

บทที่ 2

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ในบทนี้ผู้เขียนประสงค์ที่จะสร้างความเข้าใจในภาพรวมของธุรกิจสถาบันการเงิน¹ เหตุผลความจำเป็นในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน รวมถึงลักษณะโครงสร้างกิจการของสถาบันการเงินเพื่อจักได้เห็นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของการกำกับดูแลสถาบันการเงินกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของทางการในการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในบทต่อไป ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเออร์² แต่อย่างไรก็ดี ในอนาคตสถาบันการเงินในรูปแบบธนาคารพาณิชย์จะเป็นสถาบันการเงินรูปแบบหลัก เนื่องจากตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ระยะที่ 1) ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงิน โดยจัดรูปแบบและบทบาทของสถาบันการเงินให้มีความชัดเจน เพื่อให้ระบบสถาบันการเงินสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้นลดความซ้ำซ้อนจากการมีสถาบันการเงินหลากหลายประเภทที่ให้บริการแบบเดียวกันแก่ลูกค้ากลุ่มเดียวกันในระบบ และสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันรวมทั้งแนวโน้มในอนาคต โดยที่ในระบบสถาบันการเงินมีสถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชนหลายแห่งอยู่ภายในกลุ่มธุรกิจเดียวกัน เนื่องจากขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินในปัจจุบันมีความแตกต่างกันตามประเภทของสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเออร์

ดังนั้น ทางการจึงมีนโยบายให้สถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชนเพียง 1 รูปแบบ (One Presence) เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดรูปแบบของสถาบันการเงินจะสามารถแก้ไขปัญหาค่าความแตกต่างของขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินแต่ละประเภทข้างต้น ดังนั้น กลุ่มธุรกิจการเงินแต่ละกลุ่ม จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันการเงินหลายประเภทอยู่

¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

“ธุรกิจสถาบันการเงิน” หมายความว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และให้หมายความรวมถึงการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า (1) ธนาคารพาณิชย์ (2) บริษัทเงินทุน (3) บริษัทเครดิตฟองซิเออร์

ภายในกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อระบบสถาบันการเงินตามแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ระยะที่ 1) เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากขนาดของการประกอบการ (Economy of scale) อย่างเต็มที่ และลดความซ้ำซ้อนในระบบสถาบันการเงิน โดยในระยะต่อไปสถาบันการเงินไทยจะมีเพียงธนาคารพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วย 2 ประเภท คือ ธนาคารพาณิชย์ และ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ส่วนสถาบันการเงินต่างประเทศนั้นมี 2 ประเภท คือ สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (Full branch) และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (Subsidiary)

2.1 ความเป็นมาและความหมายของสถาบันการเงิน

กิจการธนาคารนั้นเป็นกิจการที่อยู่คู่กับระบบเศรษฐกิจ โดยมีขอบเขตและหน้าที่การดำเนินการแตกต่างกันไปตามระบบเศรษฐกิจของประเทศที่กิจการนั้นตั้งอยู่ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาค้นคว้า ความหมายของคำว่าธนาคารพาณิชย์ (Commercial Bank) นั้น จะพบว่ามรากฐานมาจากความคิดการให้กู้เพื่อการค้าพาณิชย์ (Commercial loan theory of banking) ที่ปรากฏในหนังสือ The Wealth of Nations ของ Adam Smith ซึ่งตามแนวคิดดังกล่าว การให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ควรมีเพียงระยะสั้น โดยเป็นการสร้างให้เกิดเงินทุนชำระหนี้ค่าสินค้าระยะสั้นและไม่เน้นที่การให้กู้ยืมระยะยาวเพื่อการลงทุน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำเนินธุรกิจเพื่อให้เกิดสภาพคล่อง (Liquidity) รายได้ (Income) และความมั่นคง (Solvency)³

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ความหมายของการธนาคารพาณิชย์นั้นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก ซึ่งมีสาเหตุจากสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ดังนั้น หากจะให้ความหมายของการธนาคารพาณิชย์นั้นอาจพิจารณาจากมุมมองด้านต่างๆ ดังนี้

³ วเรศ อุปาดิก, เศรษฐศาสตร์การเงินและการธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 118.

