 และ at note 8

(2) การรายงานต่อ The director of the office ofmanagement and budget financial (OMB)

FDIC จะต้องจัดการส่งรายงานเกี่ยวกับข้อสนเทศการเงินให้แก่ OMB (สำนักงานการจัดการและงบประมาณ) อย่างต่อเนื่องไม่ขาดสายและแผนการปฏิบัติการและการพยากรณ์ทางการเงินรายงานไตรมาสเกี่ยวกับภาวะการเงิน ผลการดำเนินงานของ FDIC เพื่อให้ OMB ทราบลภาวะดังกล่าว[51]

(3) รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

FDIC จะต้องรายงานกระทรวงการคลังเป็นรายไตรมาสโดยมีข้อสำคัญ ดังนี้

(3.1) แผนงานและการพยากรณ์ทางการเงิน โดยก่อนเริ่มตั้งแต่ละไตรมาสการเงิน ให้ FDIC จัดส่งแผนงานดังกล่าวไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 1 ชุด

(3.2) เมื่อสิ้นไตรมาสตามข้อ 1 หรือทุกไตรมาสตามลำดับแล้ว ให้ FDIC เสนอรายงานภาวะการเงิน ณ เวลาสิ้นไตรมาสดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับผลงานไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 1 ชุด

ซึ่งการส่งรายงานดังกล่าวเพื่อส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อทราบ[52]

(4) การตรวจสอบฐานะการเงิน

การตรวจสอบฐานะการเงินของ FDIC มี ดังนี้

อธิบดีกรมตรวจสอบบัญชี (The comptroller

---

[51] Ibid, section 17, subsection (C)

[52] Ibid, subsection (B)

general) หรือผู้แทน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีธุรกิจการเงินของ FDIC, BIF, SAIF และ FSLIC Resolution fund โดยการสอบบัญชีดังกล่าวจะปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชีของรัฐบาลอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป[53] เพื่อจะพิสูจน์ว่าธุรกิจการเงินของ FDIC ตรงกับที่แสดงไว้ในงบดุล หรือจำนวนหลักทรัพย์ที่อยู่ในความครอบครองของนายทะเบียน (depositaries) ตัวแทนทางการเงิน (fiscal agents) หรือผู้ดูแล (custodian) หรือไม่[54]

7. ผลการดำเนินงานของ FDIC

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า วิธีการให้ความช่วยเหลือ หรือการคุ้มครองผู้ฝากเงินใน สถาบันสมาชิกที่ประสบปัญหา FDIC มีวิธีการอยู่ 3 วิธี คือ การจ่ายเงินชดเชย (Pay off) การขายกิจการ (Purchase and Assumptions) และการฟื้นฟูสถาบันสมาชิก (Bail Out) ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมา ปรากฏว่าการให้ความช่วยเหลือของ FDIC ใช้เงินจำนวนมากจนทำให้เงินกองทุนของ FDIC ลดลง จนประมาณว่าจะไม่มีเงินเพียงพอที่จะใช้สำหรับการดำเนินงานในอนาคต[55] ประกอบกับมีสถาบันสมาชิกถูกสั่งเพิกถอนหรือปิดกิจการเป็นจำนวนมากในแต่ละปีส่งผลเสียหายแก่ FDIC มากขึ้น

---

[53] Ibid, subsection (d)

[54] Ibid, subsection (E)

[55] วิชัย หิรัญวงศ์ "เรื่องการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก"

เป็นลำดับ * เช่นในปี พ.ศ. 2532 มีสถาบันสมาชิกถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือปิดกิจการจำนวน 207 แห่ง FDIC ต้องจ่ายเงินจำนวน 6,089 ล้านเหรียญอเมริกา ด้วยเหตุนี้ เงินกองทุนของ FDIC จึงลดลงเป็นจำนวนมาก ณ สิ้นปี 2533 ลดเหลือเพียงประมาณ 4,000 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา[56] ประกอบกับสถาบันประกันเงินออมทรัพย์ (Federal Savings and Loan Insurance Corporation) หรือ FSLIC ต้องล้มละลายในปี พ.ศ. 2529 ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันสมาชิกล้มละลาย เมื่อ FSLIC ไม่มีเงินพอจ่าย รัฐบาลกลางต้องเข้านำเงินมาช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงิน และท้ายสุดรัฐบาลกลางต้องออกกฎหมาย Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act, 1989 หรือ FIRR ACT ยุบ FSLIC[57] แล้วให้ไปเริ่มกิจการใหม่ใน FDIC และได้มีการแก้ไข Federal Deposit Insurance Act สาเหตุสำคัญที่ทำให้สถาบันสมาชิกของ FSLIC ต้องประสบปัญหาทางการเงิน สืบเนื่องมาจากการที่ FSLIC ขาดการควบคุมกำกับมาแต่ตอนต้น ทำให้สถาบันสมาชิกทำธุรกรรมที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การซื้อ Junk bonds และเกิดการทุจริต รวมทั้งการที่ FSLIC มีความลังเลใจในการแก้ไขปัญหา

