

จับตาผลกระทบ จากพ.ร.บ.ฯ ลดการคุ้มครอง เงินฝากคงเหลือไม่เกิน 1 ล้านบาท

Executive Summary.....บทสรุปผู้บริหาร

การตรา พ.ร.บ.สถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐ และการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน อันจะเป็นการสนับสนุนการออมในประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2563 ผู้ฝากจะได้รับความคุ้มครองไม่เกิน 1 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันการเงิน ต่อ 1 รายผู้ฝาก รวมทุกบัญชีในสถาบันการเงินแห่งนั้น พฤติกรรมการฝากเงินในอดีตช่วงปี 2555-2561 ที่มีการปรับลดวงเงินคุ้มครองลงจาก 50 ล้านบาท เป็น 10 ล้านบาท พบว่า สัดส่วนเงินฝากที่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ไม่มีการปรับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกันสัดส่วนเงินฝากที่เกิน 50 ล้านบาท กลับมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น สวนทางกับการปรับลดวงเงินคุ้มครอง และเมื่อวงเงินคุ้มครองปรับลดลงเหลือไม่เกิน 5 ล้านบาท ในปี 2561-2562 สัดส่วนการฝากเงินที่เกิน 1 ล้านบาท ต่อบัญชีมีแนวโน้มชะลอตัวลง สะท้อนปัจจัยด้านวงเงินในการคุ้มครองที่น้อยลงมีผลต่อพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน

คาดว่าเมื่อวงเงินในการคุ้มครองลดลงเหลือไม่เกิน 1 ล้านบาท มีแนวโน้มสูงที่ผู้ฝากเงินจะพิจารณาและทบทวนถึงความเสี่ยงของการฝากเงิน ทั้งในมิติความปลอดภัยของเงินต้น ความสะดวกในการบริหารจัดการบัญชีเงินฝาก รวมถึงผลตอบแทนเมื่อเทียบกับความเสี่ยง การตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับความเสี่ยงของแต่ละบุคคล (Risk tolerance) ซึ่งมีความแตกต่างกันตามคุณลักษณะส่วนบุคคล ระดับความรู้ทางการเงิน และสถานการณ์เศรษฐกิจการเงินในขณะนั้น เป็นตัวแปรสำคัญ ปัจจัยด้านภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวและเกิดการผิวนัดชำระหนี้เพิ่มสูงขึ้น จนกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน จะเป็นตัวเร่งทำให้เงินฝากไหลเข้าสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFI) เพิ่มขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนการรับฝากมากขึ้น ทั้ง (1) ดอกเบี้ยจ่าย (2) ต้นทุนนำส่งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIF) ในอัตราร้อยละ 0.25 และ (3) ต้นทุนการสำรอง NPLs เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามจากข้อมูลธนาคารในต่างประเทศส่วนใหญ่ต่างมี พ.ร.บ.ประกันเงินฝากฯ แต่เมื่อเกิดวิกฤติขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน และผู้ฝากจะแห่ถอนเงิน จนธนาคารกลางจะต้องออกมาประกาศคุ้มครองเงินฝาก 100% ทุกครั้งจึงจะสามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากและยับยั้งการล่มสลายของระบบสถาบันการเงินได้ (Too big to fail)

หลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินในปัจจุบัน

การสร้างความมั่นคงให้ระบบการเงินและสถาบันการเงิน สิ่งสำคัญที่สุดคือการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ฝากเงิน ประเทศต่างๆได้นำหลักการสากล **โครงข่ายความมั่นคงทางการเงิน (Financial Safety Net)** ซึ่งประกอบด้วย (1) ระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน (2) ระบบการให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) (3) ระบบการแก้ปัญหาของสถาบันการเงิน และ (4) ระบบการประกันเงินฝาก โดยองค์ประกอบทั้ง 4 ระบบจะต้องทำงานสอดรับประสานกัน สถาบันการเงินจึงจะสามารถทำงานเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีประสิทธิภาพได้

ระบบการประกันเงินฝาก (Deposit Insurance) โดยหลักการเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงิน และลดระดับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน ดังนั้นการคุ้มครองเงินฝากจะมีส่วนเพิ่มความมั่นใจ ไม่ตื่นตระหนกแก่กันไปถอนเงิน (Bank run) จนเป็นเหตุให้สถาบันการเงินนั้นๆ ขาดสภาพคล่องและล้มละลาย (Bankrupt) ในที่สุด และเกิดข่าวลืออย่างรวดเร็วส่งผลกระทบเป็นโดมิโนต่อเนื่องไปยังสถาบันการเงินอื่นๆ ดังเช่นในอดีต *จนธนาคารกลางจะต้องออกมาประกาศคุ้มครองเงินฝาก 100% ทุกครั้งจึงจะสามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากและยับยั้งการล่มสลายของระบบสถาบันการเงินได้ (Too big to fail)*

ที่มาและความสำคัญของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฝ.)

