

การนำมาตรการกำกับแบบรวมกลุ่มของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย

: ศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะกรณีธนาคารพาณิชย์



นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE TRANSFER OF FOREIGN CONSOLIDATED SUPERVISION INTO THAI SYSTEM
: A COMPARATIVE STUDY OF APPLICATION IN COMMERCIAL BANK

Miss Renumas Ruksakaew

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2009

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การนำมาตรการกำกับแบบรวมกลุ่มของต่างประเทศมาใช้
ในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะกรณีธนาคาร
พาณิชย์

โดย

นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว

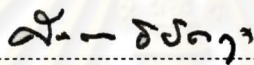
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร

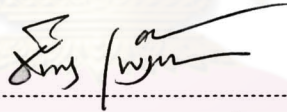
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



คณบดีคณะนิติศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



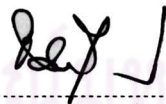
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)



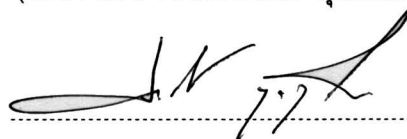
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร)



กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ธีชัย ศุภผลศิริ)



กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี)

เรณูมาศ รักษาแก้ว: การนำมาตรการกำกับแบบรวมกลุ่มของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะกรณีธนาคารพาณิชย์ (THE TRANSFER OF FOREIGN CONSOLIDATED SUPERVISION INTO THAI SYSTEM: A COMPARATIVE STUDY OF APPLICATION IN COMMERCIAL BANK) อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รองศาสตราจารย์สำเริง เมฆเกรียงไกร , 166 หน้า.

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน กระแสโลกาภิวัตน์และอิทธิพลของตลาด ต่างผลักดันให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจที่หลากหลายในลักษณะของ Universal Banking ทั้งที่ดำเนินการโดยธนาคารพาณิชย์เองหรือโดยผ่านบริษัทในเครือ ซึ่งแม้ว่าการขยายขอบเขตธุรกิจดังกล่าวจะช่วยเพิ่มผลตอบแทนแก่ธนาคารให้มากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็เพิ่มความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบเศรษฐกิจได้ หากไม่ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ

การกำกับแบบรวมกลุ่มจึงเป็นแนวทางหนึ่งซึ่งจะช่วยให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจ ในขอบเขตที่กว้างและหลากหลาย โดยไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์ได้ อย่างไรก็ตาม แนวทางการกำกับแบบรวมกลุ่มก็เป็นเพียงเครื่องมือชิ้นหนึ่ง ซึ่งองค์การระหว่างประเทศคิดค้นขึ้น และแนะนำให้หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติตาม โดยที่แต่ละประเทศมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะรับเอาแนวทางดังกล่าวมาใช้ในประเทศตนหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีของการกำกับแบบรวมกลุ่ม โดยศึกษาเปรียบเทียบจากหลักเกณฑ์ของ BIS, Joint Forum และหลักเกณฑ์ที่ประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษและอเมริกา บัญญัติขึ้น ตลอดจน การนำหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มมาใช้ในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางที่จะพัฒนามาตรการกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ตามหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทยนั้น มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลขององค์การระหว่างประเทศ และมีสาระสำคัญที่ค่อนข้างจะตรงกันกับประเทศอังกฤษและอเมริกา จะต่างกันก็เพียงเทคนิคที่ใช้ หรือในส่วนของรายละเอียด ซึ่งแต่ละประเทศจะปรับหลักเกณฑ์ให้เหมาะสมกับระบบการเงินของตน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงเสนอแนวคิดในการสร้างความชัดเจนในการใช้อำนาจแทรกแซงกิจการธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจทางการเงินของธนาคารพาณิชย์เพื่อขจัดปัญหาที่จะนำไปสู่วิกฤตทางเศรษฐกิจในอนาคต

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต by row JL
ปีการศึกษา 2552 ลายมือชื่ออาจารย์ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก X

4986282834 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: CONSOLIDATED SUPERVISION / COMMERCIAL BANK

RENUMAS RAKSAKAEW: THE TRANSFER OF FOREIGN CONSOLIDATED SUPERVISION INTO THAI SYSTEM: A COMPARATIVE STUDY OF APPLICATION IN COMMERCIAL BANK. THESIS ADVISOR: ASSOCIATE PROFESSOR SAMRIENG MEKKRIENGKRAI, 166 pp.

In the current economic system, Globalization and influence of markets drive commercial banks to run a business in Universal Banking type which is both operated by the bank itself or through its subsidiaries. Although expansion of this business may increase more returns to the bank, it may increase the risk of causing a serious damage to the economy if the adequate discretion is not used.

Therefore, consolidated supervision is one of the approaches that can facilitate the bank to manage broader and various business without causing adverse effects on the stability of the bank system. However, consolidated supervision is just only a tool that created by international organization recommend financial institutions regulator in each country to follow. Each country is free to decide whether to adopt this approach.

This thesis aims to study the concept and theory of the consolidated supervision, by using a comparative study of BIS rules, Joint Forum and rules in some countries such as UK and U.S. Moreover, study how to use the consolidated supervision in Thailand in order to use as a guideline to develop security measures for the banks and their business under Thai consolidated supervision and make it more effective.

The study found that the consolidated supervision in Thailand is consistent with the rules of international organizations and its major idea is relatively matches with England and United State. The only difference is the technique or the detail that each country adjust to suit their financial systems. Moreover, in order to improve the supervision of commercial banks and their groups in Thailand and eliminate problems that may lead to economic crisis in the future, this thesis propose the idea of creating and making clear of power using in intervening the bank affairs and bank financial group.

Field of Study : ... Laws

Student's Signature

Renumas Raksakaew

Academic Year : ... 2009

Advisor's Signature

S. Meengkrai

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ สำเรียม เมฆเกรียงไกร ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี ที่ได้ให้คำแนะนำและช่วยตรวจแก้ไขเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด ท่านรองศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ุ ธีธัญชัย ซึ่งให้ความเมตตาารับเป็นประธานกรรมการ และรองศาสตราจารย์ ธิชัชย ศุภผลศิริ ซึ่งกรุณาสละเวลาและให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้ง ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ศนันทกรณ โสทธิพันธ์ุ ที่ช่วยแก้ไขปัญหาทำให้ผู้เขียนสามารถผ่านพ้นช่วงวิกฤตมาได้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นายประมุข - นางยวนจิต รักษาแก้ว บิดา - มารดา ผู้เป็นที่รักยิ่งของผู้เขียน ซึ่งเป็นกำลังใจสำคัญและพร้อมเข้าใจในทุกสภาวะการณ์ตลอดการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ และขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่านที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้ความเมตตาและให้ความสำคัญกับการศึกษาของผู้เขียน ติดตามความก้าวหน้า และคอยกระตุ้นให้ผู้เขียนตั้งใจและเอาใจใส่ในการศึกษาอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณคุณคุณวัชรภาพร ยอดมิ่ง คุณศรีภูพาน สุพรรณไพฑูริย์ และคุณวรพนธ์ ด่านวิวัฒน์ รวมทั้ง รุ่นพี่และเพื่อนร่วมงานทุกคนในสำนักงานประสานสภาผู้แทนราษฎร ที่คอยช่วยเหลือและสนับสนุนผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ทุกท่านที่ไม่ได้เอ่ยนามในที่นี้ ที่เป็นกำลังใจและคอยช่วยเหลือผู้เขียนมาโดยตลอด

ท้ายสุดนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าหรือประโยชน์อันใด ผู้เขียนขอมอบแต่บิดา มารดา ผู้มีพระคุณที่สุดในชีวิต ครู อาจารย์ ที่ประสิทธิประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียน และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและกราบขออภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ฉ |
| สารบัญ..... | ช |
| | |
| บทที่ 1 บทนำ | |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย..... | 4 |
| 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย..... | 4 |
| 1.4 วิธีการศึกษาวิจัย..... | 4 |
| 1.5 สมมติฐานของการวิจัย..... | 5 |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย..... | 5 |
| | |
| บทที่ 2 ธุรกิจธนาคารพาณิชย์และการกำกับดูแล..... | 6 |
| 2.1 วิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย..... | 6 |
| 2.1.1 ความเป็นมาของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย..... | 6 |
| 2.1.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์ไทยในอดีต..... | 7 |
| 2.1.2.1 ระยะแรก พ.ศ. 2449 – 2484..... | 7 |
| 2.1.2.2 ระยะเวลาที่ 2 พ.ศ.2485 – 2522..... | 8 |
| 2.1.2.3 ระยะเวลาที่ 3 พ.ศ.2522 – 2535..... | 9 |
| 2.1.2.4 ระยะเวลาที่ 4 วิกฤตเศรษฐกิจทางการเงินในช่วงปี พ.ศ.2540 – 2541..... | 11 |
| 2.2 ขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ก่อนมีหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม... 2.2.1 ขอบเขตด้านประเภทธุรกิจ..... | 16 |
| 2.2.2 ขอบเขตด้านการลงทุนของธนาคารพาณิชย์ในบริษัทในเครือ..... | 20 |
| 2.3 การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์..... | 26 |

| | หน้า |
|--|------|
| 2.3.1 แนวคิด ความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ | 26 |
| 2.3.1.1 แนวคิดในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ | 26 |
| (ก) แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์..... | 27 |
| (ข) แนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์..... | 30 |
| 2.3.1.2 ความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล ธนาคารพาณิชย์..... | 32 |
| (ก) ความจำเป็นในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์..... | 32 |
| (ข) วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์..... | 33 |
| 2.3.2 วิวัฒนาการของการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย..... | 34 |
| 2.3.3 มาตรการทั่วไปในการกำกับดูแลและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์..... | 36 |
| 2.3.4 มาตรการในการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของไทยในปัจจุบัน | 39 |
| 2.3.4.1 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและการขอรับใบอนุญาต... | 39 |
| 2.3.4.2 การกำหนดโครงสร้างของธนาคารพาณิชย์..... | 39 |
| 2.3.4.3 การกำกับดูแลความเสี่ยง..... | 40 |
| 2.3.4.4 การตรวจสอบ..... | 42 |
| 2.3.4.5 การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ | 43 |
| 2.3.5 องค์กรซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์..... | 44 |
| บทที่ 3 หลักการกำกับแบบรวมกลุ่ม..... | 45 |
| 3.1 ความหมาย วิวัฒนาการ และหลักการเบื้องต้นของการกำกับแบบรวมกลุ่ม... | 45 |
| 3.1.1 ความหมายของการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม..... | 45 |
| 3.1.2 ที่มาของแนวคิดและวิวัฒนาการของการกำกับแบบรวมกลุ่ม..... | 45 |
| 3.1.2.1 การประกอบธุรกิจในทางระหว่างประเทศของสถาบันการเงิน... | 46 |
| 3.1.2.2 การเกิดขึ้นของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน..... | 46 |
| 3.1.2.3 การเกิดปัญหาขึ้นกับธนาคารพาณิชย์อันมีสาเหตุมาจาก บริษัทในกลุ่ม..... | 47 |
| 3.2 การกำกับแบบรวมกลุ่มตามแนวทางขององค์กรระหว่างประเทศ..... | 49 |

| | หน้า |
|---|------|
| 3.2.1 แนวทางของ BIS (Bank for International Settlements)..... | 49 |
| 3.2.1.1 มาตรการพื้นฐาน..... | 51 |
| 3.2.1.2 มาตรการเพิ่มเติม..... | 52 |
| 3.2.2 แนวทางของ Joint Forum..... | 54 |
| 3.3 การกำกับแบบรวมกลุ่มในต่างประเทศ..... | 64 |
| 3.3.1 สหรัฐอเมริกา..... | 64 |
| 3.3.1.1 โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจการเงิน | 66 |
| 3.3.1.2 หน่วยงานกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงิน..... | 74 |
| 3.3.1.3 เงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงิน..... | 78 |
| 3.3.1.4 ธุรกรรมภายในกลุ่มและการกระจุกตัวของความเสี่ยง..... | 83 |
| 3.3.1.5 กรรมการหรือฝ่ายบริหารของบริษัทในกลุ่ม..... | 86 |
| 3.3.2 อังกฤษ..... | 86 |
| 3.3.2.1 แนวทางของสหภาพยุโรป..... | 86 |
| 3.3.2.2 แนวทางของประเทศอังกฤษ..... | 95 |
| (1) โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจการเงิน | 96 |
| (2) หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการกำกับแบบรวมกลุ่ม... | 98 |
| (3) ความเพียงพอของเงินกองทุน..... | 99 |
| (4) การกระจุกตัวของความเสี่ยงและธุรกรรมภายใน ของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน..... | 103 |
| (5) กรรมการและฝ่ายบริหารของบริษัทในกลุ่ม..... | 108 |
| บทที่ 4 การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มในประเทศไทย | 109 |
| 4.1 เหตุผลและความจำเป็นในการนำหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มมาใช้..... | 109 |
| 4.1.1 เพื่อส่งเสริมการขยายตัวของธุรกิจการเงินในลักษณะครบวงจร | 109 |
| 4.1.2 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล..... | 109 |
| 4.1.3 เพื่อความมั่นคงของระบบธุรกิจการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ... | 110 |
| 4.2 หลักการของการกำกับแบบรวมกลุ่ม..... | 110 |

| | หน้า |
|--|------|
| 4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน..... | 110 |
| 4.3.1 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551..... | 110 |
| 4.3.2 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551..... | 111 |
| 4.3.3 ประกาศหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย | 112 |
| 4.4 หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทย..... | 113 |
| 4.4.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างกลุ่มธุรกิจทางการเงิน..... | 113 |
| 4.4.1.1 รูปแบบของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน..... | 113 |
| 4.4.1.2 ข้อกำหนดเกี่ยวกับบริษัทแม่ตามโครงสร้าง | |
| กลุ่มธุรกิจทางการเงิน..... | 115 |
| 4.4.1.3 การจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกลุ่มธุรกิจทางการเงิน | 116 |
| 4.4.1.4 การลงทุนของสถาบันการเงิน | 117 |
| 4.4.2 หน่วยงานกำกับดูแล..... | 118 |
| 4.4.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงิน..... | 119 |
| 4.4.4 การกำกับรายการระหว่างบริษัทในกลุ่มและหลักเกณฑ์ | |
| เกี่ยวกับการกระจุกตัวของสินเชื่อ..... | 124 |
| 4.4.4.1 การกำกับรายการระหว่างบริษัทในกลุ่ม | 124 |
| 4.4.4.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระจุกตัวของสินเชื่อ..... | 126 |
| 4.4.5 คุณสมบัติของกรรมการและผู้มีอำนาจในการจัดการ..... | 126 |
| 4.4.6 หลักเกณฑ์การกำกับอื่นๆ | 126 |
| 4.4.6.1 การทำธุรกรรมกับผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง..... | 128 |
| 4.4.6.2 การจัดระบบบริหารความเสี่ยงของกลุ่ม..... | 128 |
| 4.4.6.3 การเปิดเผยข้อมูล..... | 128 |
| 4.4.6.4 การใช้เครื่องหมายและสัญลักษณ์..... | 129 |
| 4.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยก่อน | |
| และหลังการบังคับใช้เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม..... | 130 |
| 4.5.1 โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจของธนาคารพาณิชย์..... | 130 |
| 4.5.2 หน่วยงานกำกับดูแล..... | 131 |
| 4.5.3 เงินกองทุนของกลุ่ม..... | 131 |
| 4.5.4 ธุรกรรมภายในของกลุ่มและการกระจุกตัวของสินเชื่อ..... | 132 |

| | หน้า |
|---|------|
| 4.5.5 กรรมการหรือฝ่ายบริหารของบริษัทในกลุ่ม..... | 134 |
| 4.6 วิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทย กับต่างประเทศ..... | 136 |
| 4.6.1 โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจการเงิน..... | 136 |
| 4.6.2 หน่วยงานกำกับดูแล..... | 138 |
| 4.6.3 เงินกองทุนของกลุ่ม..... | 142 |
| 4.6.4 ธุรกรรมภายในของกลุ่มและการกระจุกตัวของสินเชื่อ..... | 144 |
| 4.6.5 กรรมการหรือฝ่ายบริหารของบริษัทในกลุ่ม..... | 146 |
| 4.7 ผลกระทบของเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มต่อธุรกิจธนาคารพาณิชย์..... | 147 |
| บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 150 |
| 5.1 บทสรุป..... | 150 |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ..... | 155 |
| รายการอ้างอิง..... | 161 |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... | 166 |

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลายปีมานี้ ทุกประเทศทั่วโลกต่างได้รับผลกระทบจากวิกฤตทางการเงินของสหรัฐอเมริกา ที่เรียกกันว่า “วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์” (Hamburger crisis) ซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากปัญหาสินเชื่อต่อคุณภาพในตลาดเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย (Subprime Mortgage Crisis) ส่งผลให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่หลายแห่ง ประสบปัญหาขาดทุนและขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง จนต้องปิดกิจการไปหรืออยู่ในสถานการณ์ที่ย่ำแย่ แต่ปัญหาและความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว มิได้จำกัดวงอยู่แต่เฉพาะสถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อไปเท่านั้น ยังส่งผลกระทบไปยังสถาบันการเงินอื่น ๆ อย่างรวดเร็ว เนื่องจากสถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อไป ได้ใช้กระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) โดยออกตราสารหนี้ที่มีการนำเอาลูกหนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัยและอื่นๆ มาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน (mortgage – backed securities) ออกจำหน่ายให้แก่บริษัทและสถาบันการเงินต่างๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์ วาณิชธนกิจ บริษัทประกัน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวม และกองทุนประกันความเสี่ยงต่างๆ ทั้งในและนอกสหรัฐฯ อีกทอดหนึ่ง ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาขึ้นกับสถาบันที่ออกตราสาร สถาบันการเงินอื่นๆ ที่ลงทุนในตราสารหนี้ดังกล่าว จึงพลอยได้รับผลกระทบตามไปด้วย

จากวิกฤตการเงินครั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่งคือ แม้ว่านวัตกรรมทางการเงินและรูปแบบการดำเนินธุรกิจใหม่ ๆ จะให้ผลตอบแทนแก่สถาบันการเงินมากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็เพิ่มความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบเศรษฐกิจได้ หากไม่ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงหันมาให้ความสำคัญกับความมั่นคงของระบบธุรกิจการเงินมากขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้น บทเรียนจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ธุรกิจด้านการเงิน ทั้งในตลาดเงินและตลาดทุน ต่างได้รับผลกระทบ จนถึงขนาดที่ต้องปิดกิจการไปเป็นจำนวนมากไม่น้อย ทำให้การกำกับดูแลธุรกิจการเงินหลังวิกฤตโดยเฉพาะธุรกิจธนาคารพาณิชย์ มีความเข้มงวดเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนเป็นสัดส่วนกับสินทรัพย์และภาระผูกพันต่างๆ ตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอย่างเคร่งครัด รวมทั้ง ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องและกันเงินสำรองเพื่อรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ไปจนถึงการห้ามธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจชนิดอื่น ซึ่งกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเหล่านี้ แม้จะมีประโยชน์ต่อการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่ธนาคาร แต่ก็ทำให้ธนาคาร

พาณิชย์ไทยไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะด้านความหลากหลายของบริการทางการเงิน ซึ่งธนาคารในต่างประเทศสามารถให้บริการแก่ลูกค้าได้อย่างครบวงจร ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ไทยในสภาวะของการเปิดเสรีทางการเงินยังไม่เพียงพอ ธนาคารพาณิชย์บางแห่งจึงหาทางออกด้วยการเปิดบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือเพื่อดำเนินกิจการแทน ทั้งที่ได้อบรมตามกฎหมายและที่ไม่ได้เปิดเผย เพื่อเป็นช่องทางในการสร้างรายได้ภายใต้การแข่งขันอย่างรุนแรงของธุรกิจภาคการเงินในปัจจุบัน

เมื่อทางการได้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันดังกล่าวแล้ว จึงได้ผลักดันพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฉบับใหม่ ที่เปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจได้มากขึ้น โดยอาจดำเนินการเอง หรือมีเครือข่ายในลักษณะกลุ่มธุรกิจการเงิน เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและให้บริการที่ตรงตามความต้องการของผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการมีบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือจะเพิ่มโอกาสในทางธุรกิจให้กับธนาคารพาณิชย์ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างความเสี่ยงให้กับธนาคาร ซึ่งเป็นสถาบันการเงินหลักในกลุ่มธุรกิจทางการเงินนั้น ๆ ด้วย เนื่องจากหากกิจการของบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือมีปัญหาหรือประสบภาวะขาดทุน ก็ส่งผลกระทบต่อมายังธนาคาร ทั้งในด้านการเงินและด้านชื่อเสียงขององค์กร ทำให้ผู้เกี่ยวข้องต้องมองย้อนกลับไปตรวจสอบมาตรการกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ว่าเพียงพอและเหมาะสมกับการกำกับดูแลสถาบันทางการเงิน ซึ่งมีการขยายรูปแบบและพัฒนาขอบเขตวิธีดำเนินการทางธุรกิจไปเป็นอย่างมากนี้หรือไม่

การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น ใช้ระบบการกำกับแบบแยกส่วน โดยจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันและธุรกรรมทางการเงินแต่ละประเภทแยกออกจากกัน ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลนั้นๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงิน, สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ดูแลธุรกิจหลักทรัพย์, สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย รับผิดชอบธุรกิจประกันชีวิต, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดูแลสหกรณ์ประเภทต่างๆ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรกำกับดูแลเหล่านี้มีความเป็นอิสระต่อกัน และมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ เพื่อการกำกับหรือตรวจสอบธุรกิจการเงินในความรับผิดชอบของตน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ลักษณะของการกำกับดูแลธุรกิจการเงินแต่ละประเภทเป็นไปแบบต่างคนต่างทำ ไม่มีความเชื่อมโยง สอดคล้องหรือรองรับซึ่งกันและกัน ทั้งๆ ที่ธุรกิจการเงินทุกประเภทล้วนมาจากรากฐานเดียวกัน คือ การให้บริการด้านการเงิน

ด้วยเหตุผลข้างต้น การกำกับแบบแยกส่วนแต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่น่าจะเพียงพอต่อการดูแลความมั่นคงของระบบธุรกิจการเงินในภาพรวมได้ โดยเฉพาะในปัจจุบันซึ่งตลาดการเงินมีบริการด้านการเงินที่หลากหลาย และมีธุรกรรมที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อนในรูปแบบของกลุ่มธุรกิจทางการเงินซึ่งรวมบริการด้านธนาคารพาณิชย์ หลักทรัพย์ และประกันชีวิต ไว้อย่างครบวงจร (Universal Banking) เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือนักลงทุนอย่างเต็มที่ ทำให้การกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินแบบแยกส่วนตามประเภทของกิจการแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนที่ผ่านมา ไม่เพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจทางการเงินในปัจจุบันได้อีกต่อไป แนวทางการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มหรือ Consolidated Supervision จึงเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินให้มีความมั่นคง และดำเนินธุรกิจได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจทางการเงินที่ไม่มีผู้กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ และเพื่อป้องกันมิให้ความเสี่ยงต่าง ๆ จากการประกอบธุรกิจของบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินส่งผลกระทบต่อฐานะความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์และระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม แนวทางการกำกับแบบรวมกลุ่มก็เป็นเพียงเครื่องมือชิ้นหนึ่ง ซึ่งองค์การระหว่างประเทศคิดค้นขึ้น และแนะนำให้หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติตาม เพื่อความมั่นคงของระบบการเงินในภาพรวม โดยที่แต่ละประเทศมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะรับเอาแนวทางดังกล่าวมาใช้ในประเทศตนหรือไม่ มากน้อยเพียงใด สำหรับประเทศไทยนั้น ได้รับเอาแนวทางการกำกับแบบรวมกลุ่มมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 แล้ว ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจให้กับสถาบันการเงิน และดูแลบริษัทในเครือให้มีความมั่นคง ไม่ส่งผลกระทบในแง่ร้ายไปยังสถาบันการเงินได้ แต่การนำมาตรการของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยนั้นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของระบบธุรกิจและสถานการณ์ที่แท้จริงในตลาดการเงินไทย เพื่อให้มาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีของการกำกับแบบรวมกลุ่ม โดยศึกษาเปรียบเทียบจากหลักเกณฑ์ของ BIS และหลักเกณฑ์ที่ประเทศต่างๆ บัญญัติขึ้น ตลอดจน การนำหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มมาใช้ในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางที่จะพัฒนามาตรการกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ตามหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการของหลักการกำกับแบบรวมกลุ่ม รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องนำหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มมาใช้
2. เปรียบเทียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทยกับต่างประเทศ และวิเคราะห์ความแตกต่างเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย
3. เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงินตามหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทย ในเชิงกว้าง เพื่อให้ได้แนวทางที่จะพัฒนากฎหมายหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.4 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาวิจัยโดยจะใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบการวิจัยข้อมูลโดยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาวเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความและสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อทราบแนวทางที่ถูกต้องและควรจะเป็นสำหรับการแก้ไขกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันทางการเงิน โดยในการบรรยายจะใช้วิธีการพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method) เป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย ซึ่งจะเริ่มจากความหมายและขอบข่ายของการประกอบธุรกิจทางการเงิน ทฤษฎีที่เป็นแนวความคิดในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ซึ่งได้มีพัฒนาการมาจนถึงแนวความคิดในการกำกับแบบรวมกลุ่ม เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลที่เสนอแนะโดยองค์ระหว่างประเทศแล้ว แต่สามารถจะปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์และทดสอบความถูกต้องตามสมมติฐานที่วางไว้แล้ว คาดว่าจะได้รับประโยชน์จากการวิจัยเรื่องนี้อย่างต่อไปนี้

1. ทำให้เกิดความเข้าใจในแนวคิด วิวัฒนาการ และหลักการของการกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงิน โดยวิธีการกำกับแบบรวมกลุ่ม
2. ทำให้เข้าใจเหตุผลและความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องนำหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มมาใช้
3. ทำให้ทราบความแตกต่างของแต่ละประเทศในการนำหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มไปใช้ในการกำกับดูแลสถาบันทางการเงิน
4. ได้แนวทางที่จะพัฒนากฎหมายหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์และการกำกับดูแล

2.1 วิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

2.1.1 ความเป็นมาของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

จุดเริ่มต้นของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยนั้น อยู่ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ซึ่งทรงเริ่มนโยบายการค้ากับต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวขึ้นจึงเกิดความจำเป็นต้องมีธนาคารพาณิชย์ โดยเริ่มจากการมี “บริษัทตัวแทนธนาคาร” ซึ่งธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศจะแต่งตั้งบริษัทการค้าขึ้นเป็นตัวแทนของธนาคารในการติดต่อกับลูกค้าในประเทศไทย เพื่อให้บริการด้านการส่งสินค้าขาออกและนำสินค้าเข้า ตลอดจนรับฝากเงินและให้กู้ยืมเงิน ต่อมาเมื่อปริมาณการค้าต่างประเทศขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจึงได้ขยายธุรกิจเข้ามาในรูปแบบของ “สาขาธนาคาร” โดยธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ (The Hong Kong & Shanghai Corporation) เป็นธนาคารต่างประเทศแห่งแรกที่เข้ามาตั้งสาขาในประเทศไทย เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2431 จากนั้นก็มีธนาคารอื่นๆ มาเปิดสาขาอีก เช่น ธนาคารชาร์เตอร์ ธนาคารแห่งอินโดจีนของฝรั่งเศส เป็นต้น

ส่วนธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของไทยจริงๆ นั้น เริ่มต้นมาจากดำริของพระเจ้าอยู่หัวยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น ซึ่งทรงตระหนักถึงความจำเป็นของประเทศที่ต้องการค้าขายกับต่างชาติ แต่คนไทยและพ่อค้าชาวจีนกลับไม่ได้รับความสะดวกจากธนาคารต่างประเทศที่มาตั้งสาขาในประเทศเท่าที่ควร พระองค์จึงได้จัดหาเงินทุนประมาณ 30,000 บาท เพื่อทดลองทำกิจการที่ดำเนินงานในลักษณะธนาคารพาณิชย์ซึ่งทรงขนานนามว่า “บุคคัลลีย์” (Book Club) ขึ้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2477 ดำเนินกิจการรับฝากเงินโดยให้ดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี แล้วนำไปให้กู้ยืมในธุรกิจเกี่ยวกับที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการรับจ้าง ซึ่งปรากฏว่าสามารถดำเนินธุรกิจไปได้ด้วยดี จึงได้ออกหุ้นสำหรับการขยายงานในรูปแบบบริษัท แล้วเชิญชวนให้ ดอยซ์ เอเชียติช แบงก์ ธนาคารของเยอรมัน และเดน ดานส์เก ลานด์ มานด์ส แบงก์ แห่งเดนมาร์ก มาซื้อหุ้นด้วย แม้ว่าในระหว่างการเตรียมการเพื่อยื่นขอจดทะเบียนจะเกิดสถานการณ์ที่เป็นอุปสรรคขึ้นบ้าง แต่ธนาคารของไทยแห่งแรกก็ได้ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2449 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงออกประกาศพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ บริษัทแบงก์สยามกัมมาจล ทุนจำกัด ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้อย่างเป็นทางการนับแต่นั้นเป็นต้นมา

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุคจนถึงปัจจุบัน กิจกรรมธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยได้มีพัฒนาการมาเป็นลำดับจนทัดเทียมกับธนาคารต่างประเทศทั้งในด้านการบริหารงาน การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ การให้บริการด้านการค้าต่างประเทศ การให้บริการประเภทอื่นๆ ตลอดจนการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการบริหารและการบริการลูกค้า ทำให้ธนาคารพาณิชย์เป็นสื่อกลางทางการเงินที่มีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแล และมีอำนาจออกประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ทั้งในด้านความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ด้านนโยบายการเงินของประเทศและด้านการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค¹

2.1.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์ไทยในอดีต²

2.1.2.1 ระยะเวลาแรก พ.ศ. 2449 - 2484

นับแต่มีการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ไทยแห่งแรกขึ้นในปี 2449 ธนาคารบางกอกซิตีแบงก์ซึ่งก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2452 เป็นธนาคารแรกในประวัติศาสตร์ธนาคารพาณิชย์ไทยที่มีปัญหา ในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับผลผลิตภาคการเกษตรโดยเฉพาะข้าวเป็นหลัก แต่เนื่องจากการปลูกข้าวไม่ได้ผลติดต่อกันหลายปี การส่งออกข้าวลดน้อยลงอย่างมาก ทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำ จนเกิดผลกระทบต่อธุรกิจของธนาคาร ดังนี้

(1) ธนาคารบางกอกซิตีแบงก์

ปัญหา เงินหมุนเวียนไม่คล่องตัว เนื่องจากผู้ฝากเงินต้องถอนเงินไปใช้ ส่วนผู้กู้ก็ประสบความเสียหายจนไม่อาจชำระหนี้คืนธนาคารได้ ส่งผลให้ธนาคารไม่มีเงินจ่ายตามเช็คที่ลูกค้าสั่งจ่ายตามบัญชีที่มีอยู่กับธนาคาร

การแก้ไข แบงก์จีนสยามซึ่งมีความเกี่ยวโยงกันทางธุรกิจ ได้เข้ามาช่วยเหลือ โดยการรวบรวมกิจการแล้วจัดตั้งบริษัทแบงก์จีนสยาม ทุนจำกัด ขึ้น แต่ก็ไม่สามารถเร่งรัดหนี้เดิมได้ จนล้มละลายและปิดกิจการไปในปี 2456

¹ สาราญ รอดเพชร และชรินทร์ แซ่มสาคร, ประวัติศาสตร์ธนาคารพาณิชย์ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาพันธ์, 2541), หน้า 7-36.