2.1.1 ความหมายของธนาคารพาณิชย์จากมุมมองกฎหมาย

การพิจารณาตามกรอบกฎหมายนั้นเป็นวิธีพิจารณาที่ง่ายโดยจำแนกตามธุรกิจที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 และมาตรา 36⁴ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

2.1.2 ความหมายของธนาคารพาณิชย์โดยพิจารณาถึงบทบาทต่างๆ ทางเศรษฐกิจ

การพิจารณาจากบทบาทต่างๆ ของธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจนั้น จะช่วยให้เข้าใจความหมายการธนาคารพาณิชย์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ

2.1.2.1 บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในฐานะเป็นสื่อกลางทางการเงิน

ธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างผู้มีเงินออมกับผู้ประกอบการที่ต้องการเงินลงทุนในกิจการต่างๆ โดยธนาคารพาณิชย์ใช้ความได้เปรียบจากขนาดของการประกอบการ (Economy of Scale) ของเงินทุนที่รวบรวมจากเงินออมต่างๆ เป็นฐาน ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารและการจัดการความเสี่ยงในการออมและการลงทุนของผู้ออมเงิน⁵ กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางโดยรับเงินฝากจากผู้มีเงินออมและรวบรวมเงิน

⁴ มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

ให้ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ประกอบธุรกิจได้เฉพาะธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ แล้วแต่กรณี และธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นต่อการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นโดยแยกตามประเภทสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์แต่ละชนิดก็ได้ และจะกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นนั้นด้วยก็ได้

⁵ พรชัย วิวัฒน์ภัทรกุล, หลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยการให้บริการธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 1 อ้างใน Cornett & Saunders, Fundamentals of Financial Institutions Management, International Edition 1999, Irwin/McGraw-Hill, pp. 1-23.

นั้นไปลงทุนในกิจการอื่นในรูปแบบให้สินเชื่อหรือก่อภาวะผูกพัน เป็นต้น ซึ่งประชาชนผู้ลงทุนเองก็จะลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายของตนเองในด้านการจัดหาข้อมูลการลงทุน (Information Cost) ด้วย

ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงมีสถานะที่เป็นช่องทางลงทุนสำหรับผู้มีเงินออมทั้งรายย่อย และรายใหญ่ เพื่อนำเงินไปลงทุนต่อในกิจการต่างๆ โดยจะจ่ายผลตอบแทนแก่ผู้นำเงินมาลงทุนฝากเงินในธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ ผู้มีเงินออมที่ฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์สามารถที่จะเรียกร้องสิทธิของตนได้จากธนาคารพาณิชย์ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางเท่านั้น โดยมีโอกาสที่จะเรียกร้องจากกิจการที่ตัวกลางไปลงทุนได้โดยตรง

2.1.2.2 บทบาทหน้าที่จัดสรรและบริหารกระแสเงินทุนในระบบเศรษฐกิจ

การประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์โดยการให้บริการเกี่ยวกับสินเชื่อในหลายรูปแบบ เช่น การให้กู้ยืมเงิน การให้เชื้คในการชำระหนี้ การค้ำประกัน การเปิดเลตเตอร์ออฟเครดิตเพื่อการชำระหนี้ ค่าสินค้ำที่สั่งซื้อจากต่างประเทศ การให้สินเชื่อเพื่อเตรียมการส่งออก เป็นต้น ซึ่งอัตราการเจริญเติบโตของปริมาณเงินออมและสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจล้วนมีผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจตามกลไกทางเศรษฐศาสตร์

ดังนั้น เพื่อดูแลเศรษฐกิจของประเทศให้มีเสถียรภาพและมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ธนาคารกลางจะดำเนินนโยบายการเงินผ่านทางธนาคารพาณิชย์ในระบบ เช่น การให้สินเชื่อแก่ภาคธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายในทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศ การกำหนดเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ การดำรงเงินสดสำรองและสินทรัพย์สภาพคล่อง การควบคุมการให้สินเชื่อ การลงทุนและการก่อภาวะผูกพัน เป็นต้น

2.2 เหตุผลและความจำเป็นในกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

แนวคิดในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน สืบเนื่องจากผลกระทบทางเศรษฐกิจและความอ่อนแอของธนาคารพาณิชย์ที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น ทำให้ทางการจำเป็นต้องกำกับดูแลกิจการธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่สำคัญในระบบสถาบันการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ โดยธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้รับฝากเงินจากประชาชน และนำเงินดังกล่าวไปให้กู้ยืมและลงทุนหาผลประโยชน์ ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางติดต่อการค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำการแลกเปลี่ยนเงินตราและให้บริการด้านอื่นๆ แก่ธุรกิจต่างๆ ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางการเงินของรัฐบาล