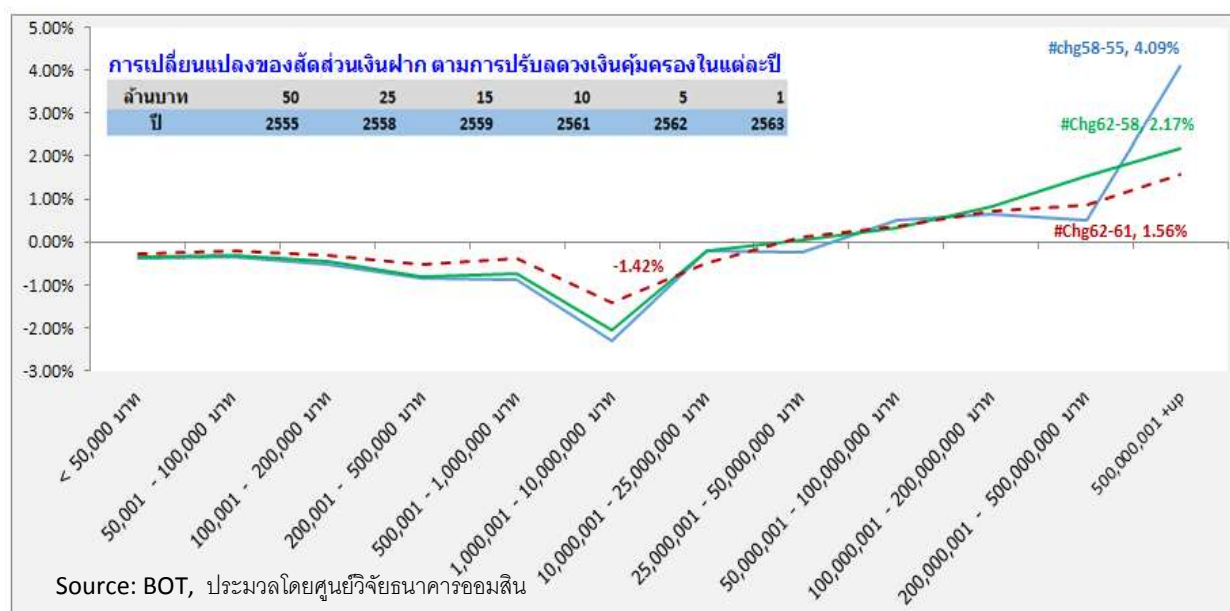
สถาบันคุ้มครองเงินฝากถูกจัดตั้งเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2555 เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 โดยเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐ และการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน อันจะเป็นการสนับสนุนการออมในประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม เป็นที่ทราบดีว่าก่อนตราพระราชบัญญัตินี้ในปี พ.ศ.2551 เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจการเงิน และสถาบันการเงินถูกปิดกิจการหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตในอดีต จะมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน(FIDF) เป็นกลไกสำคัญในการเข้าไปดำเนินการจัดการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาและถูกเพิกถอนใบอนุญาต และหลังจากวิกฤติต้มยำกุ้งในปี 2540 มีการปิดสถาบันการเงินจำนวนมาก นำมาซึ่งภาระทางการคลังสูงถึง 1.39 ล้านล้านบาท (จาก Outflow ที่กองทุนฯเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินจำนวน 2.5 ล้านล้านบาท) ปัจจุบันมีเงินต้นคงค้าง 8 แสนล้านบาท

ดังนั้นการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากจึงมีความจำเป็นและสำคัญยิ่ง โดยมีบทบาททั้งเชิงป้องกันและทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุน จ่ายคืนเงินให้ผู้ฝากเงินโดยเร็วเมื่อสถาบันการเงินถูกปิด และชำระบัญชีแล้วนำเงินมาจ่ายคืนผู้ฝากเพิ่มเติมในกรณีที่มีเงินฝากเกินวงเงินคุ้มครองที่กฎหมายกำหนด พรบ.ฯ ได้กำหนดวงเงินคุ้มครองเต็มจำนวนใน 4 ปีแรก และทยอยลดวงเงินลงต่อเนื่องซึ่งปัจจุบันวงเงินคุ้มครองคงเหลือไม่เกิน 5 ล้านบาท ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2563 เป็นต้นไปวงเงินคุ้มครองจะไม่เกิน 1 ล้านบาท