² ชัยชาญ วิบูลศิริ, เจาะวิกฤตสถาบันการเงินไทย พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: เยาว์ฉัตรการพิมพ์, 2541), หน้า 61-67.

(2) แบนด์สยามกัมมาจล ทุนจำกัด

ปัญหา ลูกค้าพากันมาถอนเงินเพราะเกิดความไม่เชื่อมั่นจากการล้มละลายของบริษัทแบงก์เงินสยาม ทุนจำกัด และถูกบริษัทแบงก์เงินสยาม ทุนจำกัดทุจริตจนเกิดหนี้เสียเป็นจำนวนมาก

การแก้ไข ลดทุนและเพิ่มทุน โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้พระคลังข้างที่ยืมเงินจากพระคลังมหาสมบัติมาซื้อหุ้นใหม่ ทำให้ธนาคารรอดพ้นจากวิกฤต และเจริญเติบโตด้วยความมั่นคงจนกระทั่งกลายเป็นธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน

2.1.2.2 ระยะเวลาที่ 2 พ.ศ.2485 – 2522

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับกองทัพญี่ปุ่น ส่งผลให้สาขานาคารพาณิชย์ของต่างประเทศยกเว้นของญี่ปุ่นต้องปิดกิจการลง รัฐบาลไทยจึงอนุญาตให้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์ไทยขึ้นใหม่อีกหลายธนาคาร แต่บางธนาคารก็ประสบปัญหา เช่น

(1) ธนาคารมณฑล จำกัดและธนาคารเกษตร จำกัด

ปัญหา มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และหนี้เสียเพิ่มขึ้นตลอดเวลา เพราะมีการปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่และพรรคพวกมากเกินไปโดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันที่เพียงพอหรือคุณภาพต่ำ ประกอบกับการขยายสาขาอย่างรวดเร็ว รวมถึงภาวะเงินเฟ้อจากการใช้จ่ายภาครัฐแบบไม่มีระเบียบแบบแผน ในขณะที่การส่งออกข้าวและดีบุกลดลงอย่างมาก เพราะภูมิอากาศไม่อำนวยและความต้องการดีบุกในตลาดโลกลดลง

การแก้ไข ทางกรมเข้าช่วยเหลือด้วยการให้กู้ยืมเงินอัตราดอกเบี้ยต่ำเพิ่มทุน นำเงินมาฝาก ส่งผู้บริหารกลุ่มใหม่เข้าไปทำงาน แล้วควบกิจการเข้าด้วยกันโดยเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด ในปี 2509 โดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้นใหญ่ กลายเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐแห่งแรก

(2) ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด (ธนาคารมหานครจำกัด มหาชน)

ปัญหา มีหนี้เสียสะสม โดยการกระทำของกรรมการทั้งที่เป็นนักการเมืองและนักธุรกิจ ประกอบกับการขยายสาขาเร็วเกินความสามารถทั้งด้านการเงินและบุคลากร

การแก้ไข ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์อื่นอีก

13 ธนาคาร ใ้กู้ยืมเพื่อเพิ่มสภาพคล่อง ให้หน่วยราชการนำเงินฝาก และช่วยซื้อหุ้นเพิ่มทุน จนผ่านพ้นวิกฤตไปได้

2.1.2.3 ระยะเวลาที่ 3 พ.ศ.2522 – 2535

หลังวิกฤตการณ์ทางการเงินของบริษัทราชาเงินทุนที่เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น จนทางการต้องจัดตั้งโครงการ 4 เมษายน 2527 เพื่อเรียกความเชื่อมั่น จากนั้นไม่นานก็เกิดปัญหาขึ้นกับธนาคารพาณิชย์ คือ

(1) ธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด

ปัญหา ผู้บริหารอาศัยจุดอ่อนของกฎหมายคุ้มครองผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง โดยการกู้เงินจากต่างประเทศแล้วไม่ลงบัญชี มีหนี้สินด้อยคุณภาพและเสียหายจำนวนมาก จนผลประกอบการขาดทุน ผู้ฝากจึงพากันมาถอนเงินเพราะขาดความเชื่อถือ

การแก้ไข ทางการสั่งให้ผู้ถือหุ้นโอนหุ้นไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งและสิทธิออกเสียงบางส่วนให้ทางการโดยคิดมูลค่าพอสมควร และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ส่งผู้บริหารชุดใหม่เข้าไปสะสางหนี้สินและสินทรัพย์ รวมทั้งสั่งให้ลดทุนเพื่อตัดบัญชีความเสียหาย ก่อนเพิ่มทุนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังให้เงินกู้ที่ไม่มีดอกเบี้ยแต่มีทรัพย์สินเป็นประกัน ก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสยาม จำกัด ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐแห่งที่สอง ต่อมาในปี 2530 ได้รวมกิจการกับธนาคารกรุงไทย โดยให้โอนสินทรัพย์ดีและหนี้สินส่วนใหญ่รวมถึงบัญชีเงินฝากทุกรายแก่ธนาคารกรุงไทย แล้วลดขอบเขตการดำเนินธุรกิจของธนาคารลงเหลือแค่การติดตามหนี้สินที่มีปัญหา จากนั้นได้คืนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์และเปลี่ยนเป็นบริษัททิพยสิน จำกัด ทำหน้าที่เร่งรัดหนี้สินและติดตามรวบรวมทรัพย์สินของผู้บริหารเดิม

(2) ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน)

ปัญหา หลังจากทีทางการได้ให้ความช่วยเหลือครั้งแรกในปี 2512 ขณะที่ยังเป็นธนาคารไทยพัฒนา จำกัด แต่ธนาคารมหานคร ก็ได้เกิดปัญหาการเงินขึ้นอีกครั้งในปี 2526 – 2527 เนื่องจากการขาดทุนจากธุรกิจเงินตราต่างประเทศ จากการเก็งกำไรของผู้บริหาร และการให้สินเชื่อหละหลวม เอื้อประโยชน์แก่ผู้บริหารและพรรคพวก มีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพสูง แต่เงินสำรองสำหรับสินทรัพย์น้อย ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นพากันมาถอนเงิน และเจ้าหน้าที่ต่างประเทศก็เรียกหนี้คืนในเวลาไล่เลี่ยกัน

การแก้ไข กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ให้ความช่วยเหลือด้วยการให้เงินกู้ และนำเงินมาฝาก ต่อมาเปลี่ยนวิธีการเป็นการซื้อหุ้นเพิ่มทุน หลังจากทีธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้ลดทุนเพื่อตัดผลเสียหาย 95% นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวนหนึ่งเพื่อชดเชยส่วนของสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ พร้อมแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงตัวแทนทางการเข้าร่วมบริหารงาน ทำให้ฐานะและผลการดำเนินงานดีขึ้น จนสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ในปี 2534 กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงทยอยขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์จนเหลือเพียง 15.25% ของหุ้นทั้งหมด

(3) ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน)

ปัญหา เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2528 - 2529 เนื่องจากการบริหารสินเชื่อที่ไม่รัดกุม ปลดปล่อยสินเชื่อให้เครือญาติของกรรมการ เพื่อนำไปลงทุนในกิจการอื่นโดยไม่มีหลักประกันหรือไม่เพียงพอ รวมทั้งมีความขัดแย้งกันเองระหว่างกลุ่มผู้บริหารจนกระทบความเชื่อมั่นของผู้ฝากและเจ้าหนี้

การแก้ไข ตั้งแต่ปี 2530 ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและแต่งตั้งตัวแทนเข้าร่วมเป็นกรรมการ จากนั้นสั่งให้เพิ่มทุนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้เข้ามาซื้อหุ้นตามเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งผลให้มีฐานะและการดำเนินงานดีขึ้นจนกลับสู่ภาวะปกติและสามารถชำระคืนเงินกู้ยืมแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงถอนตัวจากการให้ความช่วยเหลือและขายหุ้นที่ถืออยู่ทั้งหมดในปี 2536

(4) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

ปัญหา หลังจากควมรวบรวมกิจการกับธนาคารสยามจำกัด ทำให้ธนาคารกรุงไทยมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลปัญหาที่ค้างของธนาคารดังกล่าวจนเกิดปัญหาขึ้น

การแก้ไข กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ให้ความช่วยเหลือโดยให้กู้ยืมโดยไม่มีดอกเบี้ย แต่มีพันธบัตรเป็นประกันเพื่อให้ธนาคารได้ดอกเบี้ยไปชดเชยภาระค่าใช้จ่ายเหล่านั้น จากนั้น พ.ศ.2530 กองทุนฯ ได้ซื้อหุ้นเพิ่มทุนและทยอยซื้อหุ้นเพิ่มทุนตามสิทธิของผู้ถือหุ้นเดิม จนกลับสู่ภาวะปกติ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงจำหน่ายหุ้นจนเหลือแค่ 29.27% ในปลายปี 2536

(5) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

ปัญหา การบริหารงานก่อให้เกิดหนี้เสียสะสมหลายปี ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้ระบบตัวแทนในอดีต จนเกิดปัญหาในการหารายได้และปัญหาเงินกองทุนติดลบ แม้จะมีการเปลี่ยนผู้บริหารหลายครั้งแต่ก็แก้ปัญหาไม่ได้ เพราะผู้บริหารขาดประสบการณ์ จนถึงปี 2529 ฐานะของธนาคารเสื่อมถอยจนน่าวิตก

การแก้ไข ตั้งแต่ปี 2530 ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้มีการลดทุนเพื่อตัดผลขาดทุนออกถึง 95% เพราะธนาคารไม่สามารถเพิ่มทุนได้ตามที่ทางการกำหนด จากนั้นปรับโครงสร้างผู้บริหารและสั่งให้เพิ่มทุน โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ช่วยซื้อหุ้นเพิ่มทุน พร้อมตั้งตัวแทนกองทุนฯ เข้าเป็นกรรมการ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้กู้ดอกเบี้ยต่ำโดยมีกำหนดชำระคืนในปี 2535 แต่เมื่อครบกำหนดธนาคารก็ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงให้ยืมต่อโดยมีสินทรัพย์เป็นประกัน จนธนาคารมีฐานะการดำเนินงานดีขึ้นเป็นลำดับ มีกำไรจนจ่ายปันผลแก่ผู้ถือหุ้นได้ และคืนเงินกู้ทั้งหมดแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในต้นปี 2538 หลังสามารถกันสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญได้ครบถ้วนแล้ว กองทุนฯ จึงขายหุ้นจนเหลือเพียง 8.54% ในสิ้นปี 2538

2.1.2.4 ระยะเวลาที่ 4 วิฤตเศรษฐกิจทางการเงินในช่วงปี พ.ศ.2540 – 2541

สืบเนื่องจากที่รัฐบาลไทยได้ยกเลิกมาตรการควบคุมการปริวรรตเงินตราเมื่อประมาณปี 2533* และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (Bangkok International Banking Facilities: BIBF) เพื่อระดมทุนจากต่างประเทศได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ภาคเอกชนในประเทศเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย โดยไม่ปรากฏความกังวลเกี่ยวกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนและปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพ ดังจะเห็นได้จากที่ในช่วงก่อนปี 2540 สัดส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (Loan-to-Deposit Ratio) ของธนาคารพาณิชย์เอกชนยืนอยู่เหนือ 130% โดยส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ต่างประเทศระยะสั้น และปล่อยกู้ในธุรกิจที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตหรือเป็นการ

* รัฐบาลไทยได้ยอมรับพันธะข้อ 8 ของความตกลงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่กำหนดพันธะของประเทศสมาชิก ดังนี้

- (1) ไม่จำกัดการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อการชำระหนี้หรือโอนเงินสำหรับธุรกรรมบัญชีเดินสะพัด
- (2) ไม่ใช้วิธีปฏิบัติอย่างลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิก
- (3) ไม่ใช้วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา
- (4) เมื่อได้รับการร้องขอต้องรับแลกเปลี่ยนสกุลของตนคืนจากประเทศสมาชิกอื่นที่ได้รับเงินตรานั้น

ลงทุนในธุรกิจที่มีความเสี่ยงมาก เช่น ภาคอสังหาริมทรัพย์ การเก็งกำไรในตลาดหุ้นและการให้สินเชื่อเพื่อการบริโภคในสัดส่วนที่สูง ประกอบกับการขยายสินเชื่อให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกัน (Related Party Transaction) จนก่อให้เกิดความเปราะบางทางการเงินแบบแฝงในระบบสถาบันการเงินไทย⁴

นอกจากนี้ ยังมีการผ่อนคลายหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน เช่น ยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากเพื่อส่งเสริมการระดมเงินออมและเพิ่มความคล่องตัวของระบบการเงิน ผ่อนผันการเปิดสาขา อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจใหม่ๆ เช่น การจัดจำหน่ายตราสารหรือหลักทรัพย์ (underwriter) การประกอบธุรกิจที่ปรึกษาทางการเงิน (financial advisor) การให้บริการเป็นผู้จัดการหรือบริษัทจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (provident fund) และกองทุนส่วนบุคคล (private fund) ซึ่งเป็นไปตามมาตรการเปิดเสรีทางการเงินที่มีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มความคล่องตัวของสถาบันการเงินไทยในการแข่งขันกับต่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์และเพิ่มบทบาทของประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางทางการเงินของภูมิภาค ทำให้ระบบสถาบันการเงินในประเทศไทยมีการแข่งขันกันมากขึ้น โดยมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เช่น บริษัทเงินทุนสามารถประกอบธุรกิจด้านเงินตราต่างประเทศและเปิดสำนักงานบริการเงินกู้ ธนาคารพาณิชย์สามารถให้บริการด้านหลักทรัพย์และร่วมลงทุนในบริษัทจัดการกองทุน รวมทั้งมีการพัฒนาระบบการชำระเงินให้สะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยนำเทคโนโลยีและระบบโทรคมนาคมที่ทันสมัยมาใช้ ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว⁵

วิกฤตเศรษฐกิจได้เริ่มแสดงออกในปี 2539 ที่ภาวะการส่งออกชะลอตัวเป็นอย่างมาก การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงถึง 8%⁶ ส่งผลให้นักลงทุนไม่เชื่อมั่นในความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของประเทศไทย จึงเกิดการไหลออกของเงินทุนเป็นจำนวนมาก ประกอบกับขณะนั้นมีการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนหรือการเก็งกำไรค่าเงินบาทเกิดขึ้น ธนาคารแห่ง

⁴ ประสาร ไตรรัตน์วรกุล และธัญญลักษณ์ วัชรชัยสุรพล, “รูปแบบธุรกิจใหม่(Business Model) ของธนาคารพาณิชย์เอกชน,” ใน การสัมมนาวิชาการประจำปี 2549 เรื่อง สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง?(กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549), หน้า 1-2.

⁵ นภาพร เรืองสกุล, รายงานที่ตีพิมพ์เรื่อง สถาบันการเงินไทยกับการแข่งขันในอนาคต ฉบับที่ 12 พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537), หน้า 4-5.

⁶ สำนักวิจัยและข้อมูล องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน, วิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา 2540-2545: บทบาทและหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและข้อมูล, 2545), หน้า 12.

ประเทศไทยจึงพยายามซื้อเงินบาทและขายเงินดอลลาร์สหรัฐเพื่อปกป้องค่าเงินบาทไว้ จนส่งผลกระทบต่อทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ในที่สุดเมื่อเห็นว่าจะไม่สามารถคงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่อิงกับตระกร้าเงิน (basket system) ไว้ได้ ทางราชการจึงเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นแบบลอยตัว (floating exchange rate) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนลงไปถึงระดับต่ำสุดที่ 57 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ และ GDP ของประเทศลดต่ำลงจนติดลบถึง 1.8% ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงโดยเฉพาะภาคการผลิตและภาคอุตสาหกรรม และส่งผลกระทบต่อเนื่องมายังระบบสถาบันการเงินไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ อันเนื่องมาจากปัญหาการเพิ่มขึ้นของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non-performing loan: NPL) ซึ่งเกิดจากระบบธนาคารพาณิชย์ที่อ่อนแอทางด้านเทคนิคและขาดประสิทธิภาพในการบริหารเงินฝากและเงินกู้ โดยเฉพาะการปล่อยสินเชื่อแก่บุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารของธนาคารหรือสถาบันการเงิน รวมถึง ประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสินเชื่อหลังจากที่ได้ปล่อยสินเชื่อแล้ว โดยปัญหาที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญ เช่น

(1) ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การหรือ BBC เนื่องจากการกระทำผิดพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มาตรา 12 (2) และ (5) รวมทั้งการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ผิดพลาด เช่น

1) การให้สินเชื่อและก่อภาระผูกพันแก่กิจการที่กรรมการ หรือพนักงานของธนาคารหรือตัวแทนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยไม่มีหลักประกันที่มั่นคงค้ำประกันหนี้สิน และเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบก็ไม่ดำเนินการให้ลูกหนี้เหล่านั้น จัดหาหลักทรัพย์ที่มั่นคงมาจำนองหรือจำนำเป็นประกันเพิ่มเติม หรือให้กรรมการหรือพนักงานของธนาคารผู้รับผิดชอบในการอนุมัติ เป็นผู้ค้ำประกันส่วนตัวภายในระยะเวลาที่กำหนด

2) การไม่ระงับการต่ออายุสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้าข้ามสกุลกับกิจการที่กรรมการ หรือพนักงานของธนาคารหรือตัวแทนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งให้ลูกหนี้นี้ดังกล่าวชำระส่วนต่างให้เสร็จสิ้นเมื่อสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศดังกล่าวครบกำหนด

3) การให้กลุ่มบริษัทพระพินิจ ซึ่งมีผู้บริหารระดับสูงของธนาคาร เกี่ยวข้อง กู้เงินเพื่อซื้อที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่ ราชบุรี พะเยา จำนวน 480 ล้านบาท ผ่านผู้ซื้อกู้ ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายธุรการของธนาคาร 13 คน

4) การให้กลุ่มบริษัทไบยาเอเชียอาคเนย์ ซึ่งเมื่อปี 2530 เป็นหนี้ธนาคารอยู่ 1,400 ล้านบาท แปลงหนี้เป็นทุน โดยให้เจ้าของเดิมโอนหุ้น 9,000 หุ้น ซึ่งคิดเป็น 75% ให้แก่ธนาคาร แต่ในที่สุดยอดหนี้คงค้างของบริษัทกลับเพิ่มขึ้นเป็น 3,428 ล้านบาท ในขณะที่ทรัพย์สินของบริษัทมีเพียง 1,200-1,400 ล้านบาท

5) การเข้าถือหุ้น 75% ของทุนจดทะเบียน 14 ล้านบาท ของบริษัทเอื้อวิทยาอุปกรณ์ (ประกอบธุรกิจผลิตเสาโครงสร้างเหล็กใช้ในการเดินสายไฟแรงสูง) ซึ่งมีหนี้สินกับธนาคาร 300 ล้านบาท พร้อมส่งตัวแทนของธนาคารเข้าไปควบคุมงานบริหาร แต่ปรากฏว่าหนี้สินของบริษัทกลับเพิ่มขึ้นเป็น 1,343 ล้านบาท

6) การเข้าถือหุ้น 99% และเข้าควบคุมกิจการในกลุ่มบริษัท รุ่งเรืองทรายงามเชียงใหม่ ซึ่งมีหนี้สินกับธนาคาร 300 ล้านบาท แต่สุดท้ายหนี้สินกลับเพิ่มขึ้นเป็น 1,254 ล้านบาท

7) การร่วมทุนกับบริษัทศรีกรุงวัฒนาและบริษัทอาซาฮิยูเก็นทำโครงการสยามอรุณคอมเพล็กซ์ ซึ่งธนาคารได้ให้สินเชื่อเบื้องต้น 700 ล้านบาท ต่อมากลุ่มผู้ถือหุ้น ญี่ปุ่นถอนตัวพร้อมนำเงินกู้ 3,000 ล้านบาทไปด้วย ธนาคารจึงต้องปล่อยกู้เพื่ออุดหนุนอีก 3,000 ล้านบาท แต่โครงการดังกล่าวก็ไม่มีควมคืบหน้าในการดำเนินงาน

8) การให้ซัพพอร์ตซีเอสเต็มส์และกิจการในเครือ ลงทุนซื้อหุ้นของธนาคารส่วนหนึ่งเก็บไว้ตั้งแต่ราคา 15-16 บาทต่อหุ้น และได้ราคาหุ้นอีกจำนวนหนึ่งระหว่าง ตุลาคม - พฤศจิกายน 2535 รวมประมาณ 12,000 ล้านบาท โดยธนาคารปล่อยสินเชื่อให้บริษัท และกิจการในเครือไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท

9) การเป็นที่ปรึกษาด้านการลงทุนให้ พีแอนด์เอโฮลดิ้ง เข้าซื้อหุ้นบริษัทเอเชียทิวทัศน์ (ผลิตและจำหน่ายรองเท้า) ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใกล้ล้มเหลวในประเทศไทย โดยธนาคารได้ปล่อยเงินกู้ 121 ล้าน เพื่อใช้ในการซื้อหุ้นดังกล่าว ซึ่งเป็นการซื้อโดยใช้เงินกู้ทั้ง 100%

10) การปล่อยสินเชื่อเพื่อเทคโนโลยีกิจการ ภายในระยะเวลา 12 เดือน ของปี 2537 ไม่ต่ำกว่า 9,000 ล้านบาท คิดเป็น 8% ของสินเชื่อทั้งหมด

การแก้ไข ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้มาตรา 46 ทวิ (2) เพื่อเอาผิดกับนายเกริกเกียรติ ชาลีจันทร์ ซึ่งเป็นผู้บริหารของธนาคารกับพวก และมีคำสั่งปิดกิจการธนาคารโดยโอนสินทรัพย์ที่ดีและเงินฝากของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การไปยังธนาคารกรุงไทย และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ แปรเปลี่ยนกู้ยืมที่ให้แก่ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเป็นทุนให้แก่ธนาคารกรุงไทย และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เหลือ

(2) **ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)** เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจพบว่า มีการปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่มบริษัทที่กรรมการหรือผู้ถือหุ้นของธนาคารมีส่วนเกี่ยวข้องเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 12(2) และมาตรา 12 ทวิ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อด้วยคุณภาพ

การแก้ไข ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งห้ามมิให้ธนาคารศรีนครปล่อยสินเชื่อให้กับกลุ่มบริษัทดังกล่าวในปี 2538 อย่างไรก็ตาม ณ เดือนกันยายน 2541 ธนาคารศรีนครมีหนี้ของกรรมการทั้งหมดประมาณ 20,000 ล้านบาท โดยเป็นหนี้ของกลุ่มเดอะไพบูลย์ ถึง 8,000 ล้านบาท⁷

จากตัวอย่างของปัญหาที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์ไทยในอดีตนั้นสามารถจำแนกสาเหตุใหญ่ๆ ได้ 3 ประการ คือ

(1) **ความเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจ** ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมาก เห็นได้จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในแต่ละครั้ง ทั้งในระยะเริ่มแรกที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเนื่องจากการปลูกข้าวไม่ได้ผลติดต่อกันหลายปี ส่งผลให้ธนาคารบางกอกซิติแบงก์เกิดปัญหาถึงขั้นล้มละลายไป หรือวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ทำให้ธนาคารและสถาบันการเงินต่างๆ ต้องปิดตัวไปเป็นจำนวนมาก

(2) **การบริหารจัดการหรือการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ผิดพลาด** เช่น การให้สินเชื่อหรือลงทุนในธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งมากเกินไป โดยไม่มีระบบการบริหารความเสี่ยงที่ดีพอ ตลอดจนความอ่อนแอทางด้านเทคนิคและการขาดประสบการณ์ในการบริหารเงินฝากและเงินกู้ โดยเฉพาะการปล่อยสินเชื่อแก่บุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารของธนาคารหรือสถาบันการเงิน รวมถึง ขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสินเชื่อภายหลังจากที่ได้ปล่อยสินเชื่อไปแล้ว

⁷ ภาสกร เขียวเสวตกุล, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ในการควบคุมบริษัทในเครือ เพื่อการพัฒนาระบบธนาคารพาณิชย์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 103-105.