ดังนั้น การที่ธนาคารพาณิชย์สามารถประกอบกิจการได้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ในบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ย่อมมีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศ การหยุดชะงักในการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ เช่น ประสบปัญหาที่มีสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก การขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง หรือการล้มละลายของธนาคารพาณิชย์ ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ฝากเงิน ผู้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องการระดมเงินจากผู้มีเงินออมเพื่อเป็นเงินทุนในการประกอบกิจการของตน ทางทางจึงต้องคอยสอดส่องควบคุมดูแลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้โดยทั่วไปรัฐควรเข้าไปกำกับดูแลกิจการใดเป็นพิเศษนั้น ก็ต่อเมื่อตลาดของกิจการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินงานได้ตามปกติหรืออีกนัยหนึ่ง คือ กลไกตลาดล้มเหลว (Market Failure) ซึ่งอาจเกิดจาก (1) การควบคุมตลาด (2) การถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก และ (3) ความไม่เท่าเทียมของข้อมูลระหว่างผู้ที่อยู่ในตลาด ซึ่งความล้มเหลวของกลไกการแข่งขันของระบบตลาดเป็นสาเหตุที่รัฐต้องใช้อำนาจเข้าไปจัดการกำกับกิจการนั้น เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่กระจายทรัพยากรทางการเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงอาจสรุปแนวคิดการกำกับดูแลกิจการธนาคารพาณิชย์โดยมีเหตุผลดังนี้

2.2.1 เพื่อป้องกันผู้ให้บริการใช้อำนาจผูกขาด

การระดมเงินจากประชาชนและให้บริการระบบการชำระเงินของธนาคารพาณิชย์นั้น อาจทำให้ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจผูกขาดได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่อิสระและเป็นธรรม (Fair and Open Competition) การใช้มาตรการในการกำกับดูแลเพื่อให้มีการเข้าถึงระบบและข้อมูลโดยทั่วถึงจึงมีความจำเป็น

2.2.2 เพื่อให้ลูกค้ารายย่อยได้รับความคุ้มครอง

การให้ความคุ้มครองลูกค้ารายย่อยนั้น มีเหตุผล 2 ประการ (1) เพื่อคุ้มครองลูกค้าจากความผิดพลาดของธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับฝากเงิน (2) เพื่อคุ้มครองลูกค้าจากการดำเนินงานอันไม่เหมาะสมของธนาคารพาณิชย์นั้นๆ เนื่องจากความล้มเหลวของสถาบันการเงินใดสถาบันการเงินหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินโดยรวมและก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ฝากเงินแต่ละราย ซึ่งโดยปกติแล้ว ผู้ฝากเงินแต่ละรายดังกล่าวไม่มีความสามารถที่จะดูแลผลประโยชน์ของตนได้ ทางทางในฐานะผู้อนุญาตให้ดำเนินการจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องกำกับดูแลสถาบันการเงินในด้านความมั่นคง สภาพคล่อง ความเสี่ยงจากการ

ล้มละลาย โดยคำนึงถึงทั้งการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน (Prudential Regulation) และการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน (Systemic Regulation) ซึ่งการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัย และเพื่อให้ระบบสถาบันการเงิน เป็นที่ยอมรับ (Safety and soundness)

2.2.3 เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน

ความจำเป็นในการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากการล้มของธนาคารพาณิชย์หนึ่งธนาคารพาณิชย์โดยอ้อมส่งผลกระทบต่อธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นด้วย โดยผลกระทบดังกล่าวอาจทำให้ธนาคารพาณิชย์ที่มีความคล่องตัว และสามารถดำเนินการได้ตามปกติกลายเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ขาดความสามารถในการชำระหนี้ได้ ด้วยเหตุที่สินทรัพย์ของสถาบันการเงินส่วนใหญ่ไม่สามารถแปลงสภาพเป็นเงินสดได้ในทันที เพื่อให้ประชาชนสามารถเบิกถอนได้ทัน อาจเป็นเหตุให้ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องได้ เนื่องจากประชาชนผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ดังเช่นวิกฤตการณ์สถาบันการเงินของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2522 และปี พ.ศ. 2527 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 และวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในต่างประเทศอันเนื่องมาจากวิกฤตซับไพรม์ (Sub-prime) ของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2552