พฤติกรรมผู้ฝากเงินต่อการปรับลดวงเงินคุ้มครองเงินฝาก

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการฝากเงินต่อการปรับลดวงเงินคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้กำหนดประเภทบัญชีเงินฝาก ประเภทผู้ฝาก และประเภทสถาบันการเงิน ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างชัดเจน โดย “จะได้รับความคุ้มครองไม่เกิน 1 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันการเงิน ต่อ 1 รายผู้ฝาก รวมทุกบัญชีในสถาบันการเงินแห่งนั้น” ทั้งนี้ไม่นับรวม กองทุน สลาก เงินตราต่างประเทศ พันธบัตร ตั๋วสัญญาใช้เงิน (P/N) เช็ค ตั๋วแลกเงิน(P/E) เงินฝากอิเล็กทรอนิกส์ และเงินฝากในสหกรณ์ เป็นต้น ขณะเดียวกันเงินฝากทุกประเภทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้ พรบ.ฉบับนี้ แต่มีความคุ้มครองและการกำกับดูแลภายใต้กฎหมายเฉพาะของแต่ละสถาบัน

พฤติกรรมการฝากเงินในอดีตช่วงที่มีการปรับลดวงเงินคุ้มครองลงจาก 50 ล้านบาท เป็น 25 ล้านบาท 15 ล้านบาท ตามลำดับ พบว่าสัดส่วนเงินฝากที่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ไม่มีการปรับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกันจำนวนเงินฝากที่เกิน 50 ล้านบาท กลับมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น สวนทางการปรับลดวงเงินคุ้มครอง โดยหลักการผู้ฝากเงินจะต้องแบ่งเงินมาฝากให้สอดคล้องกับวงเงินคุ้มครองซึ่งจะทำให้เงินฝากที่เกินวงเงินคุ้มครองน่าจะมีแนวโน้มที่ลดลง แต่ข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่าสัดส่วนเงินฝากดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้น



จากกราฟพบว่า การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนเงินฝากช่วง 1-10 ล้านบาท ลดลงในทุกช่วงปีที่มีการปรับลดวงเงินคุ้มครอง ขณะที่สัดส่วนของเงินฝากตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไปกลับมีแนวโน้มปรับเพิ่มขึ้น ซึ่งสวนทางกับการปรับลดวงเงินคุ้มครอง สะท้อนถึงผู้ฝากกลุ่มนี้มีระดับการยอมรับความเสี่ยงอยู่ในระดับสูง ซึ่งเมื่อปรับลดวงเงินคุ้มครองเหลือ 1 ล้านบาท ก็อาจจะไม่ย้ายเงินไปฝากที่อื่น จนกว่าจะมีเหตุการณ์หรือภาวะไม่ปกติที่กระทบต่อเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน อย่างเช่นวิกฤติทางการเงินในช่วงปี 2539-2540 ที่เกิดจากการปล่อยกู้ที่ไม่เหมาะสม และไม่โปร่งใสของสถาบันการเงิน บางแห่งในขณะนั้นจนเกิดปัญหา NPLs ตลาดขาดความเชื่อมั่น สภาพคล่องหดตัวรุนแรง

โครงสร้างสัดส่วนเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย ณ ธันวาคม 2562

โครงสร้างสัดส่วนเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย (ไม่รวม SFI และสหกรณ์) ณ ธันวาคม 2562 พบว่ามีเงินฝากทั้งสิ้น 14.14 ล้านล้านบาท เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากปี 2555 จำนวน 4.72 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.18 ขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) มีเงินฝาก 5.09 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น 1.7 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.16 และเป็นการเพิ่มขึ้นมากกว่าขนาดของ GDP ที่ขยายตัวร้อยละ 45.56 ในช่วงเวลาเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงจำนวนบัญชีเงินฝากที่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท จำนวน 100.14 ล้านบัญชี คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 98.46 เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 19.34 ล้านบัญชีหรือร้อยละ 23.95 นับจากปี พ.ศ.2555 ซึ่งเป็นปีที่วงเงินคุ้มครองไม่เกิน 50 ล้านบาท ปัจจุบันมีจำนวนเงินฝากที่ไม่เกิน 1 ล้านบาทต่อบัญชี จำนวน 3.05 ล้านล้านบาท สัดส่วนร้อยละ 21.57 ขณะที่จำนวนเงินฝากที่เกิน 1 ล้านบาท ซึ่งจะไม่ได้รับความคุ้มครองตาม พรบ.ฉบับนี้ มีจำนวนสูงถึง 11.09 ล้านล้านบาท สัดส่วนร้อยละ 78.43