---

* นับตั้งแต่ได้มีการก่อตั้ง FDIC ในปี พ.ศ. 2477 จนถึง พ.ศ. 2532 FDIC ได้ให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันสมาชิกและผู้ฝากเงิน รวม 1,644 แห่ง เป็นเงิน 51,535 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา จากวิชัย หิรัญวงศ์, เรื่องเดียวกัน

[56] วิชัย หิรัญวงศ์, เรื่องเดียวกัน

[57] ฝ่ายการวิจัยนโยบายเศรษฐกิจส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบันประกันเงินฝากในประเทศไทย กรุงเทพ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2534 หน้า 53

8. ข้อดีและข้อเสียของ "กฎหมายประกันเงินฝาก" ของประเทศสหรัฐอเมริกา

1. ข้อดีของ "กฎหมายประกันเงินฝาก": สหรัฐ มีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการเสริมสร้างความเชื่อถือและเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศอันสืบเนื่องมาจากรัฐให้หลักประกันในการที่จะจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากเงิน ในกรณีเงินฝากของผู้ฝากเงินได้รับความเสียหายโดยมีสถาบันประกันเงินฝากเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายเงินดังกล่าวตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

(2) เมื่อผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นในระบบการเงินแล้ว สถาบันการเงินย่อมสามารถระดมเงินออมได้มากขึ้น

(3) เป็นการเสริมสร้างการแข่งขันในการระดมเงินออมอย่างยุติธรรมระหว่างสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่กับสถาบันการเงินที่มีขนาดเล็ก, ความมั่นคงและชื่อเสียง ดังนั้นจึงทำให้ผู้ฝากเงินทำการฝากเงินในจำนวนเงินที่ได้รับการประกันจากรัฐโดยไม่คำนึงถึงความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้นๆ อันเป็นการเสริมให้มีการกระจ่ายเงินฝากไปที่สถาบันการเงินอื่น ๆ ได้รับเงินฝากทั่วถึงกัน

(4) มีหลักเกณฑ์ในการกอบกู้ฐานะหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติการณ์ทางการเงิน หากการกอบกู้ฐานะของสถาบันการเงินต้องใช้เงินจำนวนมากกว่าที่จ่ายแก่ผู้ฝากเงินแล้ว สถาบันประกันเงินฝากก็ไม่กอบกู้ฐานะของสถาบันการเงิน ท้ายสุดสถาบันการเงินนั้นต้องถูกรัฐสั่งปิดกิจการเพราะไม่มีความสามารถจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้ ในกรณีเช่นนี้ยอมเป็นการเสริมสร้างให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ต้องพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การลดความเสี่ยง และรอบคอบใน

การกำหนดนโยบายกว่าเดิม

(5) จากการที่สถาบันประกันเงินฝากต้องมีหน้าที่จ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ฝากเงินในกรณีที่ปรากฏว่า ได้มีสถาบันการเงินถูกสั่งปิดกิจการหรือล้มละลาย หากมีสถาบันการเงินถูกปิดกิจการหรือล้มละลายมากขึ้นเรื่อย ๆ ย่อมทำให้เงินกองทุนของสถาบันประกันเงินฝากลดลง ดังนั้น สถาบันประกันเงินฝากต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบฐานะการเงินและการดำเนินกิจการของสถาบันการเงิน อันเป็นการป้องกันมิให้สถาบันการเงินได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการ

(6) เป็นการเพิ่มหน่วยงานที่อำนาจควบคุมกำกับสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหน่วย อันเป็นการช่วยเสริมสร้างการควบคุมกำกับสถาบันการเงินให้ปฏิบัติการตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับและข้อห้ามต่าง ๆ ของสถาบันประกันเงินฝากหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับสถาบันการเงินมากกว่าเดิม

2. <u>ข้อเสียของกฎหมายประกันเงินฝาก</u>

(1) กฎหมายประกันเงินฝากไม่สามารถช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ฝากเงินที่มีต่อสถาบันการเงินได้ เพราะเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ผู้ฝากเงินก็จะเร่งถอนเงินฝากที่ไม่ได้รับการประกันออกหรือแม้จะได้รับการประกันก็ถอนเพราะเกรงไม่ได้รับความสะดวก

(2) การมีกฎหมายประกันเงินฝากมิได้ทำให้การล้มของกิจการสถาบันเป็นไปได้มากขึ้นตามหลักการ Free entry/exit เพราะสถาบันประกันเงินฝากยังไม่กล้าที่จะปล่อยให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ปิดกิจการ เช่น ธนาคาร Continentalilinois เนื่องจากเกรงส่งผลกระทบไปยัง