2.2.4 เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน

เนื่องจากผลกระทบจากการผิดนัดชำระหนี้ของธนาคารพาณิชย์หนึ่งธนาคารพาณิชย์ โดยอ้อมส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นๆ และอาจทำให้เกิดปัญหาทั้งระบบสถาบันการเงินทั้งหมดได้ ทำยที่สุดอาจทำให้เกิดเหตุการณ์ที่ระบบสถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยทางการจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไว้ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลางซึ่งเป็นแหล่งกู้ยืมแหล่งสุดท้ายของสถาบันการเงิน (Lender of Last Resort)

2.2.5 เพื่อป้องกันการทุจริตของผู้บริหารและการใช้สถาบันการเงินเป็นช่องทางในการฟอกเงิน

เนื่องจากความเสียหายหรือความล้มเหลวของสถาบันการเงินอันมีสาเหตุจากผู้บริหารทุจริตได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง เช่น กรณีของ Bank of Credit and Commerce International (BCCI) ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนจัดตั้งในประเทศลักเซมเบิร์ก แต่ได้ดำเนินธุรกิจส่วนใหญ่ในกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ หรือกรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) (BBC) เป็นต้น

2.3 หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในปี พ.ศ. 2485 อำนาจการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นของกระทรวงการคลัง โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 และในปี พ.ศ. 2480 ได้มีการตรากฎหมายควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2480 และได้มีการตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 แม้ว่าในช่วงเวลานั้นได้มีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ขึ้นแล้ว แต่อำนาจในการควบคุมกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ยังอยู่ที่กระทรวงการคลัง โดย ธปท. มีอำนาจเฉพาะการกำหนดอัตราส่วนเงินสดสำรองตามกฎหมาย และการตรวจรายงานหนี้สินและทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์ต้องส่ง ธปท.⁶ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ให้อำนาจ ธปท. ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

ส่วนสถาบันการเงินประเภทบริษัทเงินทุนซึ่งเปิดดำเนินการเป็นแห่งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2509 ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน จนกระทั่งมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน โดยที่ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์อยู่ในข่ายต้องถูกควบคุม โดยกระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้ ธปท. เป็นผู้ดำเนินการ⁷ ต่อมาได้มีการตรา

⁶ รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 62.

⁷ เฟิงอ้าง, น. 63.

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 ให้อำนาจ ธปท.ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ และในปี พ.ศ.2535 ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 มีผลให้การควบคุม กำกับและตรวจสอบธุรกิจหลักทรัพย์ถูกโอนไปเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

ต่อมาในปี พ.ศ.2551 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 โดยรวมเข้าเป็นฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 และได้ตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของ ธปท. ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน⁸ โดยมีอำนาจกระทำการต่างๆ เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ข้างต้น และอำนาจเช่นว่านั้นให้รวมถึงการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงินและการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินด้วย⁹ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น 4 ชุด ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของ ธปท. (2) คณะกรรมการนโยบายการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการ

⁸ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

“ธปท.มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลางเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน”

⁹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

“ให้ ธปท.มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

(5) การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน

(7) การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน”

ตามนโยบายการเงินของประเทศ (3) คณะกรรมการ นโยบายสถาบันการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และ(4) คณะกรรมการระบบการชำระเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท.กำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน¹⁰ ทั้งนี้ ในการทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของ ธปท. มีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ

¹⁰ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ธปท. ตามมาตรา 8 ให้มีคณะกรรมการ ธปท. ดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ธปท.” เพื่อควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของ ธปท.
- (2) คณะกรรมการนโยบายการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ
- (3) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
- (4) คณะกรรมการระบบการชำระเงิน เพื่อกำหนดและติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ ธปท. กำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน

กรรมการในคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามที่บัญญัติในหมวดนี้ในส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการแต่ละคณะ ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์สำหรับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการนั้น ๆ

งานด้านนโยบายสถาบันการเงิน

มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และออกเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินและกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักในการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน โดยกำกับตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความโปร่งใส และส่งเสริมให้สถาบันการเงิน มีธรรมาภิบาลและบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม

งานด้านกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

มีหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน รวมทั้งพิจารณาคำขออนุญาตต่าง ๆ และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการหรือปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย

กล่าวคือ (1) มีหน้าที่กำกับดูแลและพิจารณาคำขออนุญาตต่าง ๆ ตลอดจนหนังสือ หรือของสถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงิน รวมทั้งติดตามดูแลการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินดังกล่าวให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ของทางการ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่พิจารณาคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์รายใหม่ด้วย (2) มีหน้าที่วิเคราะห์ ฐานะ และติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน เสนอแนะแนวทางการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่อยู่ระหว่างแก้ไขปัญหารู้นฐานะ การดำเนินงาน พิจารณาและดำเนินการประสานงานเรื่องร้องเรียนที่มีต่อสถาบันการเงิน และ (3) มีหน้าที่ตรวจสอบการบริหาร ความเสี่ยง และฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบ ให้เป็นไปตาม กฎเกณฑ์ที่ทางการกำหนดไว้ หรือเพื่อสนับสนุนข้อมูลแก่ส่วนงานอื่น รวมถึงติดตามและตรวจสอบ การประกอบธุรกิจสถาบันการเงินโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

2.4 มาตรการทางกฎหมายในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

2.4.1 เพื่อความมั่นคงและสถานะทางการเงิน (Safety & Soundness)

เนื่องจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ต้องเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงและความเชื่อมั่นต่อธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอแนะนำเสนอหลักเกณฑ์ที่ ทางการใช้ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ดังนี้

2.4.1.1 การประกอบการธนาคารพาณิชย์

นอกจากสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศแล้ว ผู้จะประกอบการธนาคารพาณิชย์ได้จะต้องเป็นธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทมหาชนเท่านั้น และโดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่เดิมต้องจัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2522 โดยมีเหตุผลเพื่อที่จะกำหนดสถานภาพและบทบาทของธนาคารพาณิชย์ให้เป็นสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยแท้จริง¹¹

บุคคลอื่นนอกจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว จะประกอบการธนาคารพาณิชย์ไม่ได้¹² และมีข้อกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ ใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อ “ธนาคาร” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกันอีกด้วย¹³

2.4.1.2 เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์

การดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพเป็นหลักการสำคัญในระบบการธนาคารพาณิชย์ จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ความเพียงพอของเงินกองทุน ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ต่างๆของธนาคารพาณิชย์ให้ปลอดภัยจากการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับเงินฝากหรือสิทธิเรียกร้องใดๆ ที่มีต่อธนาคารพาณิชย์นั้นๆ เมื่อธนาคารพาณิชย์นั้นดำเนินการล้มเหลวหรือขาดทุน

เงินกองทุนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าของกิจการก็จะสามารถรับภาระในการสูญเสียที่เกิดขึ้นนั้นได้ โดยไม่ต้องกระทบกระเทือนแก่ผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหนี้ หากธนาคารพาณิชย์มีเงินกองทุนน้อย ผลสูญเสียที่เกิดขึ้นก็จะกระทบกระเทือนแก่ผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหนี้

อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การที่ธนาคารพาณิชย์มีการดำรงเงินกองทุนอย่างเพียงพอและพยายามเสริมสร้างให้เพิ่มขึ้นอยู่เสมอ เป็นสิ่งที่ประกันถึงความสามารถของธนาคารพาณิชย์นั้นๆที่สามารถสนองตอบความต้องการของลูกค้าในด้านการให้กู้ยืมและให้เครดิตทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้เสมอ และการที่มีเงินกองทุนที่มั่นคงและเพียงพอย่อมสามารถจะเผชิญกับ

¹¹ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

¹² มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

¹³ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

เหตุการณ์ที่ไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ทางเราได้ตระหนักถึงความสำคัญของเงินกองทุนจึงได้มีข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนตามอัตราที่กฎหมายกำหนด¹⁴ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีเงินกองทุนที่มั่นคงสามารถคุ้มครองผู้ฝากและเจ้าหน้าที่

และมีกำหนดห้ามการลดทุนทางอ้อมไว้ด้วย คือ ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์รับหุ้นของตนเองเป็นประกัน และรับหุ้นของธนาคารพาณิชย์อื่นจากธนาคารพาณิชย์อื่นใดเป็นประกัน เพราะถ้าหุ้นตกเป็นของธนาคารพาณิชย์นั้นเนื่องจากการประกันเงินให้กู้ยืม เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์นั้นก็จะลดลงด้วย จึงเป็นการป้องกันมิให้เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์นั้นอ่อนแอลง และที่ห้ามมิให้รับหุ้นของธนาคารพาณิชย์อื่นจากธนาคารพาณิชย์ด้วยกันไว้เป็นประกัน ก็เพื่อป้องกันมิให้การเพิ่มเงินกองทุนเป็นไปในลักษณะนำหุ้นมาแลกกัน และป้องกันมิให้เงินกองทุนของระบบธนาคารพาณิชย์ลดลง อันเป็นเหตุให้กิจการธนาคารพาณิชย์ไม่มั่นคง ทั้งป้องกันธนาคารพาณิชย์ใดมีอำนาจควบคุมธนาคารพาณิชย์อื่น ถ้าหุ้นนั้นตกเป็นของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวอาจจะทำให้เกิดการผูกขาดขึ้น นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อหรือมีหุ้นของธนาคารพาณิชย์อื่น เว้นแต่จะได้มาจากการชำระหนี้หรือการประกันการให้สินเชื่อ แต่จะต้องจำหน่ายออกไปภายในเวลา 6 เดือนนับแต่วันที่ได้มา