(3) **ปัญหาการทุจริต** ทั้งที่กระทำโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติการ เนื่องจากในอดีตนั้น ธนาคารพาณิชย์มักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้บริหาร ตลอดจนกรรมการ และผู้มีอำนาจทางการเมืองต่างๆ โดยการฉ้อโกงทรัพย์สินจากธนาคารพาณิชย์ไปยังบริษัทที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านั้นด้วยวิธีการที่แยบยล จนทางการยากที่จะตรวจสอบได้ เช่น การจัดตั้งบริษัทในเครือ โดยกระจายสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทต่างๆ อย่างซับซ้อนหลายช่วงหลายตอน จนจำนวนหุ้นที่บริษัทนั่นเอง กรรมการ หรือผู้มีความเกี่ยวข้อง ถืออยู่ในบริษัทอื่น ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ทำให้บริษัทดังกล่าวกลายเป็นบริษัทที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธนาคารในลักษณะของบริษัทในเครือซึ่งไม่เป็นที่เปิดเผย และอาจจะมีการดำเนินการที่ไม่โปร่งใสในการให้สินเชื่อหรือก่อภาวะผูกพันที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การให้สินเชื่อเกินอัตรา โดยไม่มีหลักประกัน หรือเป็นหลักประกันชั้นเลขที่ไม่สามารถจะบังคับชำระหนี้ได้ ซึ่งเป็นธุรกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นอันตรายต่อธนาคารเป็นอย่างมากดังตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต

2.2 ขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ก่อนมีหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม

2.2.1 ขอบเขตด้านประเภทธุรกิจ

ก่อนมีหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้กฎหมาย 7 ฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505
- (2) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522
- (3) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พ.ศ.2528
- (4) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535
- (5) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540
- (6) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540
- (7) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541

โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 ได้ให้นิยามที่กำหนดขอบเขตของธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ไว้ว่า

“การธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า การประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้และจะใช้ประโยชน์เงินนั้นในทางหนึ่งหรือหลายทาง เช่น (ก) ให้สินเชื่อ (ข) ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด (ค) ซื้อขายเงินปริวรรตต่างประเทศ

“ให้สินเชื่อ” หมายความว่า ให้กู้ยืมเงิน ซื้อ ซื้อลด รับช่วงซื้อลดตัวเงิน เป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายหรือสั่งให้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของผู้เคยค้า หรือเป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายเงินตามภาระผูกพันตามเลตเตอร์ออฟเครดิต

นอกจากธุรกิจที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 นี้แล้ว กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้อีกตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 9 ทวิ ว่า “นอกจากการธนาคารพาณิชย์แล้ว ธนาคารพาณิชย์อาจกระทำธุรกิจที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ เช่น การเรียกเก็บเงินตามตัวเงิน การรับอาวัลตัวเงิน การรับรองตัวเงิน การออกเลตเตอร์ออฟเครดิต หรือการค้าประกัน หรือธุรกิจทำนองเดียวกันก็ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่จะประกอบธุรกิจการค้าหรือธุรกิจอื่นมิได้”

ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ออกประกาศหรือข้อกำหนดต่างๆ เพื่อกำหนดขอบเขตของธุรกิจที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ เช่น หนังสือของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ณว.(ว) 1636/2530 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2530 ได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจต่อไปนี้

(1) การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ธนาคารพาณิชย์มีไว้เพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ แต่ยังมีได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เช่น อาคารที่ทำการ ที่จอดรถ คลังสินค้าที่ธนาคารพาณิชย์มีไว้เพื่อเก็บรักษาทรัพย์สินที่นำมาวางประกันการให้สินเชื่อ ทั้งนี้ ต้องเป็นการให้เช่าชั่วคราว เพื่อป้องกันการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจเท่านั้น ส่วนอสังหาริมทรัพย์ที่ธนาคารพาณิชย์ได้มาจากการชำระหนี้นั้น ให้ธนาคารพาณิชย์เร่งจำหน่ายออกไปโดยเร็ว ภายในเวลาและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

(2) การจำหน่ายโปรแกรมระบบงานที่ธนาคารพาณิชย์ได้นำมาพัฒนาแล้ว รวมถึงการพัฒนาระบบงานด้านคอมพิวเตอร์ ซึ่งอาจกระทำภายใต้หลักเกณฑ์ว่า

- ต้องมีได้กระทำเป็นทางค้าปกติ
- ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการเงิน
- ต้องมีลักษณะเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วให้ได้ประโยชน์มากขึ้น

(3) การติดต่อหรือแนะนำบริษัทประกันภัย เพื่อประกันภัยทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหนี้ซึ่งมีอยู่กับธนาคารพาณิชย์ แต่ต้องให้เป็นไปตามความสมัครใจของลูกค้าผู้เอาประกันด้วย จะไปบังคับให้ลูกค้าเอาประกันกับบริษัทใดบริษัทหนึ่งมิได้

(4) การให้บริการจัดทำหรือวิเคราะห์โครงการเพื่อการลงทุน (Feasibility Studies)

(5) การจัดหาเงินกู้จากแหล่งต่างๆ ให้แก่ผู้ต้องการเงินกู้ (Loan Syndication) แต่ไม่รวมถึงการจัดการให้ผู้กู้ตรวจสอบตราสารทางการเงิน เช่น พันธบัตร หุ้นกู้ ฯลฯ ตลอดจนการจัดจำหน่ายตราสารดังกล่าว

(6) การเป็นที่ปรึกษาในการซื้อกิจการ รวมกิจการ หรือควบกิจการ (Acquisition, Merger or Consolidation) แต่จะดำเนินการหรือจัดการใดๆ เพื่อออกหลักทรัพย์ในการซื้อกิจการ รวมกิจการ หรือควบกิจการมิได้

(7) การดูแลและเก็บรักษาหลักทรัพย์ (Custodian Service) ซึ่งรวมถึงการรับหรือส่งมอบหลักทรัพย์ การรับหรือจ่ายเงินค่าหลักทรัพย์ การรับเงินปันผล และการส่งมอบผลประโยชน์อันเกิดจากหลักทรัพย์นั้นๆ แต่จะรับคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์แทนลูกค้า ซึ่งถือเป็นกิจการนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์มิได้⁸

ในระยะต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มเปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจใหม่ๆ ได้ตามสภาวะเศรษฐกิจและนโยบายการเงินการคลังของประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

⁸ วิชาญ ฤทธิรงค์, การบัญชีธนาคารพาณิชย์ (กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลิฟวิง, 2531), หน้า 1-3.

(1) ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย ได้แก่ การเป็นนายหน้าประกันวินาศภัย และนายหน้าประกันชีวิต และการเผยแพร่แผ่นพับโฆษณาของบริษัทประกันภัย แต่ไม่อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้ออกกรมธรรม์ประกันภัย

(2) ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ ได้แก่ การเป็นตัวแทนนายหน้าจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ประเภทต่างๆ รวมถึง การเป็นที่ปรึกษาการลงทุน การจัดการกองทุนส่วนบุคคล การจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การยืมและการให้ยืมหลักทรัพย์และการขายชอร์ต การติดต่อหรือแนะนำบริการของบริษัทหลักทรัพย์ การเป็นผู้ดูแลเก็บรักษาหลักทรัพย์และเอกสารอื่น ๆ การเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ การเป็นผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ การเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของกองทุนรวม การเป็นผู้จัดการกองทุนในต่างประเทศ โดยจะต้องมีการดำเนินการที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) ธุรกิจอนุพันธ์ทางการเงิน ซึ่งเพียงจะมีการพัฒนาขึ้นในตลาดการเงินไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กำหนดกรอบการทำธุรกรรมให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดโดยมีหลักการว่า ธนาคารพาณิชย์จะต้องสามารถบริหารความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการทำธุรกรรมอนุพันธ์ทางการเงินต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ, ไม่เสนอธุรกรรมในลักษณะที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจและการเงิน, ต้องพิจารณาความเหมาะสมของลูกค้ำและชี้แจงให้ลูกค้ำเข้าใจลักษณะธุรกรรมและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรมอย่างชัดเจนรวมทั้ง ต้องจัดเก็บเอกสารหลักฐานในการทำธุรกรรมเพียงพอแก่การตรวจสอบและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมของประเทศที่สาขาของธนาคารพาณิชย์นั้นตั้งอยู่และตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

(4) ธุรกิจธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ (e-Banking) ได้แก่ การประกอบธุรกิจบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) และการให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Money)

(5) ธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการให้บริการอื่น เช่น

- การจัดทำหรือวิเคราะห์โครงการเพื่อการลงทุน (Feasibility Studies)
- การจัดหาแหล่งเงินกู้จากแหล่งต่างๆ ให้แก่ผู้ต้องการกู้เงิน (Loan Syndication)
- การเป็นที่ปรึกษาทางการเงิน (Financial Advisor)
- การเป็นตัวแทนเรียกเก็บหนี้โดยมีค่าตอบแทนและการแต่งตั้งตัวแทนจ่ายเช็คเช็คหรือเงินสด

- ธุรกิจ Escrow Account
- การให้บริการด้านงานสนับสนุนแก่บุคคลอื่น (Insourcing)
- การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์
- การรับซื้อรับโอนลูกหนี้เงินให้กู้ยืม
- การเช่าซื้อและการให้เช่าแบบลีสซิ่ง (Hire-purchase and Leasing)
- การซื้อคืนภาคเอกชน (Private Repo)
- แฟคเตอริง (Factoring)
- การออกตั๋วแลกเงินเพื่อกู้ยืมเงินจากประชาชน
- ธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ก็มีขอบเขตที่จำกัดคือ จะประกอบธุรกิจการค้าหรือธุรกิจอื่นนอกจากการธนาคารพาณิชย์ไม่ได้ เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ

(1) ความได้เปรียบเรื่องเงินทุน เพราะธนาคารพาณิชย์มีเงินทุนเป็นจำนวนมากจากการรับเงินฝากจากประชาชนและมีต้นทุนของเงินทุนที่ถูกกว่า จึงมีความสามารถที่จะประกอบกิจการได้เกือบทุกประเภท ซึ่งความได้เปรียบในการแข่งขันดังกล่าวอาจนำมาซึ่งการผูกขาดได้

(2) เหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์เอง เนื่องจากการประกอบธุรกิจอื่นๆ ที่ธนาคารพาณิชย์ไม่มีความเชี่ยวชาญมากพออาจทำให้การดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรหรือล้มเหลว ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้

2.2.2 ขอบเขตด้านการลงทุนของธนาคารพาณิชย์ในบริษัทในเครือ

ก่อนมีพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ธนาคารพาณิชย์โดยตัวของธนาคารพาณิชย์เองนั้น สามารถประกอบธุรกิจอื่นนอกจากการธนาคารพาณิชย์ได้อย่างจำกัด เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจอื่นได้* ก็จำกัดขอบเขตประเภทธุรกิจอื่นที่ธนาคารพาณิชย์สามารถดำเนินการได้ไว้เพียงธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องจากการธนาคารพาณิชย์ หรือธุรกิจอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ เช่น การเรียกเก็บเงินตามตั๋วเงิน การรับอาวัลตั๋วเงิน การรับรองตั๋วเงิน

* พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 มาตรา 9 ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

การออกเล็เตอร์ออฟเครดิต หรือการค้าประกันหรือธุรกิจทำนองเดียวกัน ซึ่งก็ต้องขึ้นอยู่กับ การตีความคำว่า “ธุรกิจอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ” ว่าสามารถจะดำเนินการได้ แคลไหนเพียงใด

ในสภาวะของการแข่งขันอย่างรุนแรงในตลาดการเงินซึ่งทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก กับเงินกู้มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย จนรายได้หลักจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยแต่เพียง อย่างเดียวดูเหมือนจะไม่เพียงพออีกต่อไป ธนาคารพาณิชย์จึงจำเป็นต้องหารายได้จากทางอื่น เพิ่มเติม แต่ด้วยข้อจำกัดที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถประกอบธุรกิจอื่นๆ ได้ด้วยตัวเอง ธนาคาร จึงมักจะหาทางออกด้วยการประกอบกิจการผ่านทางนิติบุคคลอื่นๆ โดยการเข้าถือหุ้นในบริษัทที่ ประกอบกิจการต่างๆ จนมีอำนาจควบคุมกิจการในลักษณะของบริษัทในเครือ ทั้งในอัตราที่ กฎหมายอนุญาต และในอัตราที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 มาตรา 12(5) ห้ามมิให้ธนาคาร พาณิชย์ซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดใดเกินร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของ บริษัทจำกัดนั้น หรือซื้อหรือมีหุ้นมีมูลค่าหุ้นรวมกันทั้งสิ้นเกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนทั้งหมดหรือ เงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดหรือหลายชนิดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่ง ประเทศไทยกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ได้มีการดำเนินการมาเป็นลำดับ โดยมีเหตุผลของการอนุญาตในแต่ละครั้งที่แตกต่างกัน เช่น

- เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ของประเทศมากยิ่งขึ้น

- เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศที่กำลังมี แนวโน้มดีขึ้นเป็นลำดับ*

- เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์สามารถแข่งขันในตลาดสากลและให้บริการแก่ลูกค้าได้ อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการประกอบธุรกิจที่มีวิวัฒนาการและมีการแข่งขันในระบบการเงิน มากขึ้น และบางครั้งธนาคารพาณิชย์มีความจำเป็นต้องดำเนินธุรกิจบางอย่างแยกออกจาก ธนาคารพาณิชย์ ทั้งกรณีในประเทศและในต่างประเทศ

- เพื่อแก้ไขปัญหาของลูกหนี้ การเข้าไปฟื้นฟูฐานะของลูกหนี้ หรือกรณีที่ต้อง จัดตั้งบริษัทขึ้นต่างหากเพื่อพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการชำระหนี้ หรืออื่น ๆ ที่จำเป็น**

* ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ณว.(ว) 1935/2530 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2530

** ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.งก.(ว)950/2537 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2537

- เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบในการขยายระยะเวลาการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย*

นอกจากนี้ การอนุญาตในแต่ละกรณีก็มีระดับของความผ่อนปรนที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความพร้อมของธนาคารพาณิชย์ต่างๆ เช่น

- ในช่วงแรกจะอนุญาตให้ได้เป็นการชั่วคราว คราวละไม่เกิน 3 ปี เป็นกรณีไป เฉพาะบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นใหม่และประกอบธุรกิจที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ หรือกรณีที่ธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องเข้าไปซื้อหรือมีหุ้นเพื่อควบคุมกิจการของบริษัทจำกัดนั้นมีให้ชวนเช หรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในต่างประเทศและเป็นธุรกิจที่อำนวยความสะดวกแก่ประเทศ โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับฐานะและการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ว่า ต้องอยู่ในระดับที่ ธปท. เห็นสมควรให้ลงทุนได้**

- ต่อมาได้เริ่มมีความเข้มงวดมากขึ้น ด้วยการออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือมีหุ้นมีมูลค่ารวมกันทั้งสิ้นเป็นอัตราส่วนกับเงินกองทุน โดยจะต้องไม่เกินร้อยละ 20 และเฉพาะธุรกิจที่เป็นการสนับสนุนการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ หรือธุรกิจสนับสนุนการดำเนินการทางการเงินที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีวิธีการลงบัญชีเป็นการเฉพาะ หรือการร่วมลงทุนกับกลุ่มธุรกิจอื่นซึ่งมีความเชี่ยวชาญในธุรกิจดังกล่าว โดยธนาคารมีหน้าที่จะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันมิให้ความเสี่ยงจากธุรกิจดังกล่าว กระทบกระเทือนมายังธนาคารพาณิชย์ และมีให้เป็นการเอาเปรียบบุคคลทั่วไป หรือเป็นการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ

- ในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจอันนำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างหนี้จำนวนมาก ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดได้ โดยการอนุญาตเป็นการทั่วไปภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ให้เฉพาะสำหรับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้กับลูกหนี้ที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน สงสัย สงสัยจะสูญ และสูญ ก่อนวันที่ ธปท. กำหนด เป็นต้น***

* ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ฝสว.(21)ว.798/2548 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2548

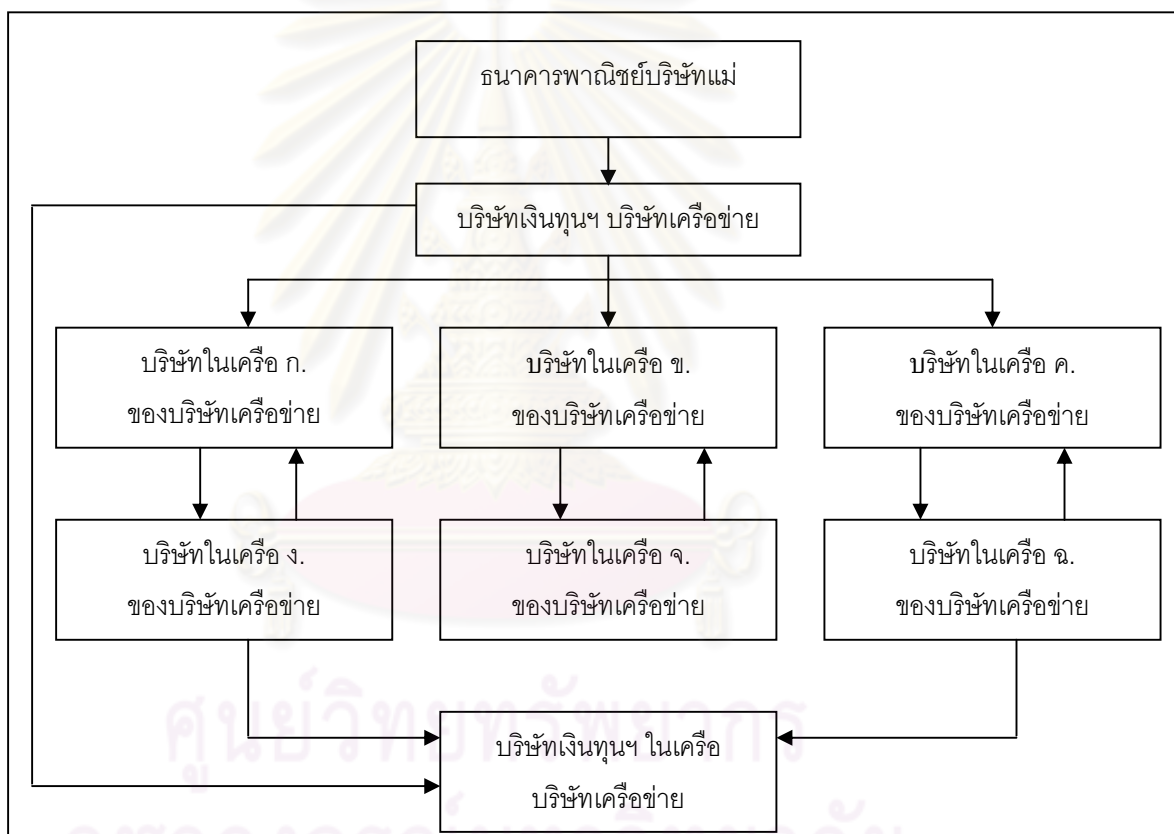
** ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ณว.(จ) 1935/2530 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2530

*** ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท.ฝสว.(21)ว.798/2548 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2548

จากการที่ธนาคารพาณิชย์ซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดใด เกินร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น เป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา 12(5) แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505* เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นรายการอื่นไป ทำให้ธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการจะหารายได้จากการมีหลักทรัพย์ในนิติบุคคลอื่น ต้องใช้วิธีการต่างๆ เช่น การถือหุ้นโดยกรรมการ ผู้บริหาร หรือการให้ผู้อื่นที่มีความใกล้ชิดหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับมาถือหุ้นแทนโดยที่กรรมการหรือผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการดำเนินการอยู่เบื้องหลัง ซึ่งสามารถแสดงตัวอย่างของโครงสร้างความสัมพันธ์เป็นแผนผังได้ ดังนี้

แผนผังโครงสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มบริษัทในเครือกับบริษัทแม่

แผนผัง A

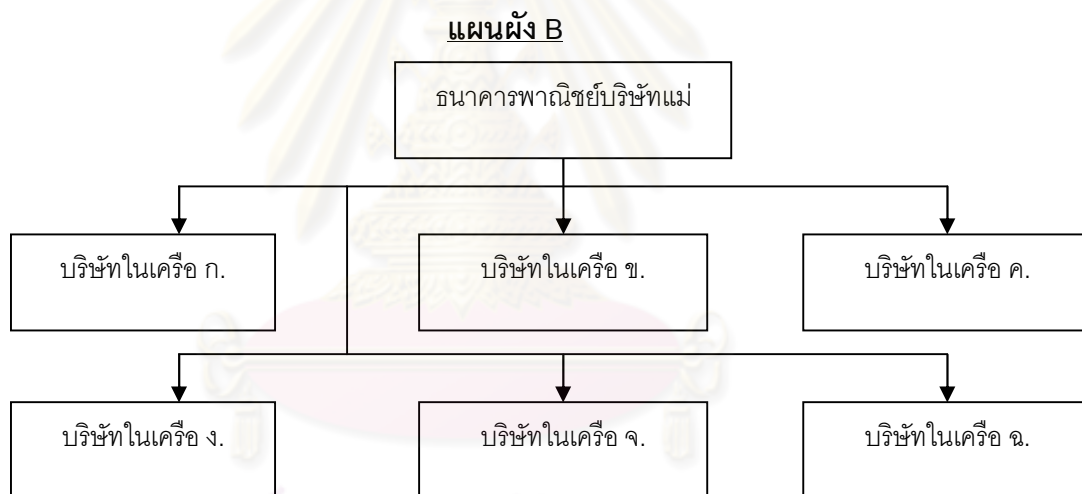


จากแผนผังจะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ถือหุ้นในบริษัทเงินทุนฯ บริษัทเครือข่ายไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดหรือถ้าเกินก็จะได้รับอนุญาตให้ทำได้ และจะมีผู้บริหาร

* แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่ง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. พ.ศ.2505 พ.ศ.2528

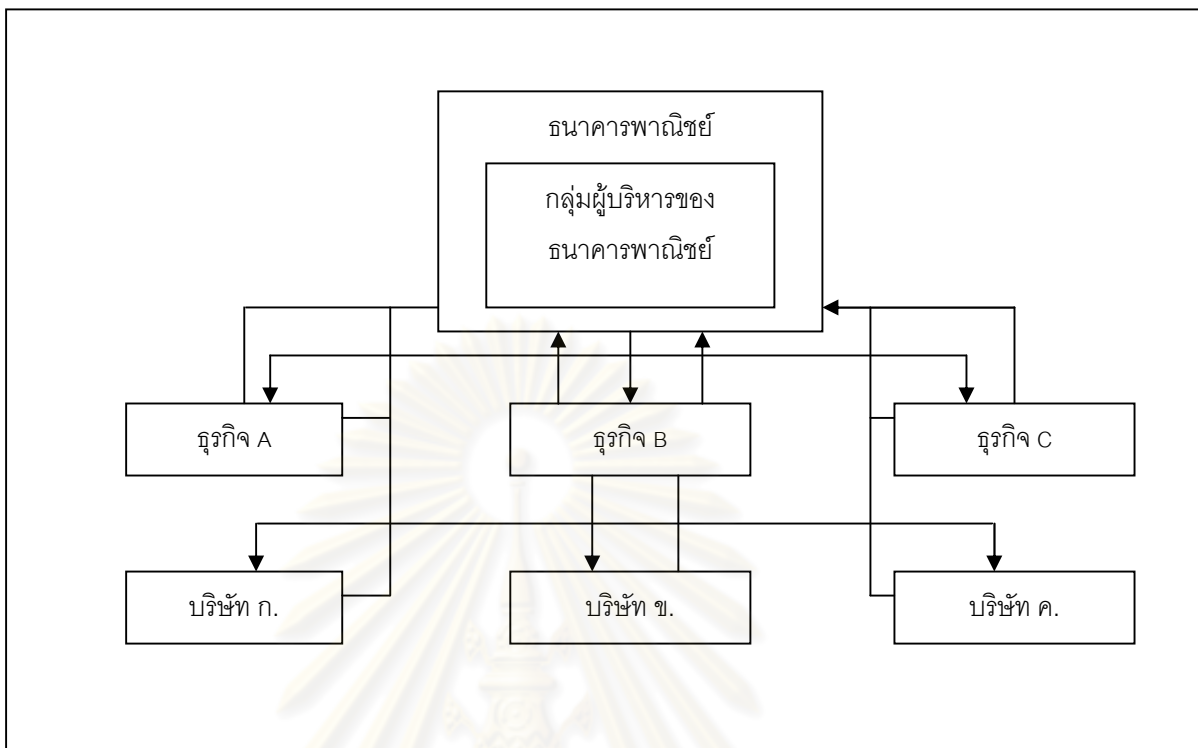
⁹ วีระพงษ์ บุญโญภาส, ไพฑูรย์ คงสมบุญรณ์ และสำเรียง เมฆเกรียงไกร, ระบบการตรวจสอบการทุจริตในสถาบันการเงิน(กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2544), หน้า 125-129.

หรือพนักงานของธนาคารเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเงินทุนฯ บริษัทเครือข่าย โดยเป็นการถือหุ้นไว้แทน (nominee) ซึ่งตามกฎหมายเดิมไม่สามารถนับรวมเป็นบุคคลเดียวกันได้ จากนั้น บริษัทเงินทุนฯ ซึ่งเป็นบริษัทเครือข่ายจะจัดตั้งบริษัทในเครือขึ้นมาอีกทอดหนึ่งเป็นบริษัท Holding Company หรือบริษัทประกอบธุรกิจอื่นใด หรือไม่ประกอบธุรกิจอะไรเป็นหลักนอกจากกู้เงินมาเล่นหุ้นเพื่อพุงราคาในกลุ่มบริษัทของตน โดยบริษัทเงินทุนที่เป็นบริษัทเครือข่ายจะเข้าไปถือหุ้นในบริษัทในเครือ ก. ข. และ ค. บริษัทละประมาณ 9% แล้วให้พนักงานของตนเข้าไปถือหุ้นบริษัทละเล็กน้อยในฐานะผู้เริ่มกิจการ ส่วนหุ้นที่เหลือก็จับคู่กันระหว่างบริษัท (Cross holding) บริษัทละเกิน 9% ส่วนบริษัทเงินทุนที่เป็นบริษัทในเครือของบริษัทเงินทุนฯ เครือข่ายนั้น คงมีบริษัทเงินทุนฯ เครือข่ายนั่นเองเข้าไปถือหุ้นใหญ่โดยได้รับอนุญาตให้ถือได้ แต่ในขณะเดียวกันจะมีพนักงานของบริษัทเงินทุนฯ เครือข่ายเข้ามาถือหุ้นและเป็นผู้บริหารอยู่ด้วย นอกจากนี้ยังมีบริษัทในเครือ ง. จ. และ ฉ. เข้าไปถือหุ้นในบริษัทเงินทุนฯ ในเครือด้วย บริษัทละ 8 – 9 % ของจำนวนหุ้นของบริษัทเงินทุนฯ ในเครือนั้น



แผนผังนี้ ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทแม่จะจัดตั้งกลุ่มบริษัทในเครือขึ้นภายในประเทศ หรือหากผู้บริหารมีสายสัมพันธ์กับต่างประเทศก็อาจมีบริษัทในเครือในต่างประเทศด้วย ซึ่งบริษัทเหล่านี้จะมีธนาคารพาณิชย์แม่เข้าไปถือหุ้นไม่เกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนด และมีบุคคลที่มีความเกี่ยวพันกันในทางธุรกิจอื่นหรือญาติพี่น้องเข้าไปถือหุ้นแทนมากขึ้นแล้วแต่ความสำคัญของบริษัทในเครือนั้น ซึ่งไม่อาจนับรวมเป็นบุคคลเดียวกันได้ตามกฎหมาย และจะส่งผู้บริหารของธนาคารนั้นมากำกับควบคุมการบริหารงานตามความประสงค์ของผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์แม่

แผนผัง C



แผนผังนี้ กลุ่มผู้บริหารของสถาบันการเงินจะมีความสัมพันธ์ทางผลประโยชน์ในกลุ่มธุรกิจทั้งที่อยู่ในประเทศ (บริษัท ก., ข. และ ค.) และต่างประเทศ (ธุรกิจ A, B และ C) ซึ่งบางบริษัท อาจจะไม่ได้ประกอบธุรกิจอะไรจริงจังหรือมีทุนจดทะเบียนเพียงไม่กี่บาทแต่กลับขอสินเชื่อได้เป็นพันล้านบาท โดยผู้บริหารบางรายอาจจะมีส่วนในการถือหุ้นในบริษัทเหล่านั้นอยู่บ้าง หรือบางรายก็ไม่ได้เข้าไปถือหุ้นแต่มีเป้าหมายอยู่ที่การมีผลประโยชน์ร่วมกันในธุรกิจที่บรรดากลุ่มธุรกิจเหล่านี้ไปขอสินเชื่อหรือก่อภาระผูกพันเพื่อตน ด้วยวิธีใช้ทรัพย์สินที่มีราคาแท้จริงต่ำกว่าจำนวนเงินที่ขอสินเชื่อไปหลายเท่าตัว แต่ตีราคาไว้สูง แล้วใช้เงินนั้นไปหาประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แล้วปล่อยทิ้งหนีกับหลักประกันราคาถูกไว้ให้ธนาคารพาณิชย์แก้ไขปัญหาเอาเอง

วิธีการที่ไม่ตรงไปตรงมาเหล่านี้ ยังช่วยให้กรรมการหรือผู้บริหารยักษ์ย่ายถ่ายโอนเงินออกไปจากธนาคารได้ เพราะโดยหลักแล้วการให้สินเชื่อหรือการก่อภาระผูกพันต่างๆ แก่กรรมการเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา 12 (2) รวมทั้ง บุคคลที่ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการตามมาตรา 12 ทวิ อันได้แก่

- (1) คู่สมรส
- (2) บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
- (3) ห้างหุ้นส่วนสามัญที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วน

(4) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิด หรือเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดรวมกันเกินร้อยละสามสิบของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(5) บริษัทจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (3) หรือ(4) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น

(6) บริษัทจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (3)หรือ(4) หรือบริษัทจำกัดตาม (5) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น

แต่จากข้อเท็จจริงข้างต้นจะเห็นได้ว่าเครือข่ายของบริษัทของธนาคารพาณิชย์ก่อนมีหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม มักจะมีลักษณะเป็นบริษัทในเครือที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์โดยตรงแต่เกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของธนาคาร ซึ่งทำให้ทางการไม่มีอำนาจที่จะกำกับดูแลหรือตรวจสอบการดำเนินงานของกิจการเหล่านั้นได้ จึงมักจะถูกใช้เป็นช่องทางในการทุจริตหรือประกอบธุรกิจที่มีความเสี่ยงมากเกินไปซึ่งไม่สามารถดำเนินการในธนาคารพาณิชย์ได้อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในทางกฎหมายธนาคารพาณิชย์จะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยการถือหุ้นในบริษัทเหล่านั้น แต่ในทางความเป็นจริง เมื่อบริษัทเหล่านั้นมีปัญหา ธนาคารพาณิชย์ก็มักจะเป็นแหล่งความช่วยเหลือทางการเงินที่สำคัญ จนอาจจะนำมาซึ่งผลกระทบต่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ได้

2.3 การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

2.3.1 แนวคิด ความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

2.3.1.1 แนวคิดในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

การกำกับดูแล หมายถึง การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล

การตรวจสอบ หมายถึง การค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ทราบฐานะและการดำเนินงานที่แท้จริงของหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ

แนวคิดในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้น มีพื้นฐานความคิดจากศาสตร์ต่างๆ ดังนี้

(ก) **แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์** ซึ่งมีหลักที่เป็นหัวใจ¹⁰ คือ กลไกของตลาดเกี่ยวข้องกับอุปสงค์ (demand) หรือความต้องการใช้สินค้าหรือบริการ และอุปทาน (supply) คือ จำนวนการผลิตหรือการให้บริการของสินค้าและบริการ โดยมีข้อสมมติฐานว่า กลไกตลาดจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ ผู้ผลิตและผู้บริโภคต่างไม่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาและปริมาณสินค้าที่ซื้อขายกัน เนื่องจากผู้ผลิตและผู้บริโภคแต่ละรายมีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับตลาด ในตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์นี้ จึงไม่จำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐ เพราะกลไกตลาดจะทำหน้าที่ให้เกิดดุลยภาพระหว่างราคาและปริมาณสินค้าอยู่แล้ว แต่ในความเป็นจริงนั้น ไม่มีตลาดสินค้าหรือกิจการชนิดใดที่เป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์เลย เนื่องจากมักจะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอิทธิพลเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอยู่เสมอ ทำให้กิจการดังกล่าวหรือตลาดของกิจการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินงานได้ตามปกติหรืออีกนัยหนึ่งคือ กลไกตลาดล้มเหลว (Market Failure) ซึ่งจะเกิดจาก

- (1) การมีอำนาจในการกำกับตลาด
- (2) การถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก และ
- (3) ความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลระหว่างผู้ที่อยู่ในตลาด

เป็นเหตุให้ต้องมีการใช้อำนาจจากภายนอกเข้าไปกำกับดูแลกิจการเหล่านั้นเป็นพิเศษเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของตลาด สำหรับกิจการธนาคารพาณิชย์นั้นความล้มเหลวของกลไกตลาดมักเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลเป็นส่วนใหญ่¹¹ อีกทั้ง ธนาคารพาณิชย์เป็นองค์กรธุรกิจของเอกชนที่มาพร้อมกับเป้าหมายในระดับมหภาค คือทำหน้าที่กระจายทรัพยากรทางการเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ความล้มเหลวของกลไกตลาดของกิจการธนาคารพาณิชย์จึงส่งผลกระทบต่อในภาพกว้าง นักเศรษฐศาสตร์จึงมีแนวคิดที่จะกำกับกิจการธนาคารพาณิชย์ โดยมีเหตุผลหลัก 3 ประการ คือ¹²

¹⁰ อภรณ์ ชีวะเกรียงไกร, “ส่องกล้องเศรษฐกิจ,” กรุงเทพธุรกิจ (21 สิงหาคม 2551): 18.