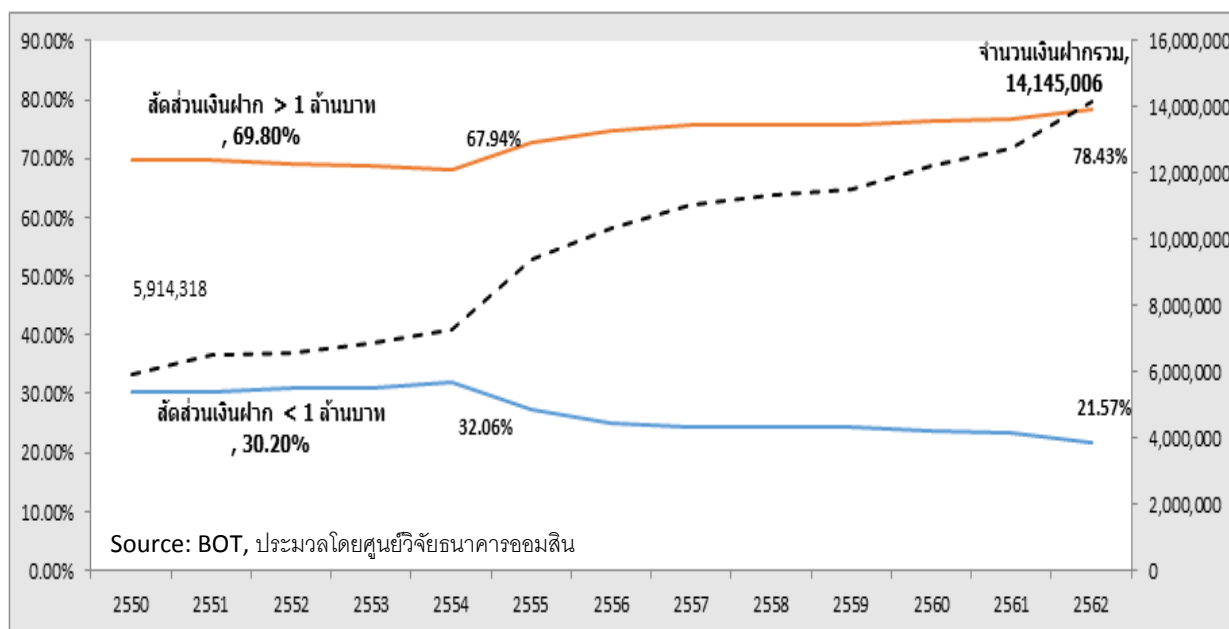
ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าหลังจากที่ พรบ.ฯ ปรับลดวงเงินคุ้มครองเงินฝากเหลือไม่เกิน 1 ล้านบาท เงินฝากจำนวนมาก เหล่านี้จะมีการเคลื่อนย้ายไปฝากที่ไหน หรือไปลงทุนในสินทรัพย์ใดแทน

จำนวนเงินคงเหลือ	จำนวนเงินฝาก (ล้านบาท)				จำนวนบัญชี (บัญชี)			
	ธันวาคม 2562		เปลี่ยนแปลงจากปี 2555		ธันวาคม 2562		เปลี่ยนแปลงจากปี 2555	
	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	% Growth	บัญชี	สัดส่วน	บัญชี	% Growth
1 ไม่เกิน 50,000 บาท	417,053	2.95	70,691	20.41	88,516,452	87.02	17,650,674	24.91
2 เกินกว่า 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท	287,874	2.04	33,517	13.18	4,086,518	4.02	504,079	14.07
3 เกินกว่า 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000 บาท	448,689	3.17	57,029	14.56	3,244,606	3.19	429,772	15.27
4 เกินกว่า 200,000 บาท แต่ไม่เกิน 500,000 บาท	913,641	6.46	148,621	19.43	2,910,269	2.86	490,064	20.25
5 เกินกว่า 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท	983,792	6.96	177,153	21.96	1,387,681	1.36	274,000	24.60
6 เกินกว่า 1,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 10,000,000 บาท	3,590,571	25.38	791,112	28.26	1,433,644	1.41	333,368	30.30
7 เกินกว่า 10,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 25,000,000 บาท	1,292,294	9.14	392,451	43.61	86,656	0.09	27,289	45.97
8 เกินกว่า 25,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000,000 บาท	940,692	6.65	295,518	45.80	26,598	0.03	8,507	47.02
9 เกินกว่า 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000,000 บาท	894,518	6.32	374,662	72.07	12,601	0.01	5,213	70.56
10 เกินกว่า 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000,000 บาท	847,935	5.99	423,256	99.66	6,110	0.01	3,080	101.65
11 เกินกว่า 200,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 500,000,000 บาท	1,050,091	7.42	544,760	107.80	3,396	0.00	1,762	107.83
12 ตั้งแต่ 500,000,000 บาทขึ้นไป	2,477,857	17.52	1,417,253	133.63	1,648	0.00	910	123.31
13 รวมเงินฝาก ธ.พาณิชย์ในประเทศไทย	14,145,006	100.00	4,726,021	50.18	101,716,179	100.00	19,728,718	24.06
จำนวนเงินฝาก < 1 ล้านบาท	3,051,049	21.57	487,011	18.99	100,145,526	98.46	19,348,589	23.95
จำนวนเงินฝาก > 1 ล้านบาท	11,093,958	78.43	4,239,012	61.84	1,570,653	1.54	380,129	31.93
เงินฝากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs)	5,091,186	100.00	1,700,688	50.16				
เงินฝากธนาคารออมสิน (GSB)	2,392,408	46.99	712,644	42.43				
GDP (ล้านบาท)	16,917,460		5,303,416	45.66				