นอกจากวัตถุประสงค์เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงแล้ว การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนยังใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมภาวะการเงินและการขยายเครดิตเกินควรของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจจะกระทบกระเทือนความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์นั้นและระบบการธนาคารพาณิชย์เป็นส่วนรวม เช่น เกิดเงินเฟ้ออย่างรุนแรง จำเป็นต้องดำเนินการควบคุมการขยายเครดิตของธนาคารพาณิชย์ ก็อาจกำหนดอัตราส่วนการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ให้สูงขึ้นได้

2.4.1.3 การควบคุมการให้สินเชื่อ การลงทุน และการก่อภาระผูกพัน

การประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ต้องมีการบริหารความเสี่ยงโดยกระจายความเสี่ยงในการลงทุนออกไปอย่างหลากหลายและกว้างขวางอย่างเพียงพอ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีการกระจายเงินให้สินเชื่อสู่รายย่อยให้มากที่สุด และในแง่ของธนาคารพาณิชย์เองก็เป็นการลดความเสี่ยงลง กล่าวคือ ถ้าธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใดรายหนึ่งเป็นจำนวนสูงเกินไป (Single Lending Limit) หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ก็จะกระทบกระเทือนความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์นั้นได้ ดังนั้น ทางเราจึงมีข้อกำหนดห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อหรือ

¹⁴ มาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

ลงทุนในกิจการของผู้อื่นหรือก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เกินอัตราส่วนกับเงินกองทุน ตามที่กฎหมายกำหนด¹⁵

2.4.1.4 การกำหนดเงินกองทุนตามอัตราที่กฎหมายกำหนด (Capital Adequacy Ratio)

ทางการมีข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนตามอัตราที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์จักต้องนำเงินของตนใส่ลงไปเป็นเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์เพื่อร่วมเสี่ยงในการลงทุนหรือให้สินเชื่อต่างๆ ของธนาคารพาณิชย์ โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือตัวแปรและความเสี่ยงอื่นใดตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท.ประกาศกำหนด¹⁶ ทั้งนี้ ในกรณีที่ปรากฏว่าสถาบันการเงินใดมีความเสี่ยงสูง ธปท.จะสั่งการให้สถาบันการเงินนั้นดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรก็ได้¹⁷

2.4.1.5 การกำหนดให้สถาบันการเงินจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

เพื่อให้สถาบันการเงินมีระบบการบริหารจัดการที่ดี ธปท.มีอำนาจประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตลอดจนมีอำนาจกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ¹⁸

2.4.2 เพื่อการดำเนินนโยบายการเงิน (Monetary Policy Regulation)

การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องนั้น เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญที่ธนาคารพาณิชย์ได้มาและนำไปหาผลประโยชน์ ส่วนใหญ่ได้มาจากผู้ฝากเงินที่มีความเชื่อในความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ หรือจากการกู้ยืมเงิน

¹⁵ มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

¹⁶ มาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

¹⁷ มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

¹⁸ มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

ธนาคารพาณิชย์จึงมีพันธะผูกพันที่จะจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากหรือเจ้าหนี้ได้ทันทีเมื่อทวงถามและต้องเตรียมพร้อมที่จะให้เครดิตได้ทุกเมื่อโดยการดำรงสภาพคล่องไว้

2.4.2.1 เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

เงินฝากที่ ธปท. ถือเป็นส่วนหนึ่งของสินทรัพย์สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินฝากที่ ธปท. ในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ ธปท. ประกาศกำหนด¹⁹ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินฝากที่ ธปท. ก็เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ระวังรักษาสภาพคล่องเบื้องต้นไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อเตรียมพร้อมที่จะชำระคืนให้แก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ เงินฝากที่ ธปท. จึงเป็นมาตรการที่จะคุ้มครองและให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของธนาคารพาณิชย์และเป็นการสร้างความเชื่อถือในระบบธนาคารพาณิชย์