¹¹ Xavier Friexas and Jean-Charles Rochet, Microeconomics of Banking, (Massachusetts: The MIT Press, 1999), p.257-258.

¹² Charles Goodhart, Philipp Hartmann, Davis Llewellyn, et al., Financial Regulation Why, how, and where now? (London: Bank of England, 1999), p.4-9.

(1) เพื่อปกป้องผู้ใช้บริการจากการใช้อำนาจผูกขาด

การใช้อำนาจที่เสมือนอำนาจของภาคมหาชนในการระดมเงิน และให้บริการระบบการชำระเงินของธนาคารพาณิชย์นั้น อาจทำให้ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจผูกขาดได้ โดยเฉพาะในตลาดที่มีระบบการชำระบัญชี (Clearing System) หรือระบบการชำระเงิน (Payment System) เพียงระบบเดียว และมีผู้ประกอบการน้อยราย ดังนั้น เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่อิสระและเป็นธรรม (Fair and Open Competition) การใช้มาตรการในการกำกับดูแลเพื่อให้มีการเข้าถึงระบบและข้อมูลโดยทั่วไปจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น

(2) เพื่อให้ลูกค้าย่อยได้รับความคุ้มครอง

เหตุผลที่สำคัญในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองลูกค้าย่อยนั้น คือ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลซึ่งลูกค้าได้รับ เนื่องจากลูกค้าแต่ละรายมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้การใช้ความระมัดระวังดูแลเงินฝากด้วยตัวเองเป็นไปได้ยาก ความคุ้มครองจากภาครัฐที่ให้แก่ลูกค้าย่อยจึงมีความจำเป็น โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ (ก) เพื่อคุ้มครองลูกค้าจากความผิดพลาดขององค์กรที่ตนนำเงินไปฝาก และ (ข) เพื่อคุ้มครองลูกค้าย่อยในระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากการดำเนินงานอันไม่เหมาะสมหรือความล้มเหลวขององค์กรใดองค์กรหนึ่งนั้น สามารถส่งผลกระทบต่อระบบโดยรวมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินทั้งระบบได้ แม้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว รัฐไม่ควรจะเข้าไปช่วยเหลือองค์กรใดๆ ที่ล้มเหลวจากการดำเนินงานเพียงเพราะองค์กรดังกล่าวเป็นสถาบันการเงิน แต่รัฐในฐานะผู้อนุญาตให้ประกอบกิจการสถาบันการเงินก็ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในการเข้าไปดูแลความมั่นคง สภาพคล่อง ความเสี่ยง และสภาพโดยทั่วไปของสถาบันการเงินแต่ละแห่งได้

มาตรการในการกำกับนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางคือ การกำกับเพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน (Prudential Regulation) ซึ่งมุ่งไปที่ความมั่นคงปลอดภัยของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง และการกำกับเพื่อความมั่นคงของระบบ (Systemic Regulation) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อความปลอดภัยและเพื่อให้ระบบเป็นที่ยอมรับ (Safety and soundness) อย่างไรก็ตาม รัฐคงไม่สามารถจะละเลยแนวทางหนึ่งแนวทางใดไปได้เพราะค่าใช้จ่ายที่จะตกแก่สังคมอันเนื่องมาจากความล้มเหลวของสถาบันการเงินแต่ละแห่งนั้นมีมูลค่ามหาศาล

(3) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบ

ด้วยเหตุที่ธนาคารพาณิชย์มีความเสี่ยงที่จะล้มละลายอยู่ตลอดเวลา และการล้มละลายของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งนั้นจะส่งผลกระทบต่อไปยังธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นด้วย เนื่องจากประชาชนจะขาดความเชื่อมั่นและพากันมาถอนเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างๆ จนอาจทำให้ธนาคารซึ่งมีฐานะการดำเนินธุรกิจอยู่ในภาวะปกติกลายเป็นธนาคารที่ขาดความสามารถในการชำระหนี้ได้ เพราะไม่สามารถแปลงสภาพสินทรัพย์กลับมาเป็นเงินสดให้ประชาชนเบิกถอนได้ทัน หรือแม้จะทำได้แต่มูลค่าที่ได้คืนมาก็จะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

แม้ว่านักการเงินบางท่าน (Benston and Kaufman 1996)¹³ จะให้ข้อสังเกตว่า การกำกับเพื่อความมั่นคงของระบบเป็นการควบคุมในลักษณะที่เกินกว่าเหตุ เพราะน้อยมากที่ความล้มเหลวของธนาคารหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบทั้งหมด และความล้มเหลวของธนาคารพาณิชย์ก็ไม่ได้สร้างผลกระทบมากไปกว่าการที่ธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งต้องล้มละลายไป แต่หากพิจารณาจากเหตุการณ์วิกฤตการเงินโลกที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งเริ่มส่อเค้าปัญหามาตั้งแต่เดือนกันยายน 2007 เมื่อธนาคาร Northern Rock ขอความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งชาติของอังกฤษ หลังเจอปัญหาซับไพรม์ของสหรัฐ ต่อมาในเดือนมีนาคม 2008 ธนาคาร Bear Stearns ของสหรัฐล้มละลาย และขายกิจการให้กับ JPMorgan Chase จากนั้นในเดือนกันยายน 2008 รัฐบาลสหรัฐเข้าซื้อกิจการของ Fannie Mae และ Freddie Mac ซึ่งมีหนี้เงินกู้รวมกันถึง 3 ล้านล้านปอนด์ และหุ้นของ Lehman Brothers ตกลงอย่างหนักจนต้องหาผู้ซื้อกิจการแต่ไม่สำเร็จ Lehman Brothers จึงต้องยื่นล้มละลาย นอกจากนี้ บริษัทประกัน AIG ของสหรัฐ ก็ประสบปัญหาด้านการเงิน และกรณีที่ธนาคาร Lloyds TSB เข้าซื้อกิจการกลุ่ม HBOS เจ้าของธนาคาร Halifax ของอังกฤษ หลังประสบปัญหาทางการเงินอย่างหนัก ก็พอจะแสดงให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์แห่งใดแห่งหนึ่งนั้น มิได้มีผลเพียงแต่ทำให้กิจการดังกล่าวล้มละลายไป แต่สามารถส่งผลกระทบต่อทั้งธนาคารพาณิชย์ตลอดจนสถาบันการเงินประเภทอื่น ทั้งที่อยู่ในประเทศเดียวกันและในต่างประเทศ ดังนั้น การกำกับดูแลเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบจึงเป็นสิ่งที่ไม้อาจจะละเลยเสียได้

¹³ Benston, G.J. and Kaufman, G.G., "The Appropriate Role of Bank Regulation," *Economic Journal*, Vol. 106 (436) (May 1996): p.688-697 cited in Charles Goodhart, Philipp Hartmann, David Llewellyn, et al., *Financial Regulation Why, how, and where now?*, (London: Bank of England, 1999)

(ข) **แนวคิดทางนิติศาสตร์** ในต่างประเทศนั้นไม่ว่าจะเป็นอเมริกาหรืออังกฤษ แนวคิดเกี่ยวกับความจำเป็นในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทางนิติศาสตร์ ส่วนใหญ่จะเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แต่อาจจะมีเหตุผลบางประการที่แตกต่างกันดังนี้

(1) เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับระบบการเงิน

เป็นแนวคิดที่มีอยู่ทั้งในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เนื่องจากการผิวนัดชำระหนี้ของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังธนาคารพาณิชย์อื่นๆ และก่อให้เกิดปัญหาขึ้นกับสถาบันการเงินทั้งระบบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเกิดการผิวนัดชำระหนี้ระหว่างธนาคารด้วยกันผ่านทางระบบการชำระเงินระหว่างธนาคาร หรือการขาดสภาพคล่องอย่างกะทันหันเนื่องมาจากการถอนเงินของผู้ฝากหรือเจ้าหน้าที่ของธนาคาร ซึ่งปัญหาดังกล่าวสามารถจะป้องกันได้โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีการสำรองสภาพคล่องไว้ หรือให้มีการกักขังจากแหล่งกักขังแหล่งสุดท้ายแล้วแต่กรณี¹⁴

(2) เพื่อป้องกันการทุจริต และการใช้ธนาคารเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน¹⁵

ธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก จึงอาจเป็นมูลเหตุจูงใจให้เกิดการกระทำทุจริตได้โดยง่าย ซึ่งการทุจริตส่วนใหญ่มักเกิดจากบุคคลที่อยู่ภายในธนาคารนั่นเอง เช่น การทุจริตโดยผู้บริหารของธนาคารด้วยการจัดตั้งบริษัทซึ่งอาจจะมีได้ประกอบกิจการใดๆ ขึ้น แล้วอนุมัติเงินกู้ยืมให้แก่บริษัทเหล่านั้น โดยปราศจากหลักประกันหรือตีราคาหลักประกันให้สูงเกินจริง และไม่มีการชำระหนี้คืนจนกลายเป็นหนี้สูญที่ธนาคารจะต้องรับภาระ ซึ่งเป็นวิธีที่ผู้บริหารมักจะใช้ในการหลบเลี่ยงกฎหมายที่ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการต่างๆ ซึ่งตัวอย่างของประเทศไทยก็ได้แก่ กรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ ที่มีการยกยอกเงินจากธนาคารไปเป็นจำนวนมากจนทำให้ธนาคารต้องเลิกกิจการไปในที่สุด การกำกับดูแลเพื่อป้องกันการกระทำทุจริตจึงมีความสำคัญและสอดคล้องกันกับการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของธนาคารนั้นๆ โดยประเทศอังกฤษดูจะให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวมากกว่าในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศอังกฤษเคยมีกรณีของธนาคาร BCCI (Bank of Credit and Commerce International) ซึ่งเป็นการทุจริตครั้งสำคัญที่

¹⁴ Ross Cranston, *Principles of Banking Law*, (London: Clarendon Press, 1997), p.70-73.

¹⁵ Ibid., p.73

เกิดจากบุคคลภายในของธนาคาร ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินจำนวนมาก กรณีดังกล่าว จึงค่อนข้างมีอิทธิพลในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับธนาคารพาณิชย์ในประเทศ อังกฤษในเวลาต่อมา

ในส่วนของ การฟอกเงินนั้น แม้จะไม่เกี่ยวข้องกับสถานะของ ธนาคารโดยตรง แต่หากอาชญากรใช้ธนาคารเป็นทางผ่านของเงิน เพื่อทำให้เงินที่ได้มาโดยผิด กฎหมายกลายเป็นเงินที่ถูกต้อง เช่น การตกลงกับธนาคารเพื่อปล่อยกู้ไปยังบริษัทปลอมที่จัดตั้ง ขึ้นโดยอ้างว่าจะนำไปลงทุนทำธุรกิจที่มีโอกาสทำกำไรได้สูง แล้วชำระหนี้คืนมายังธนาคาร กลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยวิธีการอื่น ซึ่งผลของการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิด ปัญหากับความน่าเชื่อถือในฐานะการดำเนินงานของธนาคาร¹⁶ และอาจทำให้ความน่าเชื่อถือ ของสถาบันการเงินในการดำเนินธุรกิจการเงินด้านต่างๆ ลดลง เพราะไม่อาจแยกการฟอกเงินจาก ธุรกิจรวมที่ถูกกฎหมายได้

(3) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ฝากเงินของธนาคารพาณิชย์นั้น ส่วนใหญ่จะกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความเชื่อมั่นในระบบธนาคารพาณิชย์ เช่น มาตรการ ประกันเงินฝาก รวมถึงการป้องกันการเอาเปรียบผู้บริโภคในเรื่องดอกเบี้ยในการให้กู้ยืม โดย ประเทศส่วนใหญ่มักจะรวมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในกฎหมายที่ใช้กำกับดูแล กิจการธนาคาร เช่น ในประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และไอร์แลนด์ ซึ่งจะคุ้มครอง ผู้บริโภคผ่านทางผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์¹⁷ แต่ในบางประเทศก็จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการ ประกันเงินฝากที่แยกออกมาโดยเฉพาะ เช่น FEDERAL DEPOSIT INSURANCE ACT ของ สหรัฐอเมริกา รวมทั้ง พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.2551 ของประเทศไทย ซึ่ง ระบบการคุ้มครองผู้ฝากเงินก็มีความแตกต่างกันออกไปตามนโยบายของแต่ละประเทศ และ อาจจะปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์

(4) เพื่อสร้างให้เกิดการแข่งขันในตลาด

การกำกับในลักษณะนี้ที่ประเทศอังกฤษจะมุ่งเน้นไปยังการควบคุม กิจการระหว่างธนาคาร ซึ่งจะทำให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจตลาด และนำไปสู่การใช้อำนาจตลาด

¹⁶ Ross Cranston, *Principles of Banking Law*. (London: Clarendon Press, 1997), p.75

¹⁷ Ibid., p.78

ในทางที่ผิด¹⁸ ส่วนในสหรัฐอเมริกา¹⁹นั้นจะอาศัยระบบธนาคารเดี่ยวที่ไม่มีสาขา (Unit or Independent Banking System) เข้าไปทำหน้าที่กระจายอำนาจการแข่งขัน แทนการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับ¹⁹

(5) เพื่อควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของธนาคาร

กิจการที่ธนาคารพาณิชย์ทำนั้นมีความแตกต่างจากสถาบันการเงินประเภทอื่น และมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เช่น การให้บริการธุรกรรม การโอนและรับชำระหนี้ (Clearing and settlement) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างและทำลายเงินในระบบเศรษฐกิจ หรือการทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนเงินทุนให้กับหน่วยธุรกิจอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจ และเป็นเครื่องมือในการส่งผ่านนโยบายการเงินของรัฐ ซึ่งจากความพิเศษดังกล่าว ทำให้ธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลที่แตกต่างจากธุรกิจทั่วไป

2.3.1.2 ความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

(ก) ความจำเป็นในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

แม้ว่าธนาคารพาณิชย์จะมีเป้าหมายในการประกอบธุรกิจเหมือนกับกิจการทั่วไป คือ การแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันในระหว่างผู้ถือหุ้น แต่ความแตกต่างประการสำคัญที่ทำให้ธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องมีระบบการกำกับดูแลซึ่งพิเศษกว่ากิจการประเภทอื่นก็คือ แหล่งที่มาของเงินซึ่งธนาคารพาณิชย์ใช้ในการประกอบธุรกิจ เนื่องจากธุรกิจหลักของธนาคารพาณิชย์คือการรับเงินฝากจากประชาชน และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใดเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร สำหรับนำมาจ่ายดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทนให้แก่ผู้ฝากเงิน และจัดสรรเป็นเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้น ดังนั้น เงินที่ธนาคารพาณิชย์ใช้ในการประกอบธุรกิจจึงไม่ได้มาจากเงินทุนของผู้ถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่เหมือนในธุรกิจประเภทอื่น แต่มาจากเงินฝากของประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยที่ประชาชนแต่ละคนก็มีความสามารถและอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันในการดูแลเงินฝากของตนเอง

¹⁸ Ibid., p.83

¹⁹ Jonathan R. Macey and Geoffrey P. Miller, Banking Law and Regulation, 2nd ed. (New York: Aspen Law&Business, 1997), p.12

นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ยังมีบทบาทที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในหลาย ๆ ด้าน เช่น

— บทบาทในฐานะตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediation) ซึ่งทำหน้าที่รับเงินจากผู้มีเงินออม แล้วรวบรวมเงินนั้นไปลงทุนในกิจการอื่นโดยการให้สินเชื่อหรือก่อภาระผูกพันในกิจการซึ่งตัวกลางเห็นว่าเหมาะสม โดยที่ผู้มีเงินออมไม่อาจจะเรียกร้องจากกิจการที่ตัวกลางไปลงทุนได้โดยตรง

— บทบาทการให้บริการชำระเงินจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ซึ่งถือเป็นบริการที่แยกธนาคารออกจากสถาบันการเงินประเภทอื่นอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นบริการที่สถาบันการเงินอื่นไม่สามารถทำได้ เช่น การให้บริการเบิกถอนเงินในบัญชีโดยใช้เช็คเพื่อชำระค่าสินค้า หรือการจ่ายเงินจากธนาคารหนึ่งไปยังอีกธนาคารหนึ่งผ่านระบบการชำระบัญชีที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของเงินซึ่งเป็นปัจจัยในการชำระหนี้อย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดกระแสเงินไหลเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น และสร้างปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นให้กับระบบเศรษฐกิจด้วย

— บทบาทในด้านเศรษฐกิจมหภาค เนื่องจากธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่ในการให้สินเชื่อแก่หน่วยทางเศรษฐกิจที่มีความขาดแคลนเงินทุน ดังนั้น การตัดสินใจของธนาคารพาณิชย์ที่จะให้สินเชื่อแก่ภาคธุรกิจใด จึงเป็นปัจจัยที่มีผลต่อเศรษฐกิจระดับมหภาคเป็นอย่างยิ่ง ภาครัฐจึงมักจะขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์เพื่อให้การอนุมัติเงินกู้ยืมแก่ภาคธุรกิจต่างๆ สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศโดยเฉพาะในลักษณะของการกระตุ้นภาคการผลิตบางประเภท เช่น การกำหนดให้กู้ยืมกับภาคเกษตรกรรมในช่วงประมาณปี 2535 หรือขอความร่วมมือให้ธนาคารพาณิชย์สนับสนุนสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเพื่อช่วยเหลือภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จากวิกฤตเศรษฐกิจใน 2551 เป็นต้น

(ข) วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ธุรกิจธนาคารพาณิชย์จึงจำเป็นต้องมีระบบการกำกับดูแลเป็นกรณีเฉพาะ เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

1) สร้างความรอบคอบในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ (Prudential oversight) มุ่งให้เกิดความมั่นคง เพื่อคุ้มครองประชาชนจากความล้มเหลวของธนาคารพาณิชย์

2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ (Conduct of business regulation) มุ่งให้เกิดความถูกต้องและเหมาะสมในการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

3) สร้างบรรยากาศที่เหมาะสมที่จะให้ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ สามารถดำเนินธุรกิจอย่างมีวินัย มีประสิทธิภาพ และสามารถแข่งขันได้

4) สร้างเสถียรภาพของระบบการเงิน (Systemic stability) มุ่งให้เกิดความแข็งแกร่งของระบบการเงินโดยรวม รวมทั้งความเป็นเอกภาพของระบบการชำระเงิน เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับระบบการเงินจากปัญหาของธนาคารพาณิชย์

2.3.2 วิวัฒนาการของการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ก่อน พ.ศ.2480 ปริมาณธุรกรรมต่างๆ ของธนาคารพาณิชย์จำกัดอยู่ในวงแคบ กิจการธนาคารพาณิชย์จึงไม่ค่อยมีการควบคุมเป็นการเฉพาะ มีเพียงการกำหนดเงื่อนไขของกระทรวงการคลังว่าด้วยการควบคุมกิจการธนาคาร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ซึ่งในปีต่อมาก็ได้มีการออกกฎกระทรวงการคลังเพื่อวางเงื่อนไขควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ให้ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบการ

พ.ศ.2475 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประกอบกับเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และเกิดปัญหาการค้าและการเงินระหว่างประเทศ ทำให้ธนาคารที่จัดตั้งในช่วง พ.ศ.2475-2479 ต้องเลิกกิจการไปถึง 4 ธนาคาร จึงได้มีการประกาศพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ.2480 ขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีบทบัญญัติในหลายมาตราที่กลายเป็นแม่แบบของกฎเกณฑ์ควบคุมธนาคารพาณิชย์ที่ใช้มาจนปัจจุบัน เช่น การห้ามธนาคารให้กรรมการกู้ยืมเงินโดยตรงหรือโดยอ้อม การห้ามธนาคารทำกิจการค้าหรือกิจการอื่นใดนอกเหนือจากกิจการธนาคาร ห้ามธนาคารถือหุ้นในบริษัทใดบริษัทหนึ่งเกินร้อยละ 20 ของเงินทุนในบริษัทนั้นหรือเกินกว่าร้อยละ 10 ของเงินทุนและเงินสำรองของธนาคาร และให้ธนาคารกันบางส่วนของเงินกำไรสุทธิในแต่ละปีไว้เพื่อเป็นเงินสำรอง จนกระทั่งเงินสำรองมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของเงินทุนที่ชำระแล้ว

พ.ศ. 2485 ได้มีการก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 เพื่อทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางของประเทศ ต่อมา การดำเนิน

กิจการของธนาคารบางแห่งทำให้ทางการเกิดความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านเงินฝากของประชาชน จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488 เพื่อการรักษาไว้ซึ่งความเชื่อถือในด้านความมั่นคงของธนาคาร โดยมีสาระสำคัญที่ต่างจากพระราชบัญญัติเดิม ได้แก่ การกำหนดให้ธนาคารต้องมีฐานะเป็นบริษัทจำกัด เพิ่มระดับเงินทุนชำระแล้วขั้นต่ำ โดยให้เพิ่มการกันสำรองขึ้นแทนเพื่อเป็นการเสริมสร้างเงินกองทุน กำหนดเงินสดสำรองในระดับร้อยละ 9-20 ของเงินฝาก ให้มีการเปิดเผยข้อมูลของธนาคารให้ประชาชนทราบ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตรวจสอบบัญชีของธนาคาร หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของธนาคารได้ และในกรณีที่ธนาคารหยุดทำการจ่ายเงิน รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อควบคุม และจัดการสินทรัพย์และกิจการของธนาคารนั้น ๆ

ในช่วง พ.ศ. 2489-2490 เกิดเหตุการณ์สถานการณ์ทางการเมืองสั่นคลอน และระบบการธนาคารพาณิชย์ไม่มีเสถียรภาพ จนธนาคารบางแห่งประสบกับปัญหาหนี้สูญจนเกือบล้มละลายเพราะการขยายสาขาเร็วเกินไป การให้สินเชื่อในเครือมากเกินไป และขาดความรอบคอบในการปล่อยสินเชื่อ ทำให้คุณภาพของสินทรัพย์ลดลง ทางการจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ซึ่งเพิ่มบทบัญญัติ เช่น การจำกัดจำนวนสาขาของธนาคารในประเทศ การกำหนดเงินกองทุนโดยธนาคารต้องดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ และกำหนดประเภทสินทรัพย์ที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนหนุนหลังไว้ อีกทั้ง มีการกำหนดห้ามการให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเกินอัตราส่วนกับเงินกองทุน รวมถึงบุคคลหรือบริษัทในเครือด้วย เพื่อการกระจายความเสี่ยงไม่ให้กระจุกตัวอยู่ที่ใดที่หนึ่งมากเกินไป ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอีกหลายครั้ง เช่น พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องเป็นบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2528 ได้ปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมกำกับประกอบธุรกิจ และการช่วยแก้ไขปัญหาของธนาคารพาณิชย์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน และก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบธนาคารพาณิชย์ อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม²⁰

²⁰ สถาพร ชินะจิตร์, “ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับและควบคุมสถาบันการเงิน,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการครั้งที่ 10 ประจำปีการศึกษา 2529 เรื่อง ความมั่นคงของสถาบันการเงิน, (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) หน้า 55

2.3.3 มาตรการทั่วไปในการกำกับดูแลและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์จัดเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จึงเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับมาตรการในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ²¹ การให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินและเสถียรภาพทางการเงิน ทั้งนี้หลังเหตุการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (The Great Depression) ปี 1929 – 1933 ได้มีการพัฒนาแนวความคิดในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและตลาดทุนเพื่อสร้างความมั่นคงของระบบและป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นอีก โดยแบ่งมาตรการออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) **มาตรการป้องกัน (Preventive measure)** คือ มาตรการกำกับดูแลให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจด้วยความระมัดระวัง เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้น เช่น

- การดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอ
- การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง
- การจำกัดการประกอบธุรกิจ
- การควบคุมการเปิดกิจการ
- การตรวจสอบสถาบันการเงิน

2) **มาตรการคุ้มครอง (Protective measures)** คือ มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นกับสถาบันการเงินใดๆ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

- การประกันเงินฝาก (deposit insurance) เพื่อให้ผู้ฝากเงินเกิดความมั่นใจว่าจะได้รับเงินฝากของตนคืน แม้ว่าสถาบันการเงินจะมีปัญหาจนต้องเลิกกิจการไป

- การให้กู้ยืมเงินเป็นแหล่งสุดท้าย (the lender of last resort facilities) เป็นมาตรการที่ช่วยให้สถาบันการเงินซึ่งกำลังประสบปัญหา ผ่านพ้นจากภาวะวิกฤตและสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยการให้กู้ยืมหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้วยวิธีต่างๆ เพื่อเยียวยาสภาพคล่อง หรือเพิ่มความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินนั้น ซึ่งถือเป็นมาตรการคุ้มครองระบบสถาบันการเงินจากการลุกลามของปัญหาที่อาจจะทำลายความมั่นคงของสถาบันการเงินทั้งระบบได้

²¹ ธนบดี สวัสดิ์ศรี, “กฎหมายการธนาคารพาณิชย์,” วารสารนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ 21, 1 (มีนาคม 2534): 39-41.

นอกจากนี้ จากวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียเมื่อปี 2540 ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแนวทางการกำกับสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีหลักการคือ²²

1) **การเปิดเผยข้อมูล** โดยปรับปรุงมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลทั้งของเอกชนและรัฐบาล ให้มีความโปร่งใส(Transparency) รับผิดชอบต่อการตัดสินใจ (Accountability) และกระทำภายในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลที่ถูกต้องซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจและทำให้ผู้มีส่วนร่วมในตลาดแน่ใจว่าข้อมูลที่มีอยู่เพียงพอที่จะประเมินความเสี่ยงทั้งหมดและคาดคะเนตลาดได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะช่วยสร้างเสถียรภาพของตลาดได้มากยิ่งขึ้น

2) **การปรับปรุงกฎหมายล้มละลายให้มีประสิทธิภาพ** เพื่อเป็นกลไกที่ใช้บังคับคู่สัญญาตามกฎหมาย ช่วยเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ที่เจ้าหนี้จะได้รับ และจูงใจให้เจ้าหนี้และลูกหนี้ทำการตกลงกันภายนอกศาล รวมทั้งยังมีส่วนสำคัญในกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ของประเทศ

3) **การส่งเสริมการกำกับภายในองค์กรสำหรับธนาคาร** (Corporate governance for banking organization) โดยการปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการกำกับภายในองค์กร เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่คณะกรรมการและฝ่ายบริหารในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ต่อบริษัทและผู้ถือหุ้น และช่วยอำนวยความสะดวกในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงาน รวมทั้งกระตุ้นให้บริษัทใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการกำกับภายในองค์กรของธนาคารที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพนั้นเพิ่มขึ้นตอนดังนี้

(1) การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์และค่านิยมของธนาคาร แล้วสื่อสารให้เป็นที่รู้จักกันทั่วทุกฝ่ายในธนาคาร

(2) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้มีความชัดเจนทั่วทุกฝ่ายในธนาคาร

(3) การยืนยันว่าบุคคลที่เป็นสมาชิกในคณะกรรมการมีคุณสมบัติเหมาะสมครบถ้วน ซึ่งได้แก่ ความเข้าใจในบทบาทของตนเองในการกำกับภายในองค์กรอย่างชัดเจนและเป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารหรือบุคคลภายนอก

²² สันติ ธีรพัฒน์ และคณะ, โครงการวิจัยที่ 1 เรื่อง การศึกษาการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามแนวทฤษฎี (กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2542), หน้า 79-86.