Source: BOT, ประมวลโดยศูนย์วิจัยธนาคารออมสิน

จับตาแนวโน้มพฤติกรรมการฝากเงินหลังวงเงินคุ้มครองไม่เกิน 1 ล้านบาท

ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2563 เป็นต้นไปผู้ฝากเงินจะได้รับความคุ้มครองไม่เกิน 1 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันการเงิน และต่อ 1 ราย รวมทุกบัญชีของสถาบันการเงินแห่งนั้น โดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากมองว่าเป็นวงเงินที่เหมาะสม จากข้อมูล ณ ธันวาคม 2561 มีผู้ฝากเงินภายใต้เกณฑ์ความคุ้มครองไม่เกิน 1 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันต่อ 1 รายผู้ฝากจำนวน 74.66 ล้านราย คิดเป็นร้อยละ 98.18 โดยมีวงเงินที่ได้รับความคุ้มครองจำนวน 2.38 ล้านล้านบาท



การฝากเงินในอดีตพบว่าสัดส่วนของเงินฝากคงเหลือไม่เกิน 1 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง จากร้อยละ 30.20 ในปี 2550 คงเหลือร้อยละ 21.57 ในปี 2562 ขณะที่สัดส่วนของเงินฝากที่มีมากกว่า 1 ล้านบาท ปรับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากร้อยละ 69.80 ในปี 2550 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 78.43 ในปี 2562 สะท้อนว่าประเด็นการลดวงเงินในการคุ้มครองไม่ได้ส่งผลให้เงินฝากที่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทเพิ่มขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนเงินฝากตามปีที่ปรับลดวงเงินคุ้มครองในอดีตที่ผ่านมาพบว่าสัดส่วนเงินฝากที่มีมากกว่า 1 ล้านบาท ปรับเพิ่มต่อเนื่อง แต่เมื่อวงเงินคุ้มครองปรับลดลงเหลือไม่เกิน 5 ล้านบาทในปี 2561-2562 สัดส่วนการฝากเงินที่เกิน 1 ล้านบาทต่อบัญชีมีแนวโน้มลดลง สะท้อนปัจจัยด้านวงเงินในการคุ้มครองที่น้อยลงมีผลต่อพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน

เปรียบเทียบสัดส่วนเงินฝากตามปีที่ปรับลดวงเงินคุ้มครอง				
วงเงินที่ปรับลด	50->25ลบ	25->5 ลบ	10->5ลบ	50->5ลบ
เปรียบเทียบปี	(Y58-55)	(Y62-58)	(Y62-61)	(Y62-55)
สัดส่วนเงินฝาก < 1 ล้านบาท	-2.99%	-2.66%	-1.68%	-5.65%
สัดส่วนเงินฝาก > 1 ล้านบาท	2.99%	2.66%	1.68%	5.65%

Source: BOT, ประมวลโดยศูนย์วิจัยธนาคารออมสิน

ข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่าวงเงินคุ้มครองที่น้อยลงจะมีผลต่อพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน หลังจากวันที่ 10 สิงหาคม 2563 วงเงินคุ้มครองจะปรับลดลงไม่เกิน 1 ล้านบาท ซึ่งจะกระทบกับผู้ฝากเงินที่มีจำนวนเงินฝากเกิน 1 ล้านบาท ซึ่งมีคงเหลือในระบบสูงถึง 11.09 ล้านล้านบาท มีสัดส่วนเงินฝากร้อยละ 78.43 **จึงคาดว่าจะมีแนวโน้มสูงที่ผู้ฝากเงินจะพิจารณาและทบทวนถึงความเสี่ยงของการฝากเงิน ทั้งในมิติความปลอดภัยของเงินต้น ความสะดวกในการบริหารจัดการบัญชีเงินฝาก รวมถึงผลตอบแทนเมื่อเทียบกับความเสี่ยง การตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับความเสี่ยงของแต่ละบุคคล (Risk tolerance) ซึ่งมีความแตกต่างกันตามคุณลักษณะส่วนบุคคล ระดับความรู้ทางการเงิน และสถานการณ์เศรษฐกิจการเงินในขณะนั้นเป็นตัวแปรสำคัญ โดยพิจารณาตามปัจจัยดังนี้**