การดำรงเงินฝากที่ ธปท. ยังเป็นเครื่องมือของทางการที่จะควบคุมปริมาณเงิน (Money Supply) ในท้องตลาด โดยควบคุมการขยายหรือหดเครดิตของธนาคารพาณิชย์ เช่น หากทางการมีนโยบายที่จะยับยั้งภาวะเงินเฟ้อก็จะเพิ่มอัตราให้สูงขึ้น พร้อมกับใช้เครื่องมือควบคุมอย่างอื่น ซึ่งจะมีผลทำให้ธนาคารพาณิชย์มีเงินสำหรับให้สินเชื่อและลงทุนได้น้อยลงปริมาณเงินในท้องตลาดก็จะลดลง เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในการดำเนินนโยบายการเงิน ธปท. อาจกำหนดให้สถาบันการเงินดำรงเงินฝากไว้ที่ ธปท. นอกจากการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสถาบันการเงินที่ ธปท. กำหนดตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราดอกเบี้ยที่ ธปท. ประกาศกำหนด²⁰

2.4.2.2 สินทรัพย์สภาพคล่อง

นอกเหนือจากการดำรงเงินฝากที่ ธปท. แล้ว ธนาคารพาณิชย์ควรต้องดำรงสินทรัพย์ที่มีความคล่องตัว สามารถที่จะเปลี่ยนเป็นเงินสดได้เร็วอีกจำนวนหนึ่ง รวมเป็นสินทรัพย์สภาพคล่องซึ่งควรมีจำนวนเพียงพอที่ธนาคารพาณิชย์สามารถจ่ายเงินสดได้ทั้งในกรณีที่ต้องการเงินสดโดยปกติ และกรณีที่มีความต้องการเงินสดเพิ่มขึ้น โดยอาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้และไม่อาจ

¹⁹ มาตรา 64 ประกอบมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

²⁰ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ที่แก้ไข

คาดการณ์ล่วงหน้าได้ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ นอกจากนี้ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องนี้ยังใช้เป็นมาตรการของทางการในการควบคุมเครดิตของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอีกชั้นหนึ่งด้วย โดยกำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินรับฝากหรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภทในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ ธปท. ประกาศกำหนด รวมทั้งอาจประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องแต่เพียงบางประเภทหรือทุกประเภท หรือประกาศกำหนดอัตราส่วนของแต่ละประเภทในอัตราใดเป็นการทั่วไป หรือในกรณีที่มีเหตุอันสมควรจะกำหนดเป็นการเฉพาะรายก็ได้²¹

นอกจากนี้ ยังอาจกำหนดให้สถาบันการเงินบริหารสินทรัพย์ หนี้สิน และภาวะผูกพัน ให้มีความสัมพันธ์กับการรับฝากเงิน การกู้ยืมเงิน หรือการรับเงินจากประชาชน ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดด้วย²²

2.4.3 เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคผู้ใช้บริการของสถาบันการเงิน

2.4.3.1 การกำกับดูแลสถาบันที่รับฝากเงินและผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน

กรณีการประกอบกิจการใดที่มีลักษณะเป็นการระดมเงินจากประชาชนโดยการรับฝากเงินหรือโดยวิธีอื่นใด ให้สินเชื่อ หรือธุรกิจทางการเงิน หากกิจการนั้นมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมและมีได้มีกฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นการเฉพาะแล้ว ธปท. อาจเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้การประกอบกิจการประเภทนั้นอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ทั้งหมดหรือบางส่วน รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้อง โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวด้วยก็ได้²³

²¹ มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

²² มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

²³ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

2.4.3.2 การกำหนดให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับฐานะและความเสี่ยง

สถาบันการเงินต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุนและข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงของสถาบันการเงินหรือกลุ่มธุรกิจทางการเงินตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท.ประกาศกำหนด²⁴

2.4.3.3 การเพิ่มกลไกคุ้มครองผู้บริโภค

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค ให้ ธปท.มีอำนาจประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินประเภทหนึ่งประเภทใดถือปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้²⁵

(1) การรับฝากเงิน การรับเงินจากประชาชน การกู้ยืมเงิน การลงทุน การให้สินเชื่อ การก่อภาระผูกพัน และการประกอบธุรกิจอื่นที่สถาบันการเงินนั้นดำเนินการได้