(4) การยืนยันว่าธนาคารมีกระบวนการตรวจตรา ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยฝ่ายบริหารอาวุโส

(5) การใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้จากผู้ตรวจสอบภายในและภายนอก

(6) การยืนยันว่าธนาคารมีวิธีการจ่ายผลตอบแทนที่สอดคล้องกับค่านิยม วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และสิ่งแวดล้อมของธนาคาร

(7) การดำเนินการกำกับภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใส

4) การปรับปรุงระบบบัญชี เนื่องจากระบบบัญชีเป็นเครื่องมือที่ช่วยจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน ส่วนของเจ้าของและรายได้ รวมทั้งแสดงสถานะความเพียงพอของเงินกองทุน นอกจากนี้มาตรฐานบัญชีที่มีคุณภาพยังช่วยส่งเสริมระเบียบของตลาดผ่านทางรายงานทางการเงินที่โปร่งใส การกำกับดูแลธนาคารที่มีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องกระทำควบคู่ไปกับการพัฒนามาตรฐานการบัญชี

5) แนวทางการประกันเงินฝาก ควรจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจต่างๆ ฝ่ายรักษาประสิทธิภาพของระบบการเงิน โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

(1) ระบบประกันเงินฝากแบบชัดแจ้ง (Explicit Deposit Insurance System) โดยมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่สาธารณชนรับรู้และเข้าใจ เพื่อให้ผู้ฝากเงินและลูกค้าของสถาบันการเงินสามารถดำเนินการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้

(2) กำหนดให้ทุกสถาบันการเงินเป็นสมาชิกของระบบประกันเงินฝาก (Compulsory Membership) เพื่อลดปัญหาที่สถาบันการเงินที่แข็งแกร่งไม่ยอมเข้าร่วมเป็นสมาชิกของระบบประกันเงินฝาก (Adverse Selection)

(3) คิดค่าธรรมเนียมประกันตามความเสี่ยง (Risk-Adjustment Insurance Premiums) โดยสถาบันการเงินที่มีฐานะการดำเนินงานแข็งแกร่งจะจ่ายค่าธรรมเนียมต่ำกว่าสถาบันการเงินที่อ่อนแอซึ่งมีแนวโน้มที่จะสร้างความเสียหายให้แก่ระบบได้มากกว่า เพื่อช่วยลดปัญหา Adverse Selection

(4) จำกัดวงเงินประกันที่จะชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน (Limited Coverage) โดยวงเงินประกันควรจะครอบคลุมบัญชีส่วนใหญ่ แต่ไม่ครอบคลุมจำนวนเงินฝากทั้งหมด เพื่อจำกัดพฤติกรรมเสี่ยงของสถาบันการเงินและผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ ควรมีการปรับเปลี่ยนวงเงินประกันให้สูงขึ้นตามระดับ GDP และการขยายตัวของอัตราเงินเฟ้อด้วย

(5) การจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินทันทีที่สถาบันการเงินล้ม (Immediate Repayment Scheme) เพื่อให้ผู้ฝากเงินมีความเชื่อมั่นในระบบการประกันเงินฝาก

2.3.4 มาตรการในการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของไทยในปัจจุบัน

มาตรการในการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของไทยในปัจจุบันนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2551 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.3.4.1 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและการขอรับใบอนุญาต

(1) กำหนดให้การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์กระทำได้เฉพาะนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึงกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจะตั้งสาขาเพื่อประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยด้วย (ม.9)

(2) การจัดตั้ง เลิก หรือย้าย สำนักงานใหญ่หรือสาขา ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย(ม.13)

(3) การตั้งสำนักงานผู้แทนของธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ และการตั้งสำนักงานผู้แทนของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศในประเทศไทย ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย(ม.14)

2.3.4.2 การกำหนดโครงสร้างของธนาคารพาณิชย์

(1) หุ้นและผู้ถือหุ้น

- กำหนดการออกหุ้นสามัญและหุ้นบุริมสิทธิของธนาคารพาณิชย์ว่า ต้องเป็นหุ้นชนิดระบุชื่อและมูลค่าไม่เกินหุ้นละหนึ่งร้อยบาท และข้อบังคับของธนาคารพาณิชย์

ต้องไม่มีข้อจำกัดในการโอนหุ้น เว้นแต่การปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัตินี้ และอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ออกหุ้นบริมสิทธิที่ไม่มีสิทธิออกเสียงได้(ม.15)

- กำหนดหลักเกณฑ์การถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์ให้ต้องมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเกินกึ่งหนึ่งของทั้งหมด โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยในการผ่อนผันจำนวนหุ้นหรือจำนวนกรรมการได้เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการหรือสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน (ม.16)

- กำหนดจำนวนหุ้นสูงสุดของแต่ละบุคคล ต้องไม่เกินร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วของธนาคารพาณิชย์ โดยไม่รวมถึงหุ้นบริมสิทธิที่ไม่มีสิทธิออกเสียง แต่ให้รวมถึงหุ้นของบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย รวมทั้งกำหนดหน้าที่แก่ธนาคารพาณิชย์ในการตรวจสอบทะเบียนผู้ถือหุ้น ผลของการถือหุ้นเกิน และให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดยกเว้นการถือหรือมีไว้ซึ่งหุ้นดังกล่าว (ม.18, 19, 20, 21, 22 และ 23)

(2)กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ

- กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่มีให้ธนาคารพาณิชย์ แต่งตั้งหรือยอมให้เป็นหรือทำหน้าที่ของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ และที่ปรึกษา (ม.24)

- การแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ และที่ปรึกษาต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน(ม.25)

- กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่แจ้งให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นทราบเกี่ยวกับผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่กรรมการ ผู้จัดการ และผู้มีอำนาจในการจัดการได้รับจากธนาคารพาณิชย์นั้น และแจ้งให้ทราบถึงการเป็นกรรมการในธุรกิจอื่นด้วยในการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปี(ม.26)

- กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของกรรมการและผู้มีอำนาจในการจัดการในการบริหารงานธนาคารพาณิชย์(ม.27, 28)

2.3.4.3 การกำกับดูแลความเสี่ยง

(1) การดำรงเงินกองทุนและสินทรัพย์

- กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท. ประกาศกำหนด(ม.29, 30)

- ให้ธนาคารพาณิชย์เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุนและข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์หรือกลุ่มธุรกิจทางการเงินตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท. ประกาศกำหนด(ม.31)

- ให้ ธปท. ประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการลงทุนในหลักทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ ภายใต้ข้อกำหนดที่ให้ธนาคารพาณิชย์ถือหรือมีหุ้นโดยตรงหรือทางอ้อมไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด(ม.33, 34, 35)

(2) การประกอบธุรกิจ

- กำหนดประเภทธุรกิจที่ธนาคารพาณิชย์สามารถดำเนินการได้ และให้ ธปท. มีอำนาจกำหนดประเภทธุรกิจที่เกี่ยวข้องที่สถาบันการเงินสามารถดำเนินการได้(ม.36)

- กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศหรือเปิดเผยข้อมูลเรื่องอัตราดอกเบี้ย อัตราส่วนลด และค่าบริการต่างๆ รวมทั้งให้เป็นหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ในการแจ้งและแสดงวิธีการหรือรายละเอียดในการคำนวณอัตราค่าบริการรายปีให้ประชาชนและลูกค้าทราบ(ม.38, 40)

- ให้อำนาจ ธปท. กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค(ม.39)

- ให้อำนาจ ธปท. กำหนดวงเงินที่ธนาคารพาณิชย์จะให้สินเชื่อ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ รับรอง หรือรับอวัลตัวเงิน สำหรับกิจการประเภทหนึ่งประเภทใด(ม.42)

- กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ธปท. ก่อนจะทำการเปลี่ยนแปลงเรื่องต่างๆ ที่มีนัยสำคัญ เช่น การขาย โอน หรือควบกิจการ บางส่วนที่สำคัญหรือทั้งหมด และเมื่อ ธปท. เห็นชอบแล้ว ต้องรายงานรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า(ม.43)

- ให้ ธปท. ออกประกาศให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องต่างๆ เช่น เกี่ยวกับดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าบริการ เงินมัดจำ เบี้ยปรับที่อาจเรียกได้หรืออาจจ่ายได้ หลักประกันและประโยชน์ที่อาจเรียกได้จากการทำธุรกรรมที่มีลักษณะเป็นการให้สินเชื่อ(ม.46)

- กำหนดให้การให้บริการจากผู้ให้บริการภายนอกเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ธปท. กำหนด(ม.47)

(3) ข้อห้ามในการให้สินเชื่อ

- กำหนดข้อห้ามแก่สถาบันการเงินเกี่ยวกับการให้ประโยชน์ใดๆ แก่ผู้บริหารสถาบันการเงิน(ม.48)

- กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือแก่กิจการที่มีผลประโยชน์ เกี่ยวข้อง ในแต่ละรายไม่เกินร้อยละห้าของเงินกองทุน หรือไม่เกินร้อยละสิบห้าของกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าว แล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า(ม.49)

- กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่บุคคลใด หรือแก่บุคคลหลายคนรวมกันในโครงการใด หรือเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน เมื่อสิ้นวันหนึ่งๆ ไม่เกินร้อยละสิบห้าของเงินกองทุน ชนิดหนึ่งชนิดใดตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท.กำหนด(ม.50)

- กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจแต่ละประเภทไม่เกินอัตราส่วนกับเงินกองทุน หรือสินทรัพย์ตามที่ ธปท.ประกาศกำหนด(ม.51)

(4) กลุ่มธุรกิจทางการเงิน

- กำหนดลักษณะของกลุ่มธุรกิจทางการเงินและให้อำนาจ ธปท. ในการอนุญาตการจัดตั้งกลุ่ม การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการถือหุ้น การให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันต่างๆ ระหว่างบริษัทในกลุ่มกับบุคคลภายนอก ซึ่งจะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดในบทต่อไป (ม.53-59)

(5) การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง

- กำหนดให้สถาบันการเงินจัดชั้นสินทรัพย์และกันเงินสำรองตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ธปท.ประกาศกำหนด(ม.60-65)

2.3.4.4 การตรวจสอบ

- ให้อำนาจ ธปท. แต่งตั้งผู้ตรวจการสถาบันการเงินเพื่อตรวจสอบ กิจการ สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงิน รวมทั้งบริษัทแม่ บริษัทลูก บริษัทร่วมในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนลูกหนี้และผู้ที่เกี่ยวข้องของสถาบันการเงินนั้นเป็นการทั่วไปหรือเป็นการ

เฉพาะก็ได้ โดยให้บุคคลที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการสถาบันการเงินและบุคคลที่ทำหน้าที่เพื่อช่วยเหลือ (ม.84-88)

2.3.4.5 การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์

- กำหนดกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้ ธปท.มีอำนาจส่งหนังสือเตือน มีคำสั่งห้ามกระทำการฝ่าฝืนหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือมีคำสั่งถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ (ม.89)

- กำหนดกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธปท. มีอำนาจสั่งให้แก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานที่เป็นต้นเหตุของความเสียหาย หรือสั่งให้ลดทุน เพิ่มทุนภายในระยะเวลาที่กำหนด ระวังการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด ถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือเพิกถอนใบอนุญาตของธนาคารพาณิชย์นั้น(ม.90-99)

- กำหนดให้เมื่อ ธปท.ตรวจสอบแล้วพบว่าสถาบันการเงินมีความอ่อนแอ ธปท.จะมีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน และแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันการเงิน เพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนผู้บริหารเดิมโดยมีกรรมการที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากเสนอชื่ออย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นกรรมการด้วย (ม.101-103)

2.3.5 องค์กรซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น การให้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจสถาบันการเงินอื่นๆ การผ่อนผันจำนวนหุ้นหรือจำนวนกรรมการของบุคคลสัญชาติไทย กรณีมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการหรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินใดหรือเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ออกประกาศหรือระเบียบต่างๆ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ การสั่งควบคุม การตั้งกรรมการควบคุม การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อความมั่นคง ตลอดจนการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจะรายงานข้อมูลหรือการดำเนินการต่างๆ ให้รัฐมนตรีทราบโดยไม่มีซ้ำ

ส่วนการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ในส่วนที่คาบเกี่ยวกับธุรกิจการเงินประเภทอื่นซึ่งมีกฎหมายหรือองค์การกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เช่น ธุรกิจหลักทรัพย์ หรือธุรกิจประกันภัย ก็อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรที่กฎหมายกำหนดในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการเงินประเภทนั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

หลักการกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision)

3.1 ความหมาย วิวัฒนาการ และหลักการเบื้องต้นของการกำกับแบบรวมกลุ่ม

3.1.1 ความหมายของการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม

การกำกับดูแลสถาบันการเงินแบบรวมกลุ่ม หมายถึง การกำกับสถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินเพื่อความแข็งแกร่งและความมั่นคงของสถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงินโดยรวมทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของกลุ่มโดยรวมที่มีผลกระทบต่อบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินและสถาบันการเงินนั้นๆ ไม่ว่าจะความเสี่ยงนั้นจะปรากฏอยู่ในบัญชีของสถาบันการเงินหรือบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินหรือไม่ก็ตาม*

3.1.2 ที่มาของแนวคิดและวิวัฒนาการของการกำกับแบบรวมกลุ่ม

แนวความคิดเรื่องการกำกับดูแลสถาบันซึ่งประกอบธุรกิจด้านการเงินตามแนวทางการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มนี้ มีจุดเริ่มต้นมาจากธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศหรือ Bank for International Settlements (BIS)** ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ คือ การเป็นธนาคารสำหรับธนาคารกลางและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างธนาคารกลางในการกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างสถาบันการเงินต่างๆ รวมทั้งเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงิน ตลอดจนเป็นศูนย์กลางในการทำวิจัยทางเศรษฐกิจและการเงิน ซึ่งแนวคิดในการกำกับตามหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มหรือ Consolidated

* คำจำกัดความในประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 66/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม วันที่ 3 สิงหาคม 2551

** เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาระหว่างประเทศเมื่อปี 1930 (พ.ศ. 2473) ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมือง Basel ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีประเทศสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้ง 6 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม เยอรมนี อิตาลี ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งปัจจุบันมีผู้ถือหุ้นเป็นธนาคารกลางของ 45 ประเทศ รวมทั้ง ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในผู้ถือหุ้นของ BIS โดยเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 กระทรวงการคลังได้อนุมัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกและถือหุ้น ใน BIS จำนวน 3,000 หุ้น คิดเป็นจำนวนเงินประมาณ 42 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามคำเชิญของคณะกรรมการ BIS ซึ่งการเข้าถือหุ้นดังกล่าวจะไม่มีผลเป็นข้อผูกพันให้ธนาคารกลางผู้ถือหุ้นต้องปฏิบัติตามข้อเสนอดังกล่าวของ BIS และ BIS ก็ไม่มีอำนาจที่จะเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารกลางผู้ถือหุ้นแต่ประการใด

Supervision ก็เป็นหนึ่งในผลงานวิจัยทางการเงินของ BIS เพื่อกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันทางการเงินให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินธุรกิจที่มีพัฒนาการที่ซับซ้อนขึ้นเป็นลำดับ ดังนี้

3.1.2.1 การประกอบธุรกิจในทางระหว่างประเทศของสถาบันการเงิน

แนวความคิดกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มนี้ ได้มีการพูดถึงกันมาตั้งแต่ก่อนปี 1979 โดยเริ่มต้นจากประเด็นที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจในทางระหว่างประเทศของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารซึ่งมีการเปิดสาขาในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้วิธีการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาและการขยายขอบข่ายของบริการด้านการเงินดังกล่าว BIS จึงได้คิดค้นมาตรการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มขึ้นเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าว เป็นสำคัญ โดยมีหลักการที่เน้นให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ สามารถที่จะดูแลหรือตรวจสอบเสถียรภาพและความมั่นคงของสาขาของธนาคารในต่างประเทศได้ แม้ว่าสาขาในต่างประเทศจะมีได้พึ่งพาหรืออยู่ภายใต้อำนาจจัดการของสำนักงานใหญ่ รวมไปถึงขอบอำนาจทางกฎหมายของรัฐที่ตั้งสำนักงานใหญ่อย่างเต็มที่ เนื่องจากสาขาต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่ตั้งและมีการดำเนินการทางธุรกิจอยู่ จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างของกฎหมายในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของสองประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งๆ ที่สำนักงานใหญ่และสาขาถือเป็นนิติบุคคลเดียวกันหรือมีความเกี่ยวข้องกันเป็นอย่างยิ่ง แต่อาจจะต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์หรือภาวะผูกผันต่างๆ ในอัตราที่ต่างกัน รวมทั้ง สถาบันการเงินที่มีความเกี่ยวข้องกันในลักษณะอื่นๆ เช่น เป็นบริษัทแม่หรือบริษัทลูก หรือบริษัทที่มีข้อตกลงในการทำงานในโครงการต่างๆ ร่วมกัน เป็นต้น หากประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่หรือบริษัทแม่ จะปล่อยให้สาขาหรือบริษัทลูกของสถาบันการเงินในประเทศตัวเองมีอิสระในการดำเนินการอย่างไม่จำกัด ก็อาจส่งผลที่กระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินในประเทศตนได้ ดังนั้น ประเทศสมาชิกของ BIS จึงได้มีการหารือกันเพื่อหามาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนได้มีการคิดค้นหลักเกณฑ์การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มขึ้น

3.1.2.2 การเกิดขึ้นของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน (The rise of financial conglomerates)

ในอดีตนั้นธุรกิจการเงินแต่ละประเภทถูกแบ่งแยกจากกันอย่างชัดเจน แต่ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าธุรกิจการเงินมีพัฒนาการที่คาบเกี่ยวกันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเสนอขายผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการประกันโดยธนาคารพาณิชย์ หรือการเป็นตัวแทนในการจำหน่ายประกันควบกองทุน (Unit link product) ของบริษัทประกัน รวมทั้ง การออกนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ

ในลักษณะ mixed products เช่น investment-based mortgages เป็นต้น¹ ไปจนถึงการจัดตั้งกลุ่มธุรกิจทางการเงิน (financial conglomerates) ซึ่งได้รับคำจำกัดความจากองค์กรต่างๆ ดังนี้

Group of 10 อธิบายว่าหมายถึง กลุ่มของบริษัทซึ่งมีการควบคุมร่วมกัน และประกอบกิจการอย่างมีนัยสำคัญในธุรกิจการเงินอย่างน้อย 2 ประเภท²

The European Commission อธิบายเป็น 2 ขั้นตอน คือ กลุ่มๆ หนึ่ง จะมีคุณสมบัติเป็นกลุ่มธุรกิจการเงินได้ ถ้า

- (1) กิจการมากกว่า 50% ของกลุ่ม เป็นธุรกิจทางการเงิน และ
- (2) สัดส่วนของภาคธนาคาร (รวมถึงธุรกิจหลักทรัพย์) และธุรกิจประกัน ในกลุ่มนั้น คิดเป็น 10 – 90% ของผลรวมของภาคการเงินทั้งหมดในกลุ่ม หรือมีมูลค่าของส่วนข้างน้อยของงบดุล (balance sheet) ที่มากกว่า 6 พันล้านยูโร (6 billion Euro)

โดยมุ่งเหตุจูงใจสำคัญที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันของธุรกิจด้านการเงิน (Financial consolidation) ก็คือ ความต้องการเพิ่มรายได้ (revenue enhancement) และการประหยัดต้นทุน (costs savings) ประกอบกับปัจจัยสนับสนุนด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ, การผ่อนคลายกฎเกณฑ์การกำกับดูแล, ความเชื่อมโยงกันของตลาดโลก และแรงกดดันจากผู้ถือหุ้นที่ต้องการเห็นความเติบโตของผลประกอบการทางการเงินที่มากขึ้น

3.1.2.3 การเกิดปัญหาขึ้นกับธนาคารพาณิชย์อันมีสาเหตุมาจากบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ซึ่งมีกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา เช่น³

(i) ในปี 1973 Beverly Hills Bancorp ซึ่งเป็นกลุ่มบริษัทโฮลดิ้งคอมพานีเล็กๆ ในแคลิฟอร์เนีย ที่ถือหุ้นในธนาคาร Beverly Hills และดำเนินธุรกิจออกตราสารการค้ำแล้วปล่อยเงินกู้ให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ แต่เมื่อลูกหนี้รายใหญ่ของโฮลดิ้งคอมพานีล้ม โฮลดิ้งคอมพานีก็ไม่สามารถจ่ายเงินตามตราสารได้ตามกำหนดจนล้มละลาย ทำให้ประชาชนซึ่งรับรู้ถึง

¹ ALLEN, F., and A. M. SANTOMERO (2001): "What do Financial Intermediaries do?" Journal of Banking & Finance, 25, p. 271-294

² Group of 10, Consolidation in the Financial Sector [online], January 2001.แหล่งที่มา <http://www.bis.org/publ/gten05toc.pdf>

³ Samuel H. Talley, Bank Holding Companies. A Better Structure for Conducting Universal Banking?, (Washington, D.C.: The World Bank, 1991), p.11-13

ความเกี่ยวข้องกันของบริษัทโฮลดิ้งคอมพานีกับธนาคาร Beverly Hills พวกมันมาถอนเงินจากธนาคาร จนหน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารจำเป็นต้องควมรวมกิจการธนาคาร Beverly Hills ซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องกับธนาคารอื่น

(ii) ในปี 1975 บริษัทโฮลดิ้งคอมพานีที่ถือหุ้นในธนาคาร Hamilton ซึ่งเป็นธนาคารที่ใหญ่ที่สุดในรัฐเทนเนสซี ได้ตั้งบริษัท Mortgage banking company ขึ้นและขยายกิจการอย่างรวดเร็ว แต่ภายในเวลาสั้นๆ Mortgage company กลับมีหนี้เสียเป็นจำนวนมาก จนเกิดปัญหาเกี่ยวกับเงินกองทุน และเพื่อจะแก้ไขปัญหของ Mortgage company ธนาคาร Hamilton ได้ซื้อสินทรัพย์ที่มีปัญหาของ Mortgage company โดยขัดต่อกฎหมาย จนเป็นเหตุให้ธนาคารล้ม

กรณีตัวอย่างทั้งสองกรณีมีข้อสังเกตว่า ก่อนปัญหาจะเกิดขึ้น Fed ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารตามกฎหมาย ไม่ได้กำกับดูแลบริษัทโฮลดิ้งคอมพานีในเครืออย่างใกล้ชิด จะพึงพาการกำกับดูแลโดยวินัยตลาดเป็นหลัก แต่หลังเกิดปัญหาขึ้นกับธนาคารทั้งสองแห่ง Fed จึงเริ่มมีนโยบายที่จะกำกับดูแลบริษัทโฮลดิ้งคอมพานีในเครืออย่างใกล้ชิดด้วยกฎหมายเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ และมีการตรวจสอบทั้งแบบ on-site และ off-site รวมทั้งให้มีการรายงานทางการเงินอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะธุรกรรมที่ทำขึ้นระหว่างธนาคารพาณิชย์กับบริษัทโฮลดิ้งคอมพานีในเครือ

จากนั้นหลักเกณฑ์การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม ก็ได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับ โดยในปี 1996 ได้มีรายงานการหารือของ International Conference of Banking Supervisors ซึ่งมีองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศต่างๆ เข้าร่วมกว่า 140 ประเทศ กล่าวถึงหลักการสำคัญของการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มอยู่ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งของบริษัทแม่จะต้องมีอำนาจในการได้มาซึ่งข้อมูลที่จำเป็นเพื่อให้การควบคุมดูแลกลุ่มธุรกิจสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 2 กล่าวถึงความจำเป็นของการทำให้แน่ใจว่าการดำเนินธุรกิจของกิจการสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุมดูแลขององค์กรกำกับดูแลทั้งของประเทศเจ้าบ้านและประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งบริษัทแม่ (home and host country)

นอกจากนี้ หลักการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม ยังปรากฏอยู่ในหลักเกณฑ์ Basel ที่กำหนดขึ้นโดย Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ธนาคารของประเทศต่างๆ มักจะใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศของตน และยังปรากฏอยู่ในหลักเกณฑ์การตรวจสอบของสมาคมกำกับธุรกิจประกันภัยนานาชาติ ภายใต้การกำกับของเอฟแซปอีกด้วย

3.2 การกำกับแบบรวมกลุ่มตามแนวทางขององค์กรระหว่างประเทศ

3.2.1 แนวทางของ BIS (Bank for International Settlements)

ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ หรือ BIS ได้ตั้งคณะกรรมการ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) * ขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางการคำนวณเงินกองทุนขั้นต่ำของธนาคารพาณิชย์ โดยได้ออกเกณฑ์ที่เรียกว่า Basel Capital Accord หรือ Basel I ขึ้นในปี 1992 กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงสำหรับความเสี่ยงด้านเครดิตไม่น้อยกว่าร้อยละ 8 ต่อมาในปี 1998 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมความเสี่ยงด้านตลาด โดยธนาคารสามารถเลือกใช้วิธีการคำนวณความเสี่ยงตามแนวมาตรฐาน(Standardized approach) หรือแนวที่สถาบันการเงินกำหนดโมเดลขึ้นใช้เอง (Internal model approach) ได้ และเพื่อให้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง สามารถสะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริงและสอดคล้องกับภาวะตลาดการเงินที่มีความซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น BIS จึงได้พัฒนาและออกเกณฑ์ใหม่เรียกว่า New Basel Capital Accord หรือ Basel II ขึ้นในปี 2004 ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ

หลักเกณฑ์ที่ 1 การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำ (Pillars I: Minimum Capital Requirement) กำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำเมื่อเทียบกับความเสี่ยงต่างๆ ที่อัตราร้อยละ 8 สำหรับความเสี่ยงประเภทสำคัญ ได้แก่ ความเสี่ยงด้านเครดิต ด้านตลาด และ ความเสี่ยงจากการดำเนินงาน

หลักเกณฑ์ที่ 2 การสอบทานโดยผู้กำกับดูแล (Pillars II: Supervisory Review Process) มุ่งเน้นให้สถาบันการเงินมีการพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงและการคำนวณเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงจากการดำเนินธุรกิจให้ดียิ่งขึ้น นอกเหนือจากการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำตามหลักเกณฑ์ที่ 1 และเน้นถึงบทบาทของทางการซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลในการส่งเสริมกระบวนการดังกล่าว โดยการตรวจสอบและประเมินความสามารถของสถาบันการเงินแต่ละแห่งในการประเมินความเสี่ยงและติดตามความเพียงพอของเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยง รวมทั้งดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาได้อย่างเหมาะสมและทันเวลา

* เป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยผู้ว่าการธนาคารกลางของกลุ่มประเทศ G10 ในปี 1975 ประกอบด้วยผู้แทนเจ้าหน้าที่กำกับดูแลหรือธนาคารกลางจากเบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ สเปน สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โดยปกติจะมีการประชุมกันที่ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศที่บราซิลซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานเลขาธิการถาวร

หลักเกณฑ์ที่ 3 การใช้กลไกตลาดในการกำกับดูแล (Pillars III: Market Discipline) กำหนดให้สถาบันการเงินมีการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อให้บุคคลภายนอกได้รับข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง และข้อมูลด้านเงินกองทุนที่สะท้อนถึงความเสี่ยงของสถาบันการเงิน เพื่อให้กลไกตลาดช่วยในการกำกับดูแลสถาบันการเงินอีกทางหนึ่งด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าเกณฑ์ Basel II นี้ ส่วนใหญ่จะกล่าวถึงการกำกับแบบรวมกลุ่มสำหรับกลุ่มของธนาคารพาณิชย์ที่มีธุรกรรมระหว่างประเทศ (Internationally active banking groups) โดยเน้นเรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินกองทุนใน Pillars I แต่ใน Pillars II และ Pillars III ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงิน กลับไม่มีบทบัญญัติหรือข้อแนะนำในด้านนี้เท่าที่ควร

นอกจากเกณฑ์ Basel II แล้ว Basel Committee on Banking Supervision ร่วมกับหน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ ยังได้พัฒนา Core Principles for Effective Banking Supervision (The Basel Core Principles) * ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มไว้ในข้อ 24 ว่า “องค์ประกอบที่ขาดเสียมิได้ของการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์คือ ผู้กำกับดูแลมีการกำกับดูแลและตรวจตราของกลุ่มของธนาคารโดยรวมอย่างเพียงพอและเหมาะสม โดยนำหลักการเกี่ยวกับความมั่นคงมาใช้กับธุรกิจทุกประเภทที่ดำเนินการโดยบริษัทในกลุ่มทั่วโลก” ทั้งนี้ Basel Committee ได้พัฒนา the Core Principles Methodology ** ขึ้นเพื่อช่วยประเมินคุณภาพของระบบการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศต่างๆ ว่ามีแนวทางที่สอดคล้องกับ The Basel Core Principles หรือไม่ โดยในส่วนของหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มนั้น มีรายละเอียดที่มุ่งเน้นกำกับดูแลฐานะการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจทางการเงินทั้งในภาพรวม (Consolidated Basis) ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลแบบเดี่ยว (Solo Basis) เพื่อให้สถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงินมีการดำเนินงานที่เหมาะสมและมีความมั่นคง โดยมีมาตรฐานพื้นฐาน 10 ประการ และมาตรการเพิ่มเติมอีก 3 ประการ ดังนี้