ปัจจัย	ผลกระทบต่อพฤติกรรมการฝากเงิน
วงเงินคุ้มครองเงินฝากลดลง คงเหลือไม่เกิน 1 ล้านบาท	คาดว่าผู้ฝากบางส่วนจะทยอยย้ายเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครองบางส่วนไปฝากสถาบันการเงินที่มั่นคง ซึ่งเป็นการปรับตัวปกติทั้งจากธนาคารเล็กไปธนาคารใหญ่ หรือจากสถาบันการเงินตาม พรบ. ไปฝากกับสถาบันการเงินที่รัฐบาลเป็นประกัน ขณะเดียวกันช่วงใกล้ถึงกำหนด กระแสข่าวต่างๆจะเป็นตัวเร่งและกระตุ้นให้ผู้ฝากเงินทั้งที่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับความคุ้มครองเร่งตัดสินใจย้ายเงินฝากได้
สถาบันการเงินตาม พรบ. สถาบันคุ้มครองเงินฝากปี 2551	การที่วงเงินคุ้มครองอยู่ในระดับสูงปัจจัยด้านความมั่นคงของสถาบันการเงินจะมีผลต่อการตัดสินใจน้อย และเมื่อวงเงินคุ้มครองลดลง คาดว่าผู้ฝากจะให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินมากขึ้น และหากช่วงนั้นสถานการณ์เศรษฐกิจชะลอตัว ระบบการเงินมีปัญหาการ Default เพิ่มขึ้น ผู้ฝากก็จะย้ายเงินฝากที่ไม่ได้รับความคุ้มครองไปฝากที่ SFIs เพิ่มขึ้น
ความสะดวกสบาย	โดยธรรมชาติบุคคลส่วนใหญ่ต้องการความสะดวก ความสบายใจ หากไม่มีเหตุการณ์ หรือข่าวอะไรมากระทบย่อมมีพฤติกรรมซ้ำๆกับที่ เคยชิน เช่นฝากเงินในสถาบันที่ตนเองคุ้นชิน เดินทางสะดวก ไม่ชอบไปติดต่อหลายธนาคาร ดังนั้นพฤติกรรมที่คาดหวังว่าผู้ฝากจะปรับตัวและศึกษาถึงความมั่นคงของสถาบันการเงินหรือเลือกกระจ่ายเงินฝากไป 35 สถาบันการเงินตาม พรบ. อาจไม่บรรลุเป้าวัตถุประสงค์เท่าที่ควร เพราะผู้ฝากอาจรู้สึกว่าจะมีความยุ่งยาก ไม่สะดวก มีต้นทุนกับผู้ฝาก ทางเลือกที่เป็นไปได้คือการนำเงินฝาก ไปซื้อพันธบัตร หรือไป ฝากเงินกับธนาคารเฉพาะกิจน่าจะสะดวก และปลอดภัยกว่า
ประเภทผู้ฝากบุคคลธรรมดา	ปัจจัยส่วนบุคคลมีผลต่อระดับการยอมรับความเสี่ยงที่ไม่เท่ากัน เช่นเพศ ระดับอายุ ระดับความรู้ทางการเงิน จากข้อมูลพบว่าผู้มีเงินฝากต่อบัญชีอยู่ในระดับสูงส่วนใหญ่อายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป ดังนั้นการปรับลดวงเงินคุ้มครองที่ผ่านมาไม่ได้ทำให้สัดส่วนเงินฝากที่สูงกว่า 1 ล้านลดลงแต่กลับเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง สะท้อนถึงระดับความรู้ทางการเงินและระดับการยอมรับความเสี่ยงที่มีศักยภาพสามารถประเมินถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ มีความเป็นไปได้อย่างสูงว่าในอนาคตผู้ฝากกลุ่มที่มีความ Sensitive สูง ย่อมจะบริหารความเสี่ยงด้วยหลักการปลอดภัยไว้ก่อน (Safety first) โดยเฉพาะกลุ่มที่มีเงินฝาก 1-25 ล้านบาท