(2) การทำนิติกรรมหรือสัญญากับประชาชน ผู้บริโภค หรือลูกค้ารายย่อยในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน ซึ่งมีทุนทรัพย์หรือมูลค่าตามที่ ธปท.กำหนด ไม่ว่าจะเป็นในเนื้อหาสาระ วิธีการคำนวณผลประโยชน์หรือแบบสัญญา

(3) การทำสัญญาค้ำประกันด้วยบุคคล โดยให้มีการระบุงเงินของต้นเงินในสัญญา หรือมิให้มีการทำข้อตกลงให้ผู้ค้ำประกันทำสัญญาค้ำประกันแบบไม่จำกัดจำนวน ในกรณีที่เป็นการค้ำประกันหนี้จะต้องชำระ ณ เวลาที่มีกำหนดแน่นอน และสถาบันการเงินยอมผ่อนเวลาให้แก่ลูกหนี้ขั้นต้น แต่ไม่สามารถจะตกลงกันได้ภายในเวลา 6 เดือน ให้สถาบันการเงินแจ้งให้ผู้ค้ำประกันทราบ

(4) ข้อที่ต้องปฏิบัติหากนิติกรรมหรือสัญญาที่ทำขึ้นนั้นให้สิทธิแก่สถาบันการเงินที่จะเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ฝ่ายเดียว

(5) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

2.4.3.4 การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและค่าบริการ

ธปท.มีอำนาจกำหนดให้สถาบันการเงิน ถือปฏิบัติดังนี้

(1) กำหนดให้ประกาศข้อมูลในเรื่องอัตราดอกเบี้ย อัตราส่วนลด และค่าบริการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น รวมทั้งข้อมูลอื่นใดเกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้นไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของสถาบันการเงิน เพื่อให้ประชาชนและลูกค้าที่มาติดต่อหรือใช้บริการ

²⁴ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

²⁵ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

ในสถานที่นั้นทราบข้อมูลดังกล่าว และให้รายงานพร้อมส่งสำเนาประกาศหรือข้อมูลนั้นให้แก่ ธปท.ด้วย²⁶

(2) กำหนดให้แจ้งและแสดงวิธีการและรายละเอียดในการคำนวณอัตราค่าบริการรายปีให้ประชาชนและลูกค้าผู้มาขอสินเชื่อทราบ และมีอำนาจประกาศกำหนดวิธีการคำนวณอัตราค่าบริการรายปีให้สถาบันการเงินถือปฏิบัติได้²⁷

2.4.4 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบสถาบันการเงิน

ธปท.มีอำนาจแต่งตั้งพนักงาน ธปท.หรือบุคคลภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบการสถาบันการเงิน เพื่อตรวจสอบกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทร่วม และบริษัทที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนลูกหนี้และผู้ที่เกี่ยวข้องของสถาบันการเงินนั้น เป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะก็ได้²⁸

2.4.5 เพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้ ธปท.มีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน
- (2) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าสถาบันการเงินไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ได้ตามกำหนด ให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นนับแต่วันที่ครบกำหนดในคำสั่ง เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อพยุงฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ธปท.อาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนทันทีได้
- (3) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด

²⁶ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

²⁷ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

²⁸ มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

(4) มีคำสั่งให้สถาบันการเงินถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ คนใดคนหนึ่งหรือทุกคน และแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนในทันทีตามที่เห็นสมควร โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

(5) มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น²⁹

2.4.6 เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจ ให้ ธปท.มีอำนาจประกาศกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้³⁰

(1) กำหนดวงเงินที่สถาบันการเงินจะให้สินเชื่อ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ รับรอง หรือรับอวัลตัวเงินสำหรับกิจการประเภทหนึ่งประเภทใด ทั้งนี้ จะกำหนดเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินทั้งหมดที่สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ รับรอง รับอวัลตัวเงิน หรือเป็นอัตราส่วนกับเงินกองทุนของสถาบันการเงินหรือยอดเงินที่ได้กู้ยืม และรับจากประชาชน ณ ขณะหนึ่งขณะใดก็ได้

(2) ห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ ในกิจการประเภทใด ๆ เพิ่มขึ้นหรือสูงกว่าอัตราที่กำหนด ทั้งนี้ จะกำหนดเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินทั้งหมดที่สถาบันการเงินให้สินเชื่อ หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อในแต่ละกิจการ ณ ขณะหนึ่งขณะใดก็ได้

²⁹ มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

³⁰ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551