* เป็นมาตรฐานสากลของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ซึ่งหลายประเทศได้ให้การรับรองและประกาศเจตนาที่จะนำไปปรับใช้ในประเทศของตน ตีพิมพ์ขึ้นครั้งแรกในเดือนกันยายนปี 1997 และได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมรายละเอียดครั้งล่าสุดเมื่อเดือนตุลาคม 2006

** ตีพิมพ์ขึ้นครั้งแรกในปี 1999 และได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมรายละเอียด ครั้งล่าสุดเมื่อเดือนตุลาคม 2006

3.1.1.1 มาตรการพื้นฐาน

- 1) หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องเข้าใจโครงสร้างทั้งหมดของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน และเข้าใจการดำเนินงานของทุกกิจการในกลุ่มอย่างถ่องแท้ ทั้งกิจการที่อยู่ภายในและภายนอกประเทศ
- 2) หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจที่จะตรวจทานทุกๆ การดำเนินการของกลุ่มและบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ทั้งกิจการที่ทำในประเทศและกิจการระหว่างประเทศ
- 3) หน่วยงานกำกับดูแลมีโครงสร้างในการประเมินและควบคุมความเสี่ยงของกิจการที่มีช่องทางหลักของธนาคาร ทั้งที่ดำเนินการโดยธนาคารหรือบริษัทในกลุ่ม
- 4) หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจที่จะกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลความมั่นคงโดยรวมของกลุ่ม ทั้งในเรื่องความเพียงพอของเงินกองทุน การทำธุรกรรมภายในกลุ่ม และการจำกัดปริมาณการให้สินเชื่อและภาระผูกพัน โดยหน่วยงานกำกับดูแลจะเก็บรวบรวมข้อมูลทางการเงินของแต่ละกลุ่มธุรกิจทางการเงินเอาไว้
- 5) หน่วยงานกำกับดูแลจะมีข้อตกลงกับหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจการเงินด้านอื่นๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสถานะทางการเงินและความเพียงพอของการจัดการความเสี่ยง รวมทั้ง เพื่อควบคุมดูแลบริษัทในกลุ่มที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ
- 6) หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจที่จะจำกัดขอบเขต ประเภท และสถานที่ตั้งของกิจการที่กลุ่มจะดำเนินการได้ โดยมีเงื่อนไขว่ากิจการนั้นๆ จะต้องถูกควบคุมดูแลอย่างเหมาะสมและมาตรฐานเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของกลุ่มจะต้องไม่ถูกผ่อนปรนอย่างเด็ดขาด
- 7) หน่วยงานกำกับดูแลจะพิจารณาว่า ธนาคารมีระบบการจัดการและการควบคุมดูแลการดำเนินงานด้านต่างประเทศ สาขา กิจการร่วมค้า และบริษัทลูกของธนาคารอย่างเหมาะสมหรือไม่ รวมทั้ง พิจารณานโยบายและขั้นตอนการดำเนินงานของธนาคารให้แน่ใจว่ามีการบริหารกิจการทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างผู้มีความรู้ความชำนาญ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่กำหนด
- 8) หน่วยงานกำกับดูแลจะพิจารณาถึงการควบคุมดูแลกระบวนการจัดการภายในกลุ่มของบริษัทแม่ หรือสำนักงานใหญ่ หรือบริษัทโฮลดิ้งคอมพานี ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ทั้งในด้านการรายงานข้อมูลผลการดำเนินงานในต่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมเนื้อหาในช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการจัดการความเสี่ยงในขณะนั้น และการประเมินค่าความเหมาะสมของการดำเนินงานซึ่งเป็นไปตามกระบวนการควบคุมภายใน ตลอดจน การรับรองประสิทธิภาพของสำนักงานใหญ่ในการควบคุมดูแลกิจการที่ดำเนินงานในต่างประเทศด้วย

เพื่อเป้าหมายในการกำกับและบริหารความเสี่ยงของกลุ่ม ประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งของสาขาหรือบริษัทลูก (Host Country) จะต้องไม่กีดกันบริษัทแม่ที่จะเข้าถึงข้อมูลสำคัญต่างๆ ของสาขาหรือบริษัทลูกของตน แต่บริษัทแม่ก็ต้องรับรองที่จะรักษาความลับของข้อมูลที่ได้สำหรับใช้ภายในขอบเขตเพื่อการควบคุมดูแลบริษัทลูกเท่านั้น

9) หน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่ตั้งของบริษัทแม่ (Home Country) มีอำนาจที่จะดูแลการประกอบกิจการของสำนักงานในต่างประเทศอย่างใกล้ชิด หรือจำกัดการดำเนินงานบางอย่างของสำนักงานในต่างประเทศได้ ถ้า

- เห็นว่าการกำกับดูแลโดยบริษัทแม่หรือโดยประเทศที่สำนักงานในต่างประเทศตั้งอยู่นั้น ไม่เพียงพอหรือไม่สัมพันธ์กับสถานะความเสี่ยงในปัจจุบัน และ/หรือ
- หน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่ตั้งของบริษัทแม่ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญในการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจตามหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มได้

10) หน่วยงานกำกับดูแลต้องยืนยันให้บริษัทแม่เพิ่มการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดเป็นพิเศษ เมื่อกิจการในต่างประเทศมีความเสี่ยงสูงขึ้น หรืออยู่ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

3.1.1.2 มาตรการเพิ่มเติม

- 1) สำหรับประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งของบริษัทแม่
 - หน่วยงานกำกับดูแลต้องมีอำนาจตรวจทานกิจการของทั้งบริษัทแม่และบริษัทลูก และใช้อำนาจในทางปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของธนาคาร
 - หน่วยงานกำกับดูแลต้องมีอำนาจในการจัดให้มีและบังคับใช้มาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับการบริหารงานของเจ้าของกิจการและผู้มีอำนาจจัดการในบริษัทแม่
- 2) หน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่ตั้งของบริษัทแม่ ต้องประเมินคุณภาพด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศที่บริษัทลูกตั้งอยู่ด้วย
- 3) หน่วยงานกำกับดูแลมีแผนที่จะตรวจเยี่ยมบริษัทลูกในต่างประเทศของธนาคารเป็นระยะ โดยพิจารณาจากขนาดของกิจการและความเสี่ยงของการดำเนินงานในต่างประเทศ โดยระหว่างการตรวจเยี่ยมนี้ หน่วยงานกำกับดูแลของ Home Country ควรที่จะเข้าพบกับหน่วยงานกำกับดูแลของ Host Country ด้วย เพื่อให้สามารถประเมินความจำเป็นและ

ความเหมาะสมของระยะเวลาในการมาตรวจเยี่ยมกิจการในต่างประเทศ หรือความจำเป็นในการกำหนดให้กิจการในต่างประเทศส่งรายงานผลการดำเนินงานเพิ่มเติมหรือไม่

นอกจาก Principle 24 แล้ว ยังมี Principles อื่นๆ ที่กล่าวถึงกลุ่มธุรกิจการเงิน เช่น

- Principle 6 เกี่ยวกับความเพียงพอของเงินกองทุน ได้กำหนดมาตรการเพิ่มเติมให้ผู้กำกับดูแลกำหนดให้แต่ละธนาคารหรือกลุ่มของธนาคารดำรงเงินกองทุนเหนือกว่าเงินกองทุนขั้นต่ำและมีการกระจายของเงินกองทุนในบริษัทต่างๆ ของกลุ่มอย่างเหมาะสม

- Principle 7 เกี่ยวกับระบบการจัดการความเสี่ยง กำหนดให้ผู้กำกับดูแลแน่ใจว่า ธนาคารและกลุ่มของธนาคารมีระบบการจัดการความเสี่ยงที่ครอบคลุมอย่างเหมาะสมที่จะระบุ ประเมิน ตรวจสอบหรือลดความเสี่ยงสำคัญทั้งหมด และประเมินความเพียงพอของเงินกองทุนตามความเสี่ยงให้สอดคล้องกับขนาดและความซับซ้อนของธุรกิจในกลุ่มนั้น

- Principle 10 เกี่ยวกับขนาดของธุรกรรม ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายจำกัดขนาดของธุรกรรมทั้งในและนอกบัญชีของธนาคารพาณิชย์กับคู่สัญญารายหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งที่เกี่ยวข้องกัน โดยผู้กำกับดูแลจะต้องแน่ใจว่าธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามข้อจำกัดอย่างเคร่งครัดทั้งในระดับเดี่ยวและระดับกลุ่ม

- Principle 11 ธุรกรรมกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งอาจมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์และก่อให้เกิดความเสียหายกับธนาคารได้ ผู้กำกับดูแลจึงต้องกำหนดนิยามของบุคคลที่เกี่ยวข้องกันให้รวมถึง บริษัทลูก สาขา และบริษัทอื่นๆ ซึ่งธนาคารมีอำนาจควบคุมหรือซึ่งมีอำนาจควบคุมธนาคาร รวมทั้งผู้ถือหุ้นหลัก กรรมการ ผู้จัดการอาวุโส พนักงานคนสำคัญของธนาคาร ตลอดจนผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง คนในครอบครัว และบริษัทที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านั้น และกำหนดปริมาณของธุรกรรมที่ธนาคารจะทำกับบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ โดยกระบวนการต่างๆ ของธุรกรรมรวมทั้งการตัดสินใจจะต้องถูกทำขึ้นตามนโยบายและกระบวนการที่ได้มาตรฐาน

รวมถึง Principle 13, 14 15 ที่กำหนดให้ผู้กำกับดูแลต้องพิจารณา นโยบายและกระบวนการจัดการความเสี่ยงด้านอื่นๆ เช่น ด้านตลาด ด้านสภาพคล่อง และด้านปฏิบัติการ ของธนาคารว่ามีความเหมาะสมและปรับใช้กับทั้งกลุ่มในระดับ group-wide basis ด้วย

3.2.2 แนวทางของ Joint Forum

แม้ว่า BCBS จะตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนามาตรฐานการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินให้มีประสิทธิภาพ แต่ด้วยเหตุที่องค์กรดังกล่าวมีเขตอำนาจที่จำกัดอยู่ภายในขอบข่ายของการธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น การพัฒนามาตรฐานการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินจึงถูกดำเนินการโดย the Joint Forum on Financial Conglomerates (Joint Forum) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 1996 ภายใต้การสนับสนุนของ BCBS, International Organization of Securities Commissioners (IOSCO) และ International Association of Insurance Supervisors (IAIS) โดยสานต่อจากคณะกรรมการไตรภาคีของหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจธนาคาร ธุรกิจประกันภัย และธุรกิจหลักทรัพย์ (the Tripartite Group of Bank, Securities, and Insurance Regulators) โดยในเดือนกุมภาพันธ์ 1999 ได้มีการจัดทำรายงาน (the Joint Forum's 1999 report) ซึ่งรวบรวมข้อเสนอแนะที่จะเป็นแนวทางในการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินขนาดใหญ่ซึ่งมีบริการที่หลากหลาย สรุปได้ดังนี้

3.2.2.1 ความเพียงพอของเงินกองทุน

หลักการเกี่ยวกับความเพียงพอของเงินกองทุนในรายงานของ Joint Forum ไม่ได้กำหนดเทคนิคพิเศษในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความเพียงพอของเงินกองทุนในแต่ละประเภทธุรกิจ แต่ได้เสนอเทคนิคซึ่งส่งเสริมให้การประเมินความเพียงพอของเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงิน (financial conglomerates) ในภาพรวมทำได้ง่ายขึ้น และชี้ให้เห็นถึงการใช้งินกองทุนซ้อนเดียวกันซ้ำในหลายบริษัท (double or multiple gearing) ซึ่งทำให้รายงานทางการเงินของกลุ่มธุรกิจนั้นมีความมั่นคงเกินกว่าสถานะที่แท้จริง อันอาจก่อให้เกิดผลร้ายแก่บริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินซึ่งมีกฎหมายควบคุมในกลุ่มได้ โดย Joint Forum ได้เสนอหลักการ 5 ข้อ ที่จำเป็นในการประเมินความเพียงพอของเงินกองทุนภายในกลุ่มธุรกิจการเงิน ดังนี้

(1) การตรวจหาเงินกองทุนที่ถูกใช้ซ้ำ (Detecting and providing for double or multiple-gearing)

การคำนวณเงินกองทุนซ้อนเดียวกันซ้ำจะเกิดขึ้นเมื่อบริษัทหนึ่งถือหุ้นของอีกบริษัทหนึ่งภายในกลุ่มเดียวกัน โดยบริษัทที่ถือหุ้นสามารถนับเงินกองทุนนั้นในงบการเงินของตน ซึ่งทำให้เงินกองทุนซ้อนเดียวกันถูกนับซ้ำถึง 2 ครั้ง ครั้งแรกโดยบริษัทแม่ และครั้งที่ 2 โดยบริษัทลูก และหากบริษัทลูกนั้นไปถือหุ้นในบริษัทอื่นอีก เงินกองทุนซ้อนนั้นก็จะถูกนับซ้ำเป็นครั้งที่ 3 ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ทั้ง upstream และ downstream ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลจึง

⁴ Joint Forum, Supervision of Financial Conglomerate [online], February 1999.แหล่งที่มา <http://www.bis.org/publ/bcbs47.htm>

ควรตรวจตราการถือหุ้นระหว่างกันตลอดทั้งโครงสร้าง และแยกการถือหุ้นในลักษณะดังกล่าวออกจากการประเมินเงินกองทุนของกลุ่ม

(2) การตรวจหาสินเชื่อที่เกินวงเงิน (Detecting and providing for downstreaming as equity the proceeds of debt issued by a parent, resulting in excessive leverage)

สินเชื่อที่เกินวงเงินจะเกิดขึ้นในกรณีที่บริษัทแม่ออกตราสารหนี้เพื่อนำเงินมาซื้อหุ้นในบริษัทลูก หรือออกตราสารทุนที่มีคุณภาพระดับหนึ่ง เพื่อซื้อตราสารทุนที่มีคุณภาพสูงกว่าในบริษัทลูก ทำให้บริษัทลูกมีหนี้ที่แท้จริงมากกว่าวงเงินที่กฎหมายกำหนดในระดับ solo basis ซึ่งสามารถก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่บริษัทที่มีกฎหมายควบคุมในกลุ่ม ที่จะได้รับแรงกดดันอันเนื่องมาจากหนี้สินของบริษัทแม่ โดยเฉพาะเมื่อบริษัทแม่ของกลุ่มเป็น holding company ที่ไม่มีกฎหมายควบคุม ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลจึงจำเป็นต้องประเมินความเพียงพอของเงินกองทุนและสภาพคล่องในระดับกลุ่ม โดยจะต้องได้ข้อมูลเกี่ยวกับ holding company นั้น จากบริษัทที่มีกฎหมายควบคุมในกลุ่มหรือจากข้อมูลสาธารณะ และประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของมัน เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่บริษัทในกลุ่มได้

(3) การมีกลไกตรวจหาผลกระทบของการใช้เงินกองทุนซ้ำกันโดยผ่าน holding companies ที่ไม่มีกฎหมายควบคุมและเกี่ยวข้องกับบริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินในกลุ่ม (include a mechanism to detect and provide for the effects of double, multiple or excessive gearing through unregulated intermediate holding companies which have participations in dependants or affiliates engaged in financial activities)

เทคนิคในการประเมินความเพียงพอของเงินกองทุนของกลุ่ม ควรจะสามารถแสดงให้เห็นถึงเงินทุนที่ holding company จัดหาให้แก่บริษัทอื่นในกลุ่ม และผลการประเมินความเสี่ยงควรจะเหมือนกันทั้งกรณีที่มีหรือไม่มี holding company ในการคำนวณ โดย holding company ที่ไม่มีกฎหมายควบคุม สามารถประกอบธุรกิจได้เพียงการลงทุนในบริษัทลูก และหรือธุรกิจให้บริการแก่บริษัทที่มีกฎหมายควบคุมในกลุ่มเท่านั้น

(4) การมีกลไกที่แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงของบริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุมในกลุ่มซึ่งประกอบธุรกิจคล้ายกับบริษัทที่มีกฎหมายควบคุม (include a mechanism to address the risks being accepted by unregulated entities within a financial conglomerate that are carrying out activities similar to the activities of entities regulated for solvency purposes)

เนื่องจากกลุ่มธุรกิจอาจหาวิธีที่จะหลีกเลี่ยงภาระทางกฎหมาย โดยแยกธุรกิจที่สามารถดำเนินการได้ทั้งในบริษัทที่มีกฎหมายควบคุมและบริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุม เช่น ธุรกิจลิซซิ่ง แพลคเตอริง และ reinsurance ออกจากบริษัทที่มีกฎหมายควบคุม หน่วยงานที่กำกับดูแลกลุ่มธุรกิจดังกล่าวจึงถูกกระตุ้นให้นำข้อกำหนดเรื่องเงินกองทุนของธุรกิจที่ใกล้เคียงหรือพอจะเทียบเคียงกันได้ (comparable or 'notional' capital proxy) มาใช้กับบริษัทที่ประกอบธุรกิจภาคการเงินซึ่งไม่มีกฎหมายควบคุม ส่วนบริษัทที่ประกอบธุรกิจนอกภาคการเงินซึ่งไม่มีกฎหมายควบคุม จะถูกแยกออกจากการประเมินในระดับกลุ่ม เว้นแต่ เมื่อบริษัทนั้นได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากบริษัทที่มีกฎหมายควบคุมในกลุ่มอย่างชัดเจน ซึ่งแนวทางที่ Joint Forum แนะนำ คือ การมองทะลุโครงสร้างที่เป็นทางการไปยังคุณภาพของสินทรัพย์ทั้งหมดในบริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุมนั้น

(5) แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกันทั้งในบริษัทลูกที่มีและไม่มีกฎหมายควบคุม และดำเนินการกับหุ้นทั้งฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยตามแนวทางที่มีความมั่นคง (address the issue of participations in regulated dependants (and in unregulated dependants covered by principle 4) and to ensure the treatment of minority and majority interests is prudentially sound)

กล่าวถึง การลงทุนในบริษัทลูกทั้งที่มีกฎหมายควบคุมและที่ไม่มีกฎหมายควบคุม ซึ่งจะถูกระบุแบบจัดชั้น โดยบริษัทในกลุ่มถือหุ้นน้อยกว่า 20% และไม่มีอำนาจควบคุม จะถูกระบุตามข้อกำหนดในการกำกับดูแลแบบเดี่ยว (solo supervisory requirements) ส่วนบริษัทในกลุ่มมีอำนาจควบคุมหรือถือหุ้นเป็นจำนวนมากแต่ไม่ทั้งหมดจะถูกประเมินตามอัตราส่วน (a pro-rata allocation of any excess capital to the parent) และบริษัทในกลุ่มมีอำนาจควบคุมอย่างเต็มที่ซึ่งจะถูกประเมินแบบรวมกลุ่ม (fully consolidated) นอกจากนี้ การประเมินประสิทธิภาพของการจัดสรรเงินกองทุนภายในกลุ่มที่ประกอบธุรกิจหลายประเภท จะพิจารณาทั้งปัจจัยในทางกฎหมายและความเป็นไปได้ในการโอนเงินกองทุนระหว่างกันในกลุ่มในทางปฏิบัติ และหากเงินกองทุนในบริษัทลูกที่ถูกกำกับดูแลแบบเดี่ยวไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จะถือว่าเป็นผลมาจากการประเมินเงินกองทุนในระดับกลุ่มอย่างเต็มที่ หากมีความเป็นไปได้ว่าบริษัทแม่จะถูกร้องขอให้สนับสนุนบริษัทลูกนั้นโดยปราศจากความช่วยเหลือจากผู้เกี่ยวข้องภายนอก และในกรณีที่ไม้อาจทราบจำนวนเงินลงทุนในบริษัทลูกที่มีกฎหมายควบคุมได้ การหักเงินลงทุนรวม (Total deduction) ถือเป็นเทคนิคที่เหมาะสมในการประเมิน โดยกำหนดมูลค่าของการมีส่วนร่วมในส่วนที่เหลือของกลุ่ม (the value of the participation to the rest of the group) เท่ากับ 0 เช่น มูลค่าทางบัญชีของการลงทุนควรถูกหักออกทั้งหมด เว้นแต่ ในบางสถานการณ์ เช่น มีการค้าประกันโดยบริษัทแม่ ซึ่งควรใช้มาตรการที่มีความมั่นคงมากขึ้น

จากหลักการดังกล่าว The Joint Forum ได้เสนอ 3 เทคนิคซึ่งช่วยในการประเมินความเสี่ยงของเงินกองทุนในกลุ่มธุรกิจการเงิน ดังนี้

(1) the building-block prudential approach

เป็นเทคนิคที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ใช้สำหรับกรณีที่ทราบข้อมูลการลงทุนระหว่างกันภายในกลุ่มอย่างชัดเจน โดยสร้างแบบจำลองสำหรับการประเมินขึ้นมา 4 แห่ง แบ่งตามประเภทธุรกิจ คือ ธนาคาร หลักทรัพย์ ประกันภัย และธุรกิจที่ไม่มีกฎหมายควบคุม จากนั้นเปรียบเทียบเงินกองทุนที่มีอยู่จริงในแต่ละแห่ง (หักการถือหุ้นไขว้กันและธุรกรรมระหว่างกันในกลุ่มออกแล้ว) กับเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนด โดยเทียบเคียงใช้ข้อกำหนดของธุรกิจที่ใกล้เคียง (notional or proxy capital requirements) สำหรับแห่งของธุรกิจที่ไม่มีกฎหมายควบคุม แล้วจึงพิจารณาว่าเงินกองทุนแห่งใดยังไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และมีความเป็นไปได้ที่จะโอนเงินกองทุนส่วนเกินของแห่งอื่นมาทดแทนส่วนที่ขาดไปได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด จากนั้น จึงเปรียบเทียบเงินกองทุนรวมของกลุ่มกับผลรวมของเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดในทุกประเภทธุรกิจ เพื่อประเมินความเสี่ยงของเงินกองทุนของกลุ่มในภาพรวม และเพื่อให้การประเมินมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ควรพิจารณาประเภทและปริมาณของเงินกองทุนด้วยว่ามีความสอดคล้องกับการกระจายความเสี่ยงในกลุ่มธุรกิจการเงินนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ สำหรับกลุ่มธุรกิจการเงินที่ธุรกิจของบริษัทแม่มีความโดดเด่นที่สุดในกลุ่ม ควรปรับปรุงวิธีการประเมินโดยหักเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดสำหรับบริษัทลูกในภาคธุรกิจอื่นจากเงินกองทุนของบริษัทแม่ เพื่อให้สามารถประเมินความเสี่ยงของเงินกองทุนในระดับกลุ่มได้อย่างแท้จริง

ตัวอย่างการคำนวณ

รายงานการเงินรวม ถูกแยกออกเป็น 4 แห่ง

| ธพ.(บริษัทแม่) | บ.ประกัน | บ.หลักทรัพย์ (ธพ.ถือหุ้น 60%) | บ.ที่ไม่มี กม.ควบคุม |
|----------------|----------|----------------------------------|----------------------|
|----------------|----------|----------------------------------|----------------------|

| | คำนวณแบบเต็ม | | | | ผลรวมของกลุ่ม |
|-----------------------|--------------|----|----|----|---------------|
| เงินกองทุนที่กม.กำหนด | 32 | 10 | 17 | 10 | 69 |
| เงินกองทุนจริง (Solo) | 40 | 12 | 22 | 7 | 81 |
| ส่วนเกิน/ส่วนขาด | 8 | 2 | 5 | -3 | 12 |

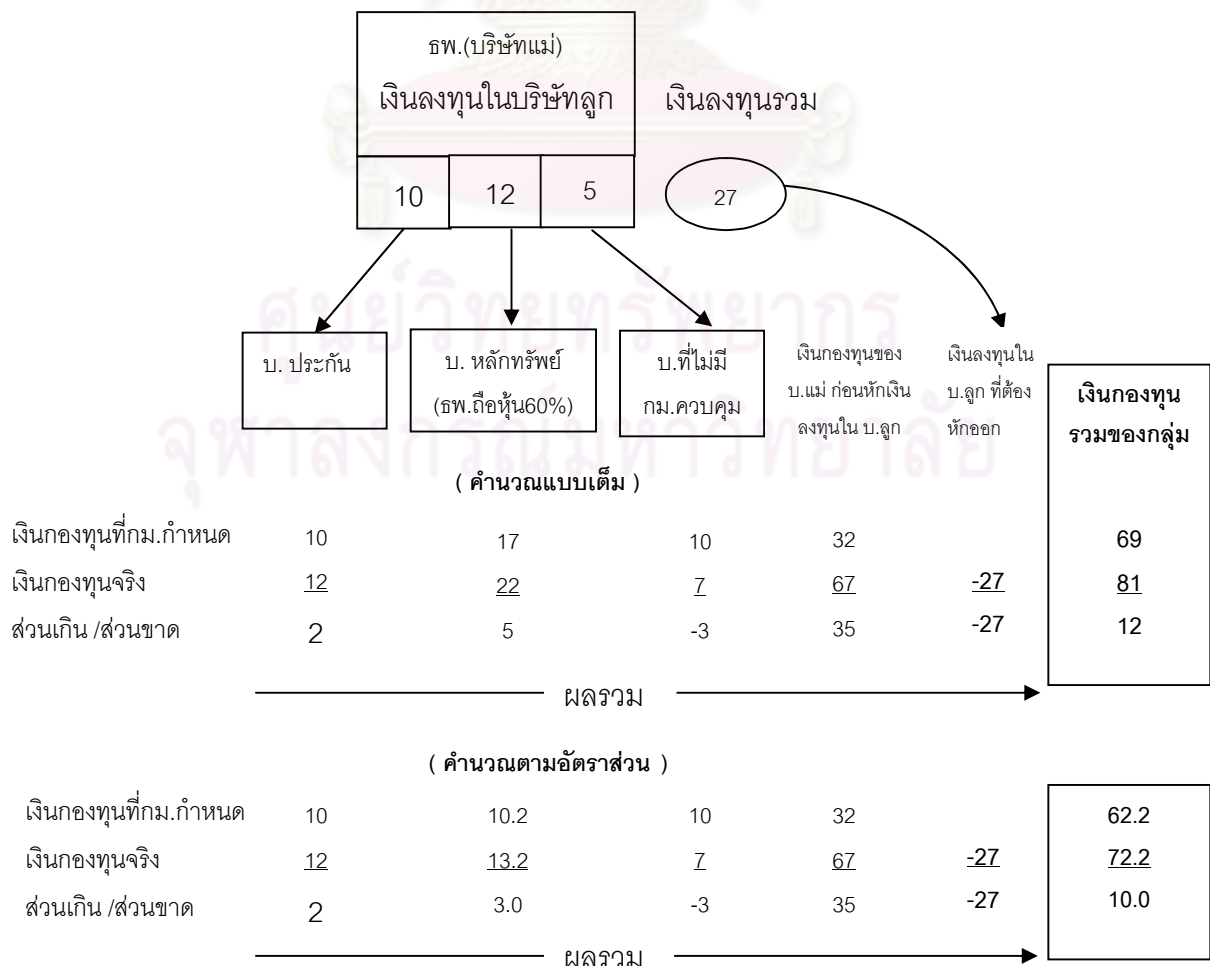
————— ผลรวม —————>

| | คำนวณตามอัตราส่วน | | | | ผลรวมของกลุ่ม |
|-----------------------|-------------------|----|------|----|---------------|
| เงินกองทุนที่กม.กำหนด | 32 | 10 | 10.2 | 10 | 62.2 |
| เงินกองทุนจริง (Solo) | 40 | 12 | 13.2 | 7 | 72.2 |
| ส่วนเกิน / ส่วนขาด | 8 | 2 | 3.0 | -3 | 10.0 |

————— ผลรวม —————>

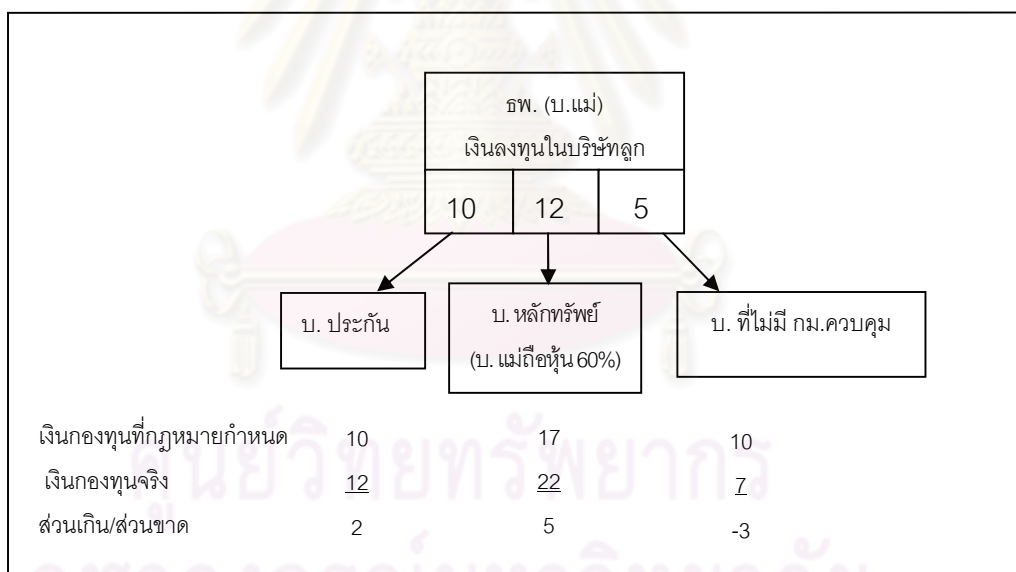
คล้ายกับเทคนิค building block แต่ปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ซึ่งสามารถหาได้เพียงรายงานการเงินแบบที่ยังไม่ได้หักเงินกองทุนที่ได้จากการถือหุ้นระหว่างกันในกลุ่มออก (unconsolidated statements) หรือไม่สามารถทราบมูลค่าของธุรกรรมแต่ละธุรกรรมที่สร้างขึ้นภายในกลุ่มได้อย่างชัดเจน โดยมีวิธีการที่เริ่มจากการรวมเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดสำหรับบริษัทแม่และบริษัทลูกเข้าด้วยกัน จากนั้น รวมเงินกองทุนที่มีอยู่จริงของทุกบริษัท แล้วหักเงินลงทุนระหว่างกันภายในกลุ่มและรายการที่ไม่สามารถโอนแก่กันได้ออกก่อนเปรียบเทียบผลรวมของจำนวนเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนด กับเงินกองทุนรวมที่หักธุรกรรมภายในแล้วของกลุ่ม เพื่อบ่งชี้ว่ากลุ่มธุรกิจดังกล่าวมีเงินกองทุนขาดหรือเกิน ทั้งนี้ กรณีที่ธุรกรรมภายในกลุ่มมีความซับซ้อนจนไม่สามารถทราบจำนวนเงินลงทุนระหว่างกันในกลุ่มได้โดยผู้ประเมินอาจใช้เทคนิคการคำนวณเงินลงทุนจากภายนอก เช่น เงินลงทุนจากผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างน้อย สินเชื่อระยะยาวหรือผลกำไรที่ได้จากการทำธุรกรรมกับบุคคลที่สาม หรือเงินทุนที่ไม่เกี่ยวข้องกับบริษัทแม่ ซึ่งสามารถโอนไปยังบริษัทอื่นๆ ในกลุ่มได้ แล้วนำมาลบกับเงินกองทุนรวมของกลุ่ม ก็จะทราบมูลค่าการลงทุนระหว่างกันในกลุ่มที่จะนำไปประเมินความเพียงพอของเงินกองทุนต่อไป นอกจากนี้ อาจเปรียบเทียบผลรวมของจำนวนเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดในทุกบริษัทกับเงินลงทุนจากภายนอกของกลุ่ม เพื่อให้การประเมินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ตัวอย่างการคำนวณ



(3) risk-based deduction method.