ปัจจัย	ผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเงิน
ประเภทผู้ฝากนิติบุคคล	ปัจจุบันผู้ฝากที่เป็นนิติบุคคลทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กร สถาบันต่างๆ มีจำนวนเงินฝากประมาณ 6.3 ล้านล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 45 ของเงินฝากรวมทั้งหมดซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่ต้องการเพิ่มผลตอบแทนจากการบริหารสภาพคล่อง และกลุ่มที่เน้นฝากเพื่อความปลอดภัยของเงินต้น ถึงแม้ว่านิติบุคคลต่างๆจะมีความสามารถในการวิเคราะห์ความเสี่ยง แต่ระดับการยอมรับความเสี่ยงจะมีนโยบายของแต่ละองค์กรเป็นกรอบในการบริหารการเงิน ซึ่งจะมีข้อกำหนดการดำรงสภาพคล่องขั้นต่ำ หรือกรอบการลงทุนจะเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญขององค์กร และเมื่อ พรบ.ฯมีผลบังคับนิติบุคคลต่างๆอาจมีการปรับตัวดังนี้ ● ปรับนโยบายการบริหารสภาพคล่อง การลงทุน การบริหารความเสี่ยง ● Rebalancing Portfolio ให้สอดคล้องกับนโยบายฯข้างต้น ดังนั้น เมื่อผู้ฝากมีการปรับพอร์ตฯเพื่อให้อยู่ในกรอบการบริหารความเสี่ยงที่ยอมรับได้ขององค์กร จะมีเงินฝากจำนวนมากจากนิติบุคคลที่ไม่แสวงหากำไร หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐจะย้ายไปฝากที่ธนาคารเฉพาะกิจมากขึ้น
ความเพียงพอของเงินกองทุน	หากภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวเกินคาด จนเกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน จะทำให้มีเงินไหลออกจากสถาบันการเงินภายใต้ พรบ.ฯ มาที่ SFIs จนกระทบต่อการดำรงสภาพคล่องของสถาบันดังกล่าว การแข่งขันจะเพิ่มขึ้น รวมถึงจำเป็นต้องกู้ยืมระหว่างธนาคาร หรือออกตราสารค้ายทุนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นโอกาสของ SFI ในการปล่อยกู้ในตลาดการเงิน และบทบาทของธนาคารอาจเปลี่ยนไปเป็น สถาบันการออมเพื่อการลงทุนพัฒนาประเทศ เพิ่มขึ้น
ต้นทุนการรับฝาก	หากเกิดสถานการณ์ที่เงินฝากไหลเข้า SFIs จะก่อให้เกิดต้นทุนการรับฝากมากขึ้น ทั้ง (1) ดอกเบี้ยจ่าย (2) ต้นทุนนำส่งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIF) ในอัตราร้อยละ 0.25 และ (3) ต้นทุนการสำรอง NPLs เพิ่มขึ้น ● ผลตอบแทนในการบริหารสภาพคล่องส่วนเกินลดลง จากภาวะที่อัตราผลตอบแทนระยะยาวในตลาดพันธบัตรมีแนวโน้มลดลงใกล้เคียงหรือต่ำกว่าอัตราผลตอบแทนระยะสั้น หรือ Invert Yield Curve ● Business Model ของ SFI แต่ละแห่งมีข้อจำกัดในการกระจายความเสี่ยง (Risk Diversification) ทั้งในแง่ความหลากหลายด้านผลิตภัณฑ์ และคุณลักษณะของลูกค้าที่ SFI กระจุกตัวตามพันธกิจต้องสำรองเพิ่ม ● ต้นทุนเงินทุนสูงกว่าอุตสาหกรรม จากการนำส่งเงินเข้ากองทุน SFIF และการนำส่งผลกำไรเข้าคลังสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ ที่จ่ายเป็นภาษี
ประเภทเงินฝาก	ปัจจุบันเงินฝากที่อยู่ภายใต้สถาบันการเงินภายใต้กำกับ (สง.) มีจำนวน 14.33 ล้านล้านบาท แบ่งเป็นเงินฝากออมทรัพย์ 8.1 ล้านล้านบาท (56.55%) เงินฝากประจำ 5.49 ล้านล้านบาท (38.37%) ที่เหลือเป็นเงินฝากจ่ายคืนเมื่อทวงถาม คาดว่าเงินฝากประจำจะมีโอกาสย้ายมาฝากที่ SFI สูงกว่าประเภทอื่นๆ

ข้อสรุป

จากการศึกษาผลกระทบจาก พรบ.สถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 และข้อมูลเชิงประจักษ์ สรุปได้ดังนี้