ธนาคารอื่น ๆ ในระบบสถาบันการเงิน ดังนั้นกฎหมายประกันเงินฝากก็มิได้ส่งเสริมการแข่งขันระหว่าง สถาบันขนาดใหญ่และขนาดเล็ก เพราะสถาบันการเงินขนาดใหญ่ก็ยังได้รับการอุดหนุนให้มีความมั่นคงอยู่

(3) เงินที่ชำระเป็นค่าเบี้ยประกัน ถือเป็นต้นทุนของสถาบันการเงินในการบริหารสินทรัพย์ และต้องจ่ายอย่างต่อเนื่องตลอดไป ทำให้สถาบันการเงินเสียโอกาสในการนำเงินที่ต้องจ่ายไปหาประโยชน์ และเงินที่จ่ายสะสมไปนั้น ไม่แน่ว่าจะย้อนกลับมาช่วยเหลือสถาบันการเงินของตนหรือไม่ เพราะกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการจ่ายเงินทดแทนในกรณีสถาบันการเงินล้มละลาย ถูกสั่งปิดกิจการ

ในกรณีเงินดังกล่าวย้อนกลับมาช่วยสถาบันการเงินในรูปของการฝากเงิน แก้ไขปัญหาสภาพคล่องย่อมเป็นธรรมแก่สถาบันการเงิน แต่หากย้อนกลับมาในรูปของการให้กู้ โดยเสียอัตราดอกเบี้ย ก็ไม่เป็นการยุติธรรมเพราะเงินดังกล่าวเป็นเงินของสถาบันการเงินทั้งระบบนำส่ง

(4) การเป็นกรรมการในสถาบันประกันเงินฝาก กฎหมายไม่สร้างโอกาสให้ตัวแทนของสถาบันการเงินเข้าไปเป็นกรรมการเพื่อจะได้ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการของสถาบันประกันเงินฝาก

9. <u>ปัญหาในการดำเนินงานของ FDIC</u>

จากการศึกษาถึงโครงสร้างทางกฎหมายและผลการดำเนินงานของ FDIC แล้ว FDIC ประสบปัญหาดังต่อไปนี้

(1) การชักนำความเสี่ยง (Moral Hazard) เมื่อสถาบันการเงิน เห็นว่า FDIC มีหน้าที่ในการฟื้นฟูสถาบันการเงินแล้ว ผู้บริหารของ

สถาบันการเงินบางแห่ง จะประกอบด้วยธุรกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูง โดยมีผลตอบแทนที่สูง และหากสำเร็จก็จะทำให้สถาบันการเงินนั้น ๆ มีฐานะดีขึ้น หากพลาดพลั้งจนเป็นเหตุให้ฐานะของตนอยู่ในระดับ "In Danger Default" ก็จะได้รับความช่วยเหลือในทางการเงินจาก FDIC

(2) FDIC ไม่มีความเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินที่มีขนาดใหญ่ เข้าในลักษณะ too big to Fail เพราะเกรงว่าหากปล่อยให้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้วจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

(3) การคำนวณเบี้ยประกัน เนื่องจากการฝากเงินหากเป็นเงินตราต่างประเทศ FDIC จะไม่คุ้มครอง ดังนั้น ในการคำนวณเบี้ยประกันฐานะของเงินฝากต่างประเทศจะไม่นำเข้ามารวมคำนวณด้วย จึงทำให้สถาบันการเงินที่มีขนาดใกล้เคียงกัน แต่มีเงินฝากต่างประเทศต่างกัน ต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันต่างกัน แต่ถ้า FDIC ใช้วิธีการคุ้มครองผู้ฝากเงินในรูปแบบ การฟื้นฟู (Bail out) สถาบันการเงินนั้น ๆ ก็จะได้รับความช่วยเหลือเท่า ๆ กัน

จากหลักกฎหมายประกันเงินฝาก และการจัดโครงสร้างของ FDIC ดังกล่าวทำให้ FDIC มีอำนาจหน้าที่ในการรับประกันเงินฝากและควบคุมกำกับสถาบันการเงิน ดังนั้น FDIC จึงมีวิธีการคุ้มครองผู้ฝากเงินได้สองขั้น ขั้นต้นเป็นการช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบวิกฤติให้สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ตามปกติ ซึ่งในกรณีนี้เงินฝากของผู้ฝากเงินจะไม่ได้รับความเสียหาย ขั้นที่สอง เมื่อสถาบันการเงินใดถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือล้มละลาย FDIC จะเข้าไปจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ฝากเงินตามความเป็นจริงแต่ไม่เกินรายละ 100,000 สหรัฐอเมริกา ซึ่งหลักกฎหมายและโครงสร้างของ FDIC ดังกล่าวนี้ ได้มีประเทศต่าง ๆ นำไปบัญญัติใช้ในการคุ้มครองผู้ฝากเงินภายในประเทศของตน และประเทศไทยได้นำหลักกฎหมายและโครงสร้าง FDIC ดังกล่าวนี้มาแก้ไข เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมภายในประเทศ ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 5