คล้ายกับเทคนิค risk-based aggregation เป็นอย่างมาก ต่างกันเพียง risk-based deduction method จะวิเคราะห์ในบริบทของบริษัทแม่ และให้ความสำคัญกับเงินทุนส่วนเกินหรือส่วนขาดของแต่ละบริษัท โดยมีการคำนวณเงินกองทุนตามสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทแม่ในบริษัทนั้นๆ ซึ่งมีวิธีการที่เริ่มด้วยการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทแม่ จากนั้นหักเงินลงทุนในบริษัทลูกออก แล้วบวกด้วยมูลค่าส่วนเกินหรือส่วนขาดของแต่ละบริษัทในกลุ่ม โดยคำนึงถึงข้อจำกัดในการโอนเงินทุนระหว่างกัน รวมทั้ง คำนวณเงินกองทุนรวมตามสัดส่วนสำหรับบริษัทลูกที่บริษัทแม่ไม่ได้เป็นเจ้าของหุ้นทั้งหมดของมัน จากนั้น ใช้วิธีการคำนวณแบบเดียวกันนี้ สำหรับการถือหุ้นของบริษัทลูกในบริษัทอื่นๆ ที่อยู่ด้านล่างลงไป และกำจัดการถือหุ้นซึ่งกันและกันของบริษัทลูกในบริษัทอื่นๆ ที่อยู่เหนือขึ้นไป (other upstream group companies) แล้วจึงนำผลลัพธ์ของเงินกองทุนของบริษัทแม่ที่ได้ มาลบด้วยเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดสำหรับบริษัทแม่นั้น ผลที่ได้คือส่วนเกินหรือขาดของเงินกองทุนของกลุ่มนั้น

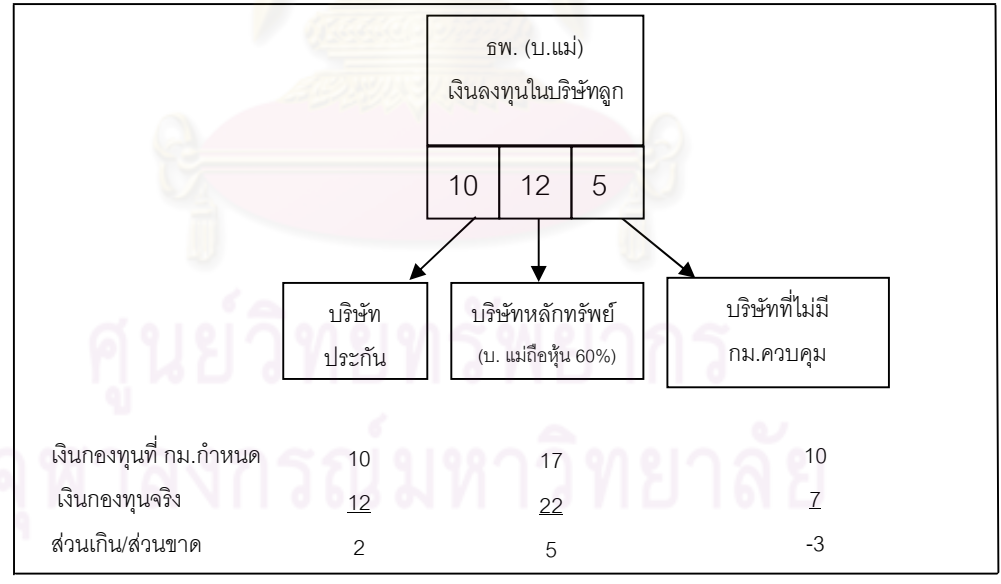
ตัวอย่างการคำนวณ

| | |
|----------------------------|-----|
| เงินกองทุนของบริษัทแม่ | 67 |
| หักเงินลงทุนในบริษัทลูก | |
| บริษัทประกัน | -10 |
| บริษัทหลักทรัพย์ | -12 |
| บริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุม | - 5 |

| | |
|---|-----------|
| <u>เงินกองทุนส่วนขาดหรือเกินของบริษัทลูก</u> | |
| บริษัทประกัน | 2 |
| บริษัทหลักทรัพย์ที่กลุ่มถือหุ้น 60 % | 3 |
| บริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุม | -3 |
| เงินกองทุนของบริษัทแม่ที่หักเงินกองทุน- และส่วนขาด/เกินในบริษัทลูกแล้ว | 42 |
| เงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดของบริษัทแม่ | <u>32</u> |
| เงินกองทุนส่วนเกินของกลุ่ม | 10 |

นอกจากนี้ The Joint Forum ยังได้เสนอ the total deduction technique ซึ่งเป็นเทคนิคในการตรวจสอบการนับเงินกองทุนซ้ำในระดับของบริษัทแม่อย่างรวดเร็ว โดยมีวิธีการส่วนใหญ่เหมือนกับ Risk-Based Deduction แต่จะหักเงินลงทุนในบริษัทลูกออกจากเงินกองทุนของบริษัทแม่ทั้งหมด แล้วลบด้วยเงินทุนส่วนที่ขาดของแต่ละบริษัทในกลุ่ม ทั้งนี้ จะไม่มีการโอนเงินทุนส่วนเกินของบริษัทหนึ่งไปชดเชยเงินทุนส่วนขาดของอีกบริษัทหนึ่งในกลุ่ม จากนั้น เปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้กับเงินกองทุนของบริษัทแม่ที่กฎหมายกำหนด โดยการคำนวณแบบเดี่ยว (Solo)

ตัวอย่างการคำนวณ



| | |
|---|-----------|
| เงินกองทุนของบริษัทแม่ที่ยังไม่หักเงินลงทุนในบริษัทลูก | 67 |
| <u>หักเงินลงทุนในบริษัทลูก</u> | |
| บริษัทประกัน | -10 |
| บริษัทหลักทรัพย์ | -12 |
| บริษัทไม่มีกฎหมายควบคุม | -5 |

| | |
|---|-----------|
| <u>หักส่วนขาดของบริษัทลูก</u> | |
| บริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุม | -3 |
| เงินกองทุนของบริษัทแม่ที่คำนวณแล้ว | 37 |
| เงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดสำหรับบริษัทแม่ | 32 |
| ส่วนเกินของบริษัทแม่ | 5 |

3.2.2.2 หลักความเหมาะสม (Fit and Proper Principles)

The Joint Forum ได้บ่งชี้ถึงความสำคัญของการจัดการความมั่นคงภายในโครงสร้างกลุ่มธุรกิจ และเสนอแนะให้มีการตรวจสอบคุณภาพการจัดการในระดับกลุ่ม ในทำนองเดียวกันกับการกำกับดูแลธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น โดยเฉพาะบริษัทแม่ที่ไม่มีกฎหมายควบคุมซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดการธุรกิจของบริษัทที่มีกฎหมายควบคุม และเกี่ยวข้องกับ การกระจายหรือควบคุมความเสี่ยงของทุกบริษัทในกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างใน มาตรการกำกับดูแลในแต่ละธุรกิจ เขตอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลที่ไม่อาจนำมาตรการต่าง ๆ ไปใช้ในบริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุมหรือนอกพื้นที่ความรับผิดชอบของตนได้ และมาตรการใน การรักษาความลับในฐานะผู้มีวิชาชีพซึ่งจำกัดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล ทั้งหมด อาจนำมาสู่ผลกระทบที่คล้ายกัน The Joint Forum จึงได้ประกาศหลัก 7 ประการ สำหรับการกำกับดูแลคุณภาพของการจัดการในระดับกลุ่ม ดังนี้

- (1) ควรมีการตรวจสอบคุณสมบัติของฝ่ายบริหารและกรรมการของ บริษัท ซึ่งมีอิทธิพลหรือมีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัทที่มีกฎหมายควบคุมในกลุ่ม
- (2) ควรมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ถือหุ้นใหญ่และผู้ที่มีอิทธิพลต่อ บริษัทที่มีกฎหมายควบคุม
- (3) การตรวจสอบคุณสมบัติควรดำเนินการทั้งในเบื้องต้นและในกรณีพิเศษ
- (4) การตรวจสอบคุณสมบัติควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
- (5) หน่วยงานกำกับดูแลควรปรึกษาซึ่งกันและกัน เมื่อฝ่ายบริหารหรือ กรรมการซึ่งมีอำนาจจัดการกลุ่มธุรกิจนั้น เป็นหรือเคยเป็นฝ่ายบริหารหรือกรรมการของบริษัทที่มี กฎหมายควบคุมอีกแห่งหนึ่งภายในกลุ่ม

(6) หน่วยงานกำกับดูแลควรปรึกษาซึ่งกันและกัน เมื่อฝ่ายบริหารหรือกรรมการซึ่งมีอำนาจจัดการบริษัทที่มีกฎหมายควบคุม เป็นหรือเคยเป็นฝ่ายบริหารหรือกรรมการของบริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุมอีกแห่งหนึ่งในกลุ่ม

(7) หน่วยงานกำกับดูแลควรสื่อสารกับหน่วยงานกำกับดูแลของบริษัทอื่น ๆ ในกลุ่ม เมื่อฝ่ายบริหารกรรมการ หรือผู้ถือหุ้นหลักไม่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ

ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลทั้งภายในธุรกิจเดียวกันและข้ามธุรกิจ รวมทั้งการแจ้งข้อมูลของบริษัทที่มีกฎหมายควบคุมให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

3.2.2.3 การแบ่งปันข้อมูล (Information Sharing)

ความท้าทายอย่างหนึ่งของการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินคือ บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละประเภทธุรกิจและในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบการจัดการธุรกิจกับโครงสร้างทางกฎหมาย นอกจากนี้ อำนาจควบคุมองค์กรแบบรวมศูนย์หรือแบบกระจายอำนาจ ก็อาจมีผลต่อความสามารถของหน่วยงานกำกับดูแลในการได้มาซึ่งข้อมูลสำหรับการประเมินกลุ่มธุรกิจใดๆ The Joint Forum จึงได้เน้นประสิทธิภาพของการแบ่งปันข้อมูล และเน้นการระบุประเภทของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานกำกับดูแลในสถานการณ์พิเศษ แต่หน่วยงานไม่สามารถได้รับข้อมูลที่เพียงพอจากการตรวจสอบเพียงบริษัทใดบริษัทหนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง

A Joint Forum Task Force ซึ่งได้ตรวจสอบโครงสร้างและการปฏิบัติการของกลุ่มธุรกิจการเงินขนาดใหญ่ พบว่าโครงสร้างและการดำเนินงานภายในกลุ่มธุรกิจมีผลกระทบสำคัญต่อแนวทางที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและเป็นข้อคำนึงสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ นอกจากนี้ ความเข้าใจที่แตกต่างกันของหน่วยงานกำกับดูแลเกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจ อาจนำไปสู่ช่องว่างหรือความล้มเหลวในทางกฎหมายที่สำคัญ the Joint Forum จึงได้แนะนำการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล รวมถึงเทคนิคและแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจในโครงสร้าง กลยุทธ์ และความเสี่ยงของกลุ่มธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อช่วยในการประเมินกลุ่มธุรกิจและพัฒนากลยุทธ์ด้านการกำกับดูแล the Joint Forum ได้แนะนำการใช้แบบสอบถามซึ่งถูกออกแบบเพื่อดึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร, การกำกับดูแล, การจัดการ, แนวทางจัดการความเสี่ยง, สภาพแวดล้อมในการดำเนินการและการควบคุมภายในของกลุ่มธุรกิจ

นอกจากนี้ Joint Forum ยังตระหนักถึงความจำเป็นของการมีระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งอาจมีการร้องขอข้อมูลพิเศษที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วของหน่วยงานกำกับดูแล the Joint Forum จึงพยายามที่จะระบุนชนิดของข้อมูลซึ่งจำเป็นในภาวะวิกฤต ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลสามารถจะร้องขอจากหน่วยงานกำกับดูแลอื่นได้ และแนะนำหลักการเพื่อช่วยให้การแบ่งปันข้อมูลทำได้ง่ายขึ้น ดังนี้

(1) หน่วยงานกำกับดูแลควรจะสามารถหาข้อมูลที่เพียงพอ สำหรับการกำกับดูแลบริษัทที่มีกฎหมายควบคุมภายในกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานกำกับดูแลนั้น

(2) หน่วยงานกำกับดูแล ควรจะให้ข้อมูลที่หน่วยงานกำกับดูแลอื่นร้องขออย่างรวดเร็ว

(3) พฤติการณ์ในแง่ลบของบริษัทในกลุ่มควรจะถูกสื่อสารให้หน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจนั้นโดยตรงทราบบ่อยเร็ว

(4) หน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจใดโดยตรงควรแบ่งปันข้อมูลที่มีผลกระทบต่อบริษัทที่มีกฎหมายควบคุมให้แก่หน่วยงานที่กำกับดูแลบริษัทเหล่านั้น

(5) หน่วยงานกำกับดูแลควรติดต่อกับหน่วยงานกำกับดูแลอื่นอย่างสม่ำเสมอและก่อให้เกิดความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างกัน

หลักการเหล่านี้ได้ถูกปรับเป็นแนวทางสำหรับการแบ่งปันข้อมูลใน The Framework for Supervisory Information Sharing นอกจากนี้ Joint Forum ยังได้รับรองหลักการเกี่ยวกับการแบ่งปันข้อมูลที่ประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศ G-7 อีกด้วย

3.2.2.4 การประสานงานกัน (Coordination)

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลให้มากขึ้น Joint Forum ได้เสนอแนวทาง การมีผู้กำกับดูแลเดี่ยว (a single supervisor) หรือผู้ประสานงาน (a coordinator) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำในการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินและช่วยให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลทำได้ง่ายขึ้น โดยได้เสนอแนะขอบเขตอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์และแนวทางในการกำกับดูแลของผู้ประสานงานที่เหมาะสม รวมทั้ง ข้อกำหนดในการจัดตั้ง โครงสร้างขององค์กร ความเสี่ยงของกลุ่มธุรกิจ ความสามารถของหน่วยงานกำกับดูแลแต่ละแห่งในการหาข้อมูลจากกลุ่ม รูปแบบที่เป็นไปได้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทรัพยากรใน

การกำกับดูแล และภาวะซึ่งจะเกิดแก่ผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งผู้ประสานงานอาจไม่เหมาะสมในบางสถานการณ์ ดังนั้น Joint Forum จึงได้แนะนำหลัก 7 ประการ เพื่อช่วยผู้กำกับดูแลในการประเมินความจำเป็นและบทบาทที่เหมาะสมของผู้ประสานงาน ดังนี้

(1) การประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องควรดำเนินไป เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน

(2) ผู้ประสานงานควรแต่งตั้งจากหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

(3) บทบาทและความรับผิดชอบของผู้ประสานงาน ควรได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(4) การจัดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้ประสานงานและผู้กำกับดูแลอื่นๆ ควรมีความชัดเจนในลักษณะก้าวหน้า

(5) ผู้ประสานงานไม่ควรขัดขวาง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้กำกับดูแลอื่น

(6) การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ผู้ประสานงานควรเป็นไป เพื่อสนับสนุนให้การกำกับดูแลบริษัทที่มีกฎหมายควบคุมในกลุ่มมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(7) ไม่ควรก่อให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการโอนหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ ให้แก่ผู้ประสานงาน

3.3 การกำกับแบบรวมกลุ่มในต่างประเทศ

3.3.1 สหรัฐอเมริกา

ในอดีตนั้น ธนาคารพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาสามารถประกอบธุรกิจได้เพียงไม่กี่ประเภท และให้บริการได้เฉพาะในบางพื้นที่* ซึ่งข้อจำกัดในด้านพื้นที่และประเภทธุรกิจนี้ ทำให้ธนาคารพาณิชย์คิดค้นโครงสร้างขององค์กรในรูปแบบ Bank Holding Company ที่สามารถหลีกเลี่ยงข้อจำกัดบางประการ เช่น กฎเกณฑ์การจำกัดพื้นที่ให้บริการของสถาบันที่มีกฎหมายควบคุม ทำให้กิจการได้รับประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด และสามารถขยายตลาดไปยังผลิตภัณฑ์อื่นๆ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย และช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นด้านการเงิน

* ภายใต้กฎหมาย Glass-Steagall Act

ให้แก่กิจการ โดยการหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ข้อจำกัด ทั้งในเรื่องเงินกองทุน หนี้สิน สินทรัพย์ และยังได้รับประโยชน์ทางภาษี นอกจากนี้ โครงสร้างโฮลดิ้งคอมพานีซึ่งมีบริษัทแม่ทำหน้าที่ระดมทุนให้แก่องค์กร ยังช่วยให้ธุรกิจใ้สามารถให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันต่างๆ ได้มากขึ้นกว่าที่กฎหมายอนุญาต (attain higher leverage levels)⁵

เพื่อป้องกันการใช้โครงสร้างโฮลดิ้งคอมพานีไปในทางที่จะสร้างความเสียหายต่อความมั่นคงของธนาคาร ทางกรของสหรัฐอเมริกาจึงได้ออก Bank Holding Company Act 1956 เพื่อให้อำนาจแก่ Federal Reserve Board (FRB) ในการพิจารณาอนุญาตให้โฮลดิ้งคอมพานีใดๆ เข้าถือสิทธิในธนาคารพาณิชย์ได้ โดยคำนึงถึงความสามารถในการแข่งขัน สถานะทางการเงิน และการจัดการของโฮลดิ้งคอมพานีนั้นๆ โดยให้คำจำกัดความของ Bank Holding Company (BHC) ว่าหมายถึง บริษัทซึ่งมีการควบคุมเหนือธนาคารหรือบริษัทอื่น ซึ่งเป็นหรือกลายเป็น BHC ตามกฎหมายนี้ โดยจะถือว่า บริษัทใดๆ มีการควบคุมในบริษัทอื่น เมื่อ

- บริษัทนั้นถือหุ้นหรือมีอำนาจที่จะออกเสียงตั้งแต่ 25% ของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงของธนาคารหรือบริษัทอื่น ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมหรือโดยผ่านบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคน

- ควบคุมการเลือกกรรมการฝ่ายข้างมากหรือผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการดูแลธนาคารหรือบริษัทอื่น หรือ

- FRB วินิจฉัยหลังจากได้แจ้งเตือนและให้โอกาสชี้แจงแล้วว่า บริษัทนั้นมีอิทธิพลทั้งทางตรงหรือทางอ้อมเหนือการจัดการหรือนโยบายของธนาคารหรือบริษัทอื่น โดยมีข้อสันนิษฐานว่า บริษัทซึ่งถือหุ้น, ควบคุม หรือมีสิทธิออกเสียง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม น้อยกว่า 5% ของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียง ไม่มีอำนาจควบคุมเหนือธนาคารหรือบริษัทอื่นนั้น *

โดยอนุญาตให้ BHC ประกอบธุรกิจได้เฉพาะการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ หรือบริษัทใดๆ ซึ่งทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับธุรกิจการธนาคาร (closely related to banking) หรือให้บริการด้านการดำเนินงานแก่บริษัทลูกของมันเท่านั้น ไม่อนุญาตให้ประกอบธุรกิจภาคการเงินอื่นๆ เช่น ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจหลักทรัพย์ หรือธุรกิจอื่นๆ นอกภาคการเงิน หรือถือหุ้นในบริษัทที่ประกอบธุรกิจนอกภาคการเงินเกินกว่าอัตราส่วนที่เหมาะสม คือ 5% ของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียง

⁵ Board of Governors of the Federal Reserve System, Bank Holding Company Supervision Manual[online], December 1992 แหล่งที่มา <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/bhc/bhc0600.pdf>

* มาตรา 2 ของ Bank Holding Company Act 1956 (12 U.S.C.1841)

ของบริษัทนั้น* ไม่ว่าจะโดยธนาคารพาณิชย์เอง โดย BHC หรือโดยผ่านบริษัทในเครือ รวมทั้งบริษัทที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการลงทุนในเครือ** ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงปลอดภัยของธนาคาร

จากนั้นในปี 1970 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอนุญาตให้ BHC ใดๆ เข้าถือสิทธิใน nonbanking companies ได้ ภายใต้ความเห็นชอบของ FRB

ในปี 1998 ได้เกิดการควบรวมกิจการระหว่างธนาคาร Citibank กับกิจการประกันภัยในกลุ่ม Travelers Group (ซึ่งประกอบไปด้วยบริษัท Smith-Barney, Shearson, Primerica and Travelers Insurance Corporation) กลายเป็น the Conglomerate Citigroup ซึ่งการควบรวมดังกล่าวเป็นไปตามข้อยกเว้นของบทบัญญัติในกฎหมาย the Glass-Steagall Act และ the Bank Holding Company Act เป็นการชั่วคราว ต่อมาจึงได้มีความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อรับรองให้การควบรวมในลักษณะดังกล่าวมีความชอบด้วยกฎหมายอย่างสมบูรณ์ the Gramm-Leach-Bliley Act (GLB Act) จึงถูกตราขึ้นและมีผลบังคับใช้ในปี 1999*** โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4(k) และ 4(l) ของ BHC Act **** เพื่ออนุญาตให้ Bank Holding Company (BHC) ซึ่งมีคุณสมบัติตามเงื่อนไข เลือกที่จะเปลี่ยนสถานะเป็น Financial Holding Company (FHC) ที่สามารถประกอบธุรกิจทางการเงินได้หลากหลายประเภทขึ้น ทั้งโดยบริษัทโฮลดิ้งเองหรือโดยบริษัทลูก จึงถือเป็นกฎหมายที่ทำให้สายแบ่งแยกระหว่างธุรกิจการธนาคาร, ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจประกันภัยลง โดยกำหนดให้ Federal Reserve (Fed) เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลในภาพรวม ซึ่งมี Board of Governors of the Federal Reserve System (FRB) เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ

3.3.1.1 โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจการเงิน

รูปแบบโครงสร้างของกลุ่มธุรกิจการเงินส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ กลุ่มบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจทางการเงินหลายประเภท ในแต่ละบริษัทที่เป็นนิติบุคคลแยกจากกัน ซึ่งประกอบด้วย บริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินประเภทใดประเภทหนึ่งหรือบริษัทโฮลดิ้งคอมพานี เป็นบริษัทแม่, มีธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งหรือมากกว่าเป็นบริษัทลูก, บริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ และบริษัทลูกอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมร่วมกันเป็นบริษัทในเครือ โดยมีรายละเอียดดังนี้

* 12 U.S.C. §1843 (c)(6)

** 12 U.S.C. §1843 (c)(7)

*** Enacted November 12, 1999

**** มาตรา 13 ของ GLB Act

(1) Bank Holding Company ที่จะบริษัทแม่ของกลุ่มได้นั้น ต้องผ่านการพิจารณาจาก FRB แล้วว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมตามหลักเกณฑ์* กล่าวคือ บริษัทลูกที่ประกอบกิจการรับฝากเงินทุกบริษัทในกลุ่มได้รับการสนับสนุนทางการเงิน และมีการบริหารจัดการที่ดี (well capitalized and well managed) รวมทั้ง ได้รับการจัดอันดับเกี่ยวกับการลงทุนในชุมชน (Community Reinvestment Act ratings) อยู่ในระดับที่น่าพอใจ (satisfactory record of meeting community credit needs) จึงจะเปลี่ยนเป็น Financial Holding Companies (FHCs) ที่สามารถขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจได้ตาม 12 U.S.C. § 1843(k)(4) ดังต่อไปนี้

“ธุรกิจการเงินโดยแท้หรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเงิน”
(financial in nature or incidental to such financial activity)** ซึ่ง FHC สามารถดำเนินการเองหรือถือหุ้นในบริษัทที่ประกอบธุรกิจเหล่านี้ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจาก FRB ก่อน*** เพียงแค่บอกกล่าวเป็นหนังสือไปยัง FRB ภายใน 30 วัน หลังจากเริ่มดำเนินการหรือได้มาซึ่งหุ้นในบริษัทที่ประกอบธุรกิจ ดังนี้

- (A) การให้สินเชื่อ, แลกเปลี่ยนเงินตรา, โอนเงิน, การลงทุนเพื่อบุคคลอื่น, การเก็บรักษาเงินหรือหลักทรัพย์
- (B) การประกันภัย ทั้งในฐานะตัวการ, ตัวแทนหรือนายหน้า
- (C) ให้บริการด้านการเงิน, การลงทุน, หรือคำปรึกษาเกี่ยวกับการลงทุน
- (D) การออกหรือจำหน่ายตราสารเพื่อธนาคารในเครือ
- (E) การประกันการจำหน่าย, การจัดการหรือทำการตลาดให้กับหลักทรัพย์
- (F) กิจการซึ่ง FRB ได้ออกคำสั่งหรือระเบียบว่ามีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับธุรกิจธนาคาร, การจัดการหรือการควบคุมธนาคาร
- (G) ประกอบกิจการธุรกิจซึ่ง BHC สามารถดำเนินการนอกประเทศและ FRB ออกระเบียบว่าเป็นธุรกิจเกี่ยวกับการธนาคารหรือการให้บริการทางการเงินระหว่างประเทศ

* 12 U.S.C. § 1843(l) และ 12 C.F.R. 225.82

** 12 U.S.C. § 1843(k)(1)(A)

*** 12 U.S.C. § 1843(k)(6)(A)

(H) การถือหุ้น, สิทธิทรัพย์, หรือตราสารแสดงความเป็นเจ้าของอื่นๆ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ของบริษัทหรือนิติบุคคลอื่นๆ ซึ่งประกอบกิจการที่ FHC ไม่ได้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ (ไม่ว่าจะมีอำนาจควบคุมหรือไม่) โดยผ่านบริษัทหลักทรัพย์ในเครือหรือบริษัทลูกของมัน ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อประกันการจำหน่ายหรือการค้าหลักทรัพย์ หรือธุรกิจธนาคารเพื่อการลงทุน รวมทั้ง ธุรกิจการลงทุน เพื่อเก็งกำไรโดยสุจริต และไม่เข้าไปจัดการหรือดำเนินงานประจำของบริษัท เว้นแต่กรณีจำเป็นเพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนจากการขายหลักทรัพย์นั้น

(I) การถือหุ้น, สิทธิทรัพย์, หรือตราสารแสดงความเป็นเจ้าของอื่นๆ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ของบริษัทหรือนิติบุคคลอื่นๆ ซึ่งประกอบกิจการที่ FHC ไม่ได้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ (ไม่ว่าจะมีอำนาจควบคุมหรือไม่) โดยผ่านบริษัทประกันชีวิต, อุบัติเหตุ, สุขภาพ หรือทรัพย์สิน (นอกเหนือจากการประกันสินเชื่อ) ซึ่งเป็นการลงทุนตามปกติของธุรกิจประกันนั้น ตามกฎหมายระดับรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยจะไม่เข้าไปจัดการหรือดำเนินงานประจำของบริษัท เว้นแต่กรณีจำเป็นเพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนจากการขายหลักทรัพย์นั้น

รวมทั้ง ธุรกิจการเงินอื่นๆ ซึ่ง the Federal Reserve Board (FRB) และ the Secretary of Treasury ได้หารือและตัดสินใจร่วมกันว่าเป็นธุรกิจการเงินโดยแท้หรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเงิน (financial in nature or incidental to such financial activity)

“ธุรกิจที่เสริมธุรกิจการเงินให้สมบูรณ์” (complementary to a financial activity)* เป็นธุรกิจนอกภาคการเงินซึ่ง FRB อนุญาตให้ FHC และบริษัทลูกของมันดำเนินการ** เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า

(i) จะส่งเสริมธุรกิจภาคการเงินให้สมบูรณ์

* 12 U.S.C. § 1843(k)(1)(B)

** 12 U.S.C. 1843(j) BHC ต้องมีหนังสือแจ้งแก่ FRB อย่างน้อย 60 วัน ก่อนดำเนินการซึ่ง FRB อาจมีคำสั่งไม่เห็นชอบกับธุรกรรมดังกล่าวพร้อมเหตุผล ภายใน 60 วันนับแต่ได้รับหนังสือแจ้งหรืออาจขยายเวลาหากจะต้องมีการทำ public hearing

- (ii) ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงปลอดภัยของสถาบันการเงินหรือระบบการเงิน และ
- (iii) ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น เพิ่มความสะดวก, ส่งเสริมประสิทธิภาพหรือการแข่งขัน มากกว่าผลกระทบในแง่ร้าย เช่น การกระจุกตัวของเงินทุน (undue concentration of resources), ลดการแข่งขันหรือมีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม หรือการขัดแย้งกันของผลประโยชน์หรือเป็นแนวทางที่ไม่ปลอดภัยต่อความมั่นคงของธนาคาร

ตัวอย่างเช่น ธุรกิจ disease management และ mail-order pharmacy activities ซึ่ง FRB ได้วินิจฉัยว่าเป็นธุรกิจนอกภาคการเงินที่สนับสนุนธุรกิจการจำหน่ายกรมธรรม์ประกันสุขภาพ หรือธุรกิจการจัดการพลังงาน (energy management) และการจัดหา energy tolling ก็เป็นบริการที่ส่งเสริมธุรกิจ commodity derivatives และธุรกิจที่ปรึกษาด้านการลงทุนและด้านการเงินสำหรับธุรกรรม derivative ให้สมบูรณ์ จึงอนุญาตให้ดำเนินการได้*

แต่หาก FRB พบว่า FHC ใดไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ทั้งในส่วนของเงินกองทุน การจัดการ หรือ Community Reinvestment Act (CRA) ratings FRB ก็จะมีหนังสือเตือนไปยัง FHC ให้มาทำความเข้าใจภายใน 45 วันว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไข โดยในช่วงเวลาดังกล่าว FRB อาจจำกัดการประกอบธุรกิจของ FHC หรือบริษัทในเครือให้เหมาะสม และถ้า FHC ไม่สามารถจะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขได้ภายใน 180 วัน หลังจากได้รับหนังสือเตือน FRB อาจใช้ดุลยพินิจให้ FHC นั้น ลดอำนาจการควบคุมสถาบันที่รับฝากเงินในเครือ หรือยุติการประกอบธุรกิจบางอย่างที่ FHC หรือบริษัทลูกเคยได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ โดย FRB จะปรึกษากับหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับรัฐ ก่อนการดำเนินการใดๆ ภายใต้อนุมัตินี้**

โดยในส่วนของเงินกองทุนนั้น นโยบาย Source-of-Strength policy ของ Fed*** ถือว่า BHC มีหน้าที่จัดหาเงินกองทุนที่เพียงพอให้แก่ธนาคารพาณิชย์ ทั้งในขณะที่ยื่นคำร้อง

* ดู 2007 FRB C-133, 2008 FRB C-20 และ 2008 FRB 60

** 12 U.S.C § 1843 (m)

*** เริ่มนโยบายครั้งแรกในปี 1960 โดยเป็นเงื่อนไขที่ FRB ใช้พิจารณาให้ความเห็นชอบการเข้าครอบครองธนาคารพาณิชย์ของ BHC เป็นรายการต่อไป ว่ามีแหล่งเงินทุนและการจัดการที่ดีพอที่จะสนับสนุนธนาคารพาณิชย์หรือไม่ ต่อมาในปี 1984 นโยบายได้ถูกกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร และในปี 1987 ได้กำหนด

ขออนุญาตเข้าควบคุมธนาคารพาณิชย์ และขณะที่ธนาคารพาณิชย์นั้นกำลังประสบปัญหา โดยใช้ทรัพยากรทุกอย่างที่จะหามาได้ โดย FRB มีอำนาจเรียกให้ BHC ใช้เงินกองทุนบางส่วนหรือทั้งหมดรวมทั้งส่วนที่ถืออยู่ในบริษัทลูกที่มีธนาคาร เพื่อสนับสนุนเงินกองทุนให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในกลุ่มที่มีเงินกองทุนไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด และอาจกำหนดให้ BHC เพิ่มทุนหรือขายหุ้นของบริษัทลูกเพื่อมาฟื้นฟูเงินกองทุนของธนาคารที่มีปัญหานั้นก็ได้ เนื่องจากเห็นว่า BHC ได้รับประโยชน์จากความเป็นเจ้าของสถาบันที่รับฝากเงินจากประชาชน และนโยบายดังกล่าวมีความจำเป็นเพื่อรักษาความปลอดภัยของระบบการเงิน

ทั้งนี้ ในปี 1991 สภา Congress ได้ผ่านกฎหมาย Federal Deposit Insurance Corporation Act* เพื่อจำกัดความรับผิดชอบและกำหนดกรอบเวลาที่ BHC จะให้การสนับสนุนธนาคารในกลุ่ม ภายใต้บทบัญญัติ Prompt Corrective Action (PCA) ซึ่งกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่เสนอแผนฟื้นฟูเงินกองทุนต่อผู้กำกับดูแล จะต้องมีการรับประกันจากบริษัทที่ควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้น โดยจำกัดความรับผิดชอบของ BHC ไว้เพียงไม่เกิน 5% ของสินทรัพย์ของสถาบันรับฝากเงินที่มีเงินกองทุนต่ำกว่าเกณฑ์ หรือจำนวนที่จำเป็นในการทำให้ธนาคารพาณิชย์นั้นมีเงินกองทุนเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด สุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า**

(2) ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งกลุ่มธุรกิจหนึ่งอาจมีมากกว่าหนึ่งธนาคารได้ แต่ทุกธนาคารต้องปรากฏรายงานผลการตรวจสอบล่าสุด ว่า มีเงินกองทุน (well-capitalized) และการจัดการ (well-managed) ที่ดีและมี Community Reinvestment Act (CRA) ratings ในระดับที่น่าพอใจ (satisfactory) ตาม 12 U.S.C. § 1843(l)

(3) บริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ แบ่งออกเป็นบริษัทลูกด้านปฏิบัติการ (Operating subsidiaries) และบริษัทลูกด้านการเงิน (financial subsidiaries) ซึ่งอยู่

กระบวนการที่เพิ่มเติมจากการพิจารณาคำร้อง โดยยืนยันว่า BHC มีหน้าที่ใช้ทรัพยากรเท่าที่จะหามาได้ในการจัดหาเงินกองทุนที่เพียงพอให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในกลุ่มที่กำลังประสบปัญหา โดย BHC อาจเปลี่ยนการลงทุนเป็นเงินสด หรือย้ายเงินกองทุนจากธนาคารหรือ nonbank ที่มีฐานะการเงินดีในกลุ่ม หรือให้บริษัทลูกประกาศจ่ายเงินปันผลแก่ BHC หรือหากไม่สามารถหาเงินได้ FRB สามารถกำหนดให้ BHC เพิ่มทุนโดยการขายหุ้นหรือกู้ยืมเงินมาแล้วนำเงินที่ได้ไปสนับสนุนเงินกองทุนของธนาคารที่มีปัญหา ซึ่งจากงานวิจัยของ Adam B. Ashcraft ในปี 2004 พบว่า BHC ที่มีธนาคารพาณิชย์ในกลุ่มมากกว่า 1 แห่ง สามารถอัดฉีดเงินกองทุนให้กับธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาได้มากกว่า BHC ที่มีธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียว ตามด้วยธนาคารที่ไม่มี BHC เป็นบริษัทแม่

* 12 U.S.C § 1831 o

** 12 CFR 208.44

ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานเดียวกันกับธนาคารแม่ เช่น บริษัทลูกของ national bank ก็จะถูกอยู่ภายใต้ความดูแลของ The Office of the Comptroller of the Currency (OCC) ดังนี้

บริษัทลูกด้านปฏิบัติการ (Operating subsidiaries) หมายถึง บริษัท, บริษัทจำกัด, หรือนิติบุคคลทำนองเดียวกัน ซึ่ง national bank ถือหุ้นมากกว่า 50% ของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียง หรือมีการควบคุมในบริษัทลูกนั้นโดยไม่มีบุคคลอื่นที่ถือหุ้นมากกว่า 50% ของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงของบริษัทลูกนั้น โดยอาจประกอบธุรกิจซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของธนาคาร หรือเกี่ยวเนื่องกับธุรกิจการธนาคาร ตามที่กำหนดใน 12 CFR 5.34 เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก OCC แล้ว และจะดำเนินธุรกิจภายใต้บริบทและเงื่อนไขที่บังคับใช้กับธนาคารแม่

แต่ถ้า OCC ตรวจสอบพบว่า บริษัทลูกด้านปฏิบัติการมีการดำเนินงานที่ละเมิดกฎหมาย หรือระเบียบ หรือเงื่อนไขที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือมีการกระทำที่ไม่มั่นคงปลอดภัยหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของธนาคาร OCC จะสั่งให้ธนาคารหรือบริษัทลูกด้านปฏิบัติการของมัน กระทำการใดๆ ที่เหมาะสม ซึ่งอาจรวมถึง การกำหนดให้ธนาคารจำหน่ายหุ้น หรือชำระบัญชี (divest or liquidate) ของบริษัทลูกด้านปฏิบัติการนั้น หรือหยุดประกอบธุรกิจใดๆ ก็ได้*

บริษัทลูกด้านการเงิน (financial subsidiaries) หมายถึง บริษัทซึ่งถูกควบคุมโดยสถาบันรับฝากเงินที่ได้รับการประกันเงินฝากแห่งหนึ่งหรือมากกว่า, นอกเหนือจากบริษัทลูกซึ่ง

(i) ประกอบธุรกิจแต่เพียงธุรกิจที่ national banks สามารถดำเนินการได้โดยตรง ในบริบทและเงื่อนไขเดียวกัน หรือ

(ii) บริษัทลูกซึ่ง national banks ได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษอย่างชัดเจนจากกฎหมายระดับสหพันธรัฐอื่นๆ ให้ควบคุม (นอกเหนือจาก มาตรา 5136 ของ GLB Act เช่น มาตรา 25 หรือ 25A ของ The Federal Act หรือ Bank Service Company Act เป็นต้น)

โดยอาจประกอบธุรกิจซึ่งเป็นธุรกิจการเงินโดยแท้และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเงิน ตามที่กำหนดไว้ใน 12 CFR 5.39 (e) เช่น

* 12 CFR 5.34 (e) (3) โดยอำนาจของ OCC ภายใต้วรรคนี้ เป็นไปตามข้อจำกัดและข้อกำหนดของ ม. 45 ของ Federal Deposit Insurance Act (12 U.S.C. 1831v) และ ม. 115 ของ the Gramm-Leach-Bliley Act (12 U.S.C. 1820a)

(i) การให้สินเชื่อ แลกเปลี่ยนเงินตรา การลงทุนเพื่อบุคคลอื่น หรือการรับฝากเงินหรือหลักทรัพย์ต่างๆ

(ii) การเป็นตัวแทน หรือนายหน้า ในธุรกิจประกันภัย ประกันภัย ค้ำจุน หรือประกันวินาศภัยต่างๆ

(iii) บริการให้คำแนะนำทางการเงิน, การลงทุน หรือเศรษฐกิจ

(iv) การออกหรือจำหน่ายตราสารที่ให้ผลตอบแทนจากสินทรัพย์ ที่ธนาคารได้รับอนุญาตให้ถือได้โดยตรง (Instruments representing interests in pools of assets permissible for a bank to hold directly)

(v) การประกันการขาย, จัดจำหน่าย หรือทำการตลาดให้กับ หลักทรัพย์ใดๆ เป็นต้น

แต่ห้ามมิให้ประกอบธุรกิจที่กำหนดใน 12 CFR 5.39 (f) ในฐานะ ตัวการ ดังนี้

(1) การออกกรมธรรม์ประกันภัย ประกันภัยค้ำจุน หรือประกัน วินาศภัย ไปจนถึงการจ่ายเงินรายปีต่างๆ

(2) การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

(3) ธุรกิจที่มาตรา 4 (k)(4)(H) หรือ (I) ของ BHC Act อนุญาต ให้ FHC ดำเนินการได้ ซึ่งหมายถึง การลงทุนในบริษัทต่างๆ โดยผ่านพอร์ตการลงทุนของบริษัท หลักทรัพย์หรือบริษัทประกันภัยในเครือ

โดย national bank ที่จะสามารถถือหุ้นหรือควบคุมบริษัทลูกด้านการเงิน ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมได้นั้น จะต้องมีความสมบัติตาม 12 CFR 5.39 (g) ดังนี้

(1) national bank และสถาบันที่รับฝากเงินในเครือ มีเงินกองทุน และการจัดการที่ดี (well capitalized and well managed) *

* มีระดับของเงินกองทุนที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานระดับสหพันธรัฐซึ่งกำกับดูแลธนาคารว่าเป็น "well capitalized" ตามมาตรา 38 ของ Federal Deposit Insurance Act (12 U.S.C.1831) และได้รับการจัดระดับ ความมั่นคงของสถาบันการเงินตาม the Uniform Financial Institutions Rating System อยู่ที่ composite 1

(2) สินทรัพย์รวมของบริษัทลูกด้านการเงินทั้งหมดของธนาคาร จะต้องไม่เกิน 45% ของสินทรัพย์รวมของธนาคารแม่ หรือไม่เกิน 50,000 ล้านดอลลาร์ (\$ 50 billion) แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

(3) national bank ที่มีขนาดของสินทรัพย์รวมอยู่ในลำดับที่ 1-100 ของธนาคารที่ได้รับการประกันเงินฝาก ต้องมีตราสารหนี้ด้อยสิทธิที่ค้างชำระ (an issue of outstanding eligible debt) อย่างน้อยหนึ่งฉบับ ซึ่งถูกจัดอันดับโดยสถาบันจัดอันดับที่เชื่อถือได้ ว่าเป็น one of the three highest investment grade rating categories ส่วน national bank ที่มีขนาดใหญ่เป็นหนึ่งในห้าสิบอันดับถัดไป ก็จะต้องมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ที่ the Secretary of the Treasury และ FRB กำหนดร่วมกัน

โดยกฎหมายได้กำหนดมาตรการด้านความปลอดภัย ให้ธนาคารหักเงินลงทุนในบริษัทลูกด้านการเงิน ออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 และ 2 ของธนาคารอย่างละครั้ง และไม่นำสินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทลูกด้านการเงินนั้นมารวมในงบการเงินรวมของธนาคาร นอกจากนี้ ธนาคารจะต้องมีนโยบายและกระบวนการที่เหมาะสม ที่จะแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของธนาคารและบริษัทลูกด้านการเงินออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้บุคคลภายนอกเข้าใจผิดว่า ธนาคารจะผูกพันตนและยอมรับชำระหนี้ที่เกิดจากบริษัทลูกด้านการเงินของมันนั้น (piercing the corporate veil) รวมทั้ง จะต้องมีการควบคุมที่เพียงพอในการระบุและจัดการความเสี่ยงด้านการเงินและด้านปฏิบัติการภายในธนาคารและบริษัทลูกด้านการเงิน ซึ่งสามารถปกป้องธนาคารจากความเสี่ยงเช่นนั้นได้*

ทั้งนี้ ก่อนที่ National bank จะเข้าควบคุมหรือถือหุ้นในบริษัทลูกแห่งใหม่ หรือเริ่มประกอบธุรกิจใหม่ในบริษัทลูกแห่งเดิม ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจาก OCC ก่อน** โดย OCC จะมีอำนาจในการตรวจสอบและกำกับดูแล national bank และบริษัทลูกทั้งสองประเภท โดยหากพบว่า national bank และสถาบันรับฝากเงินในเครือ มีคุณสมบัติไม่ครบตามเงื่อนไขใน 12 CFR 5.39 (g) (1) และ (2) หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการด้านความปลอดภัยที่กำหนดใน 12 CFR 5.39 (h) แล้ว OCC จะแจ้งให้ธนาคารมาทำความเข้าใจเพื่อ

หรือ 2 หรือมีการจัดการที่หน่วยงานระดับสหพันธรัฐซึ่งกำกับดูแลธนาคารพิจารณาแล้วว่า อยู่ในระดับที่น่าพอใจ (satisfactory)

* 12 CFR 5.39 (h)

** 12 CFR 5.39 (i)

แก้ไขปัญหามาภายใน 45 วันหลังจากได้รับหนังสือ โดยระหว่างนั้น OCC อาจจำกัดการดำเนินการ หรือการประกอบธุรกิจของธนาคารหรือบริษัทลูกตามความเหมาะสม และถ้าธนาคารมิได้ดำเนินการใด ๆ ภายใน 180 วัน OCC ก็อาจสั่งให้ธนาคารยุติการควบคุมบริษัทลูกด้านการเงินของมันได้ *

(4) บริษัทอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ FHC เดียวกัน ซึ่งถือเป็นบริษัทในเครือ (affiliate) ที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ที่กฎหมายอนุญาตให้ประกอบธุรกิจได้เฉพาะธุรกิจการเงินโดยแท้หรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเงิน และธุรกิจที่เสริมธุรกิจการเงินให้สมบูรณ์ โดยห้ามมิให้สถาบันรับฝากเงิน กับบริษัทที่ FHC หรือบริษัทลูกของมันถือหุ้นอยู่ตาม 12 U.S.C. § 1843(k)(4)(H) และ (I) นำเสนอผลิตภัณฑ์หรือบริการหรือทำการตลาดให้แก่กัน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยวิธีการใดๆ เพื่อให้การแบ่งแยกระหว่างธุรกิจธนาคารกับธุรกิจการค้ามีความชัดเจน เว้นแต่ การโฆษณาผ่านใบแทรกหรือเว็บไซต์ที่ FBR เห็นว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสอดคล้องกับความมั่นคงปลอดภัยของสถาบันที่รับฝากเงินโดยไม่ทำลายการแบ่งแยกระหว่างธุรกิจธนาคารกับธุรกิจด้านการค้าแต่ประการใด **

3.3.1.2 หน่วยงานกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงิน

การกำกับดูแลธุรกิจการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานแบ่งตามประเภทธุรกิจและประเภทของสถาบัน กล่าวคือ ธุรกิจธนาคาร มีหน่วยงานกำกับดูแลอยู่ 3 หน่วยงาน ได้แก่

- The Office of the Comptroller of the Currency (OCC) ทำหน้าที่กำกับดูแล National bank และบริษัทลูกของธนาคาร

- Federal Reserve (Fed) กำกับดูแลธนาคารระดับรัฐ (State Member Banks) และธนาคารต่างชาติที่ประกอบกิจการในประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. Activities of Foreign Banking Organizations) รวมทั้งบริษัทลูกของมัน และยังมี

- The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ทำหน้าที่เป็นสถาบันประกันเงินฝากในธนาคารพาณิชย์และสถาบันการออมเงินต่างๆ (thrift institutions) ที่เป็นสมาชิก

* 12 CFR 5.39 (j)

** 12 U.S.C. § 1843(k)(5)

ส่วนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกรรมในตลาดทุนนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของ the U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) ขณะที่ธุรกิจประกันภัยอยู่ในความดูแลของ NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS (NAIC) นอกจากนี้ ในแต่ละประเภทธุรกิจก็จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในแต่ละรัฐ (the State authority) ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายของรัฐนั้นๆ

การกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินตาม GLB Act นี้ นอกจากจะมีหน่วยงานกำกับดูแลบริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินประเภทต่างๆ ตามกฎหมายเฉพาะแล้วยังกำหนดให้ Federal Reserve (Fed) ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลในภาพรวม (umbrella supervisor) โดยมีอำนาจดำเนินการดังนี้

1) ออกระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและป้องกันการหลบเลี่ยง*

2) เรียกร้องให้ FHC หรือ BHC ตลอดจนบริษัทลูก จัดส่งรายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงิน (financial condition) ระบบการตรวจตราและควบคุมความเสี่ยงด้านการเงินและด้านปฏิบัติการ (systems for monitoring and controlling financial and operating risks) การทำธุรกรรมของ BHC กับบริษัทลูกที่เป็นสถาบันรับฝากเงิน (transactions with depository institution subsidiaries of the bank holding company) และรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ซึ่ง FRB มีเขตอำนาจเฉพาะในการบังคับใช้ (specific jurisdiction) กับบริษัทเหล่านั้น**

3) เข้าตรวจสอบการดำเนินงานของ FHC หรือ BHC ตลอดจนบริษัทลูก เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับขนาด, สภาพหรือกิจกรรมของบริษัทลูกนั้น หรือขนาดของธุรกรรมระหว่างบริษัทลูกนั้นกับสถาบันที่รับฝากเงินในกลุ่ม โดยจะพยายามจำกัดขอบเขตของการตรวจสอบไว้เฉพาะกับ BHC และบริษัทลูกของ BHC ที่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ร้ายต่อความมั่นคงปลอดภัยของสถาบันรับฝากเงินที่อยู่ในกลุ่มได้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบเพื่อให้ทราบถึงลักษณะของการดำเนินงานและสถานะทางการเงินของ BHC และบริษัทลูก, ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการและด้านการเงินซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงและมั่นคงของสถาบันรับฝากเงินในกลุ่ม, ระบบตรวจตราและควบคุมความเสี่ยง, การปฏิบัติตามกฎหมาย, ธุรกรรมและ

* 12 U.S.C. § 1844(b)

** 12 U.S.C. § 1844(c)(1)

ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทที่ถูกเป็นสถาบันรับฝากเงินกับบริษัทในเครือ* โดย Fed อาจเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทในเครือซึ่งมีหน่วยงานกำกับดูแลโดยเฉพาะอยู่แล้วก็ได้ หากมีเหตุผลอันสมควรที่เชื่อได้ว่า

(i) บริษัทถูกในเครือกำลังกระทำการที่มีความเสี่ยงต่อสถาบันการเงินในเครือ

(ii) ภายหลังจากที่ได้ตรวจสอบรายงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แล้วพบว่า การเข้าตรวจสอบบริษัทถูกเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้ Fed ได้มาซึ่งข้อมูลที่เพียงพอของระบบการติดตามและควบคุมความเสี่ยง

(iii) จากรายงานและข้อมูลอื่นๆ ที่ Fed ได้รับทำให้เชื่อได้ว่าบริษัทถูกไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (BHC Act or any other Federal law) ที่ Fed มีเขตอำนาจบังคับใช้ ซึ่งการตรวจสอบแต่เฉพาะ FHC และสถาบันการเงินในกลุ่ม ยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้

4) หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำ หรือการเป็นเจ้าของ หรือการควบคุมบริษัทถูกที่ไม่ใช่ธนาคารของ BHC (นอกเหนือจาก non – bank ที่เป็นบริษัทถูกของธนาคาร) จะก่อให้เกิดความเสี่ยงร้ายแรงต่อความมั่นคงปลอดภัยทางการเงินหรือเสถียรภาพของธนาคาร และไม่สอดคล้องกับหลักการด้านความมั่นคงของธนาคาร หลังจากที่ได้แจ้งเตือน รับประทานอาหารที่แข็ง และปรึกษากับหน่วยงานกำกับดูแลเบื้องต้นอื่นๆ ของธนาคารแล้ว FRB มีอำนาจออกคำสั่งให้ BHC หรือบริษัทถูกที่ไม่ใช่ธนาคารของมัน ยุติการกระทำเช่นนั้น หรือยุติความเป็นเจ้าของหรือการควบคุมบริษัทถูกนั้น (ภายใน 120 วันหรือตามที่ FRB กำหนด) ทั้งโดยการขายหรือโดยการกระจายหุ้นของบริษัทถูกไปยังผู้ถือหุ้นของ BHC ตามสัดส่วนเดิม หรืออาจสั่งให้ BHC ยุติความเป็นเจ้าของหรืออำนาจควบคุมธนาคารในเครือ (ภายใน 120 วันหรือตามที่ FRB กำหนด) นอกจากนี้ FRB อาจนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลที่มีเขตอำนาจในที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ BHC เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง ซึ่งศาลก็มีอำนาจที่จะสั่งและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง งด ยุติ หรือหลบเลี่ยงคำสั่งของ FRB ได้**

* 12 U.S.C. § 1844(c)(2)

** 12 U.S.C. § 1844(e) ซึ่งบัญญัติขึ้นในปี 1978 เพื่อให้อำนาจแก่ FRB ในการสั่งให้ BHC หรือบริษัทถูก ยุติการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อตกลง ตลอดจนแนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยและมั่นคงต่างๆ โดยตระหนักว่า “อำนาจในการออกคำสั่งให้กำจัดหรือขายกิจการบริษัทถูกที่ไม่ใช่ธนาคารในกลุ่มนั้น เป็นมาตรการขั้นรุนแรง ซึ่งควรจะถูกดำเนินการเพียงกรณีจำเป็นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ด้วยประสบการณ์ที่ผ่านมา

เว้นแต่มีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 30 วัน หลังจากคำสั่งมีผลบังคับ ซึ่ง คำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจะถูกส่งให้ FRB โดยไม่ชักช้า จากนั้น FRB จะยื่นเอกสาร หลักฐานที่บันทึกไว้ต่อศาล ทั้งนี้ ศาลมีเขตอำนาจที่จะยืนยัน เพิกถอน หรือปรับแก้ คำสั่งของ FRB และกำหนดให้ FRB ดำเนินการใดๆ ที่ศาลเห็นว่าเหมาะสมได้ แต่หากการวินิจฉัยของ FRB เนื่องจากข้อเท็จจริงนั้น มีหลักฐานสำคัญสนับสนุน ก็จะถือว่าการวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด*

5) ออกข้อกำหนดหรือมีคำสั่งให้ BHC จัดหาเงินทุนหรือสินทรัพย์แก่สถาบัน รับฝากเงินในเครือ แต่หากเงินกองทุนหรือสินทรัพย์นั้นได้มาจาก BHC หรือบริษัทในเครือที่ประกอบ ธุรกิจประกันหรือธุรกิจหลักทรัพย์ FRB จะต้องแจ้งให้หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกันและธุรกิจ หลักทรัพย์ทราบทันที โดยหน่วยงานกำกับดูแลเหล่านั้นอาจมีคำวินิจฉัยเป็นลายลักษณ์อักษร ส่งให้แก่ BHC และ FRB ว่า BHC จะไม่จัดหาเงินทุนหรือสินทรัพย์แก่สถาบันรับฝากเงินในเครือ เนื่องจากการ กระทำเช่นนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบทางการเงินในแง่ร้ายแก่บริษัทประกันและบริษัทหลักทรัพย์ได้**

ทั้งนี้ หากไม่มีเหตุอันควร Fed จะไม่ก้าวล่วงไปในบริษัทซึ่งมีหน่วยงาน กำกับดูแลโดยเฉพาะอยู่แล้ว กล่าวคือ จะไม่เข้าไปกำหนดจำนวนเงินกองทุนที่ต้องดำรง หรือ เรียกร้องให้บริษัทลูกในกำกับของหน่วยงานอื่นนั้นจัดหาเงินทุนหรือสินทรัพย์ต่างๆ ให้แก่สถาบัน การเงินในเครือ เว้นแต่ กรณีที่จำเป็นหรือกรณีที่บริษัทเหล่านั้นประกอบกิจการที่อยู่นอกเหนือการ กำกับดูแลของหน่วยงานอื่น รวมทั้ง จะไม่ออกระเบียบ กฎเกณฑ์ คำสั่ง ข้อบังคับ ข้อจำกัด แนวทาง ข้อกำหนด มาตรฐาน หรือกระทำการใดๆ กับบริษัทลูกของ BHC ที่มีหน่วยงานกำกับ ดูแลเฉพาะอยู่แล้ว ทั้งโดยทางตรงและโดยผ่านบริษัทโฮลดิ้ง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(i) มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขการ กระทำที่ไม่ปลอดภัยหรือไม่มั่นคง หรือการละเมิดหน้าที่ของผู้มีวิชาชีพ (fiduciary duty) โดย บริษัทลูกนั้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงสำคัญต่อความปลอดภัย ความมั่นคง หรือเสถียรภาพของ สถาบันรับฝากเงินในเครือหรือระบบการชำระเงินภายในหรือระหว่างประเทศ และ

ทำให้ FRB เชื่อว่าในบางสถานการณ์มาตรการเหล่านี้ควรจะสามารถหามาได้ในการออกคำสั่งที่มีประสิทธิภาพ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