1. เหตุผลในการตรา พรบ.นี้เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐ และการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน อันจะเป็นการสนับสนุนการออมในประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม โดยคาดว่าผู้ฝากจะมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและให้ความสำคัญกับความมั่นคงของสถาบันการเงินมากขึ้น ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2563 ผู้ฝากจะได้รับความคุ้มครองไม่เกิน 1 ล้านบาท ต่อ 1 สถาบันการเงิน ต่อ 1 รายผู้ฝาก รวมทุกบัญชีในสถาบันการเงินแห่งนั้น
2. พฤติกรรมการฝากเงินในอดีตช่วงปี 2555-2561 ที่มีการปรับลดวงเงินคุ้มครองลงจาก 50 ล้านบาท เป็น 25 ล้านบาท 15 ล้านบาท ตามลำดับ พบว่าสัดส่วนเงินฝากที่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ไม่มีการปรับเปลี่ยนขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกันจำนวนเงินฝากที่เกิน 50 ล้านบาท กลับมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น สวนทางการกับการปรับลดวงเงินคุ้มครอง และเมื่อวงเงินคุ้มครองปรับลดลงเหลือไม่เกิน 5 ล้านบาทในปี 2561-2562 สัดส่วนการฝากเงินที่เกิน 1 ล้านบาทต่อบัญชีมีแนวโน้มลดลง สะท้อนปัจจัยด้านวงเงินในการคุ้มครองที่น้อยลงมีผลต่อพฤติกรรมของผู้ฝากเงิน
3. คาดว่าเมื่อวงเงินในการคุ้มครองลดลงเหลือไม่เกิน 1 ล้านบาท มีแนวโน้มสูงที่ผู้ฝากเงินจะพิจารณาและทบทวนถึงความเสี่ยงของการฝากเงิน ทั้งในมิติความปลอดภัยของเงินต้น ความสะดวกในการบริหารจัดการบัญชีเงินฝาก รวมถึงผลตอบแทนเมื่อเทียบกับความเสี่ยง การตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับความเสี่ยงของแต่ละบุคคล (Risk tolerance) ซึ่งมีความแตกต่างกันตามคุณลักษณะส่วนบุคคล ระดับความรู้ทางการเงิน และสถานการณ์เศรษฐกิจการเงินในขณะนั้นเป็นตัวแปรสำคัญ
4. ปัจจัยด้านภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาและเกิดการผิวน้ำดชำระหนี้เพิ่มสูงขึ้น จนกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน จะเป็นตัวเร่งทำให้เงินฝากไหลเข้าสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) เพิ่มขึ้น และจะก่อให้เกิดต้นทุนการรับฝากมากขึ้น ทั้ง (1) ดอกเบี้ยจ่าย (2) ต้นทุนนำส่งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIF) ในอัตราร้อยละ 0.25 และ (3) ต้นทุนการสำรอง NPLs เพิ่มขึ้น
5. จากข้อมูลธนาคารในต่างประเทศส่วนใหญ่ต่างมี พรบ.ประกันเงินฝากๆ แต่เมื่อเกิดวิกฤติขาดความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน และผู้ฝากจะแห่ถอนเงิน จนธนาคารกลางจะต้องออกมาประกาศคุ้มครองเงินฝาก 100% ทุกครั้งจึงจะสามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ฝากและยับยั้งการล่มสลายของระบบสถาบันการเงินได้ (Too big to fail)

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ.2558

ธนาคารแห่งประเทศไทย (www.bot.or.th)

สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (www.dpa.or.th)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (www.fpo.go.th)

ฝ่ายบริหารข้อมูลลูกค้า ธนาคารออมสิน

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ประกาศเรื่องการ
ลงทุนประกอบธุรกิจอื่นของบริษัทประกันชีวิต/บริษัทประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2563

อัจฉนา ลำชา,สุรศักดิ์ เจิดพสุพร, โสมรศมี จันทรัตน์, รัฐพร บุญเลิศ. 2019. “ส่องพฤติกรรมกรรมการ
ของคนไทยผ่านข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารกว่า 80 ล้านบัญชีของ DPA”

PIER aBRIDGE Issue 23/2019.

วีรพงษ์ รามารกูร. .“เศรษฐกิจวิกฤติ มุมคิดและทางแก้” สำนักพิมพ์มติชน 2551

“เกือบ 3 ทศวรรษ กองทุนฟื้นฟูการกิจอู่สถาบันการเงิน วิกฤติปี 40 ใช้เงินอัดฉีดมากที่สุด 2.5
ล้านล้านบาท” (<https://thaipublica.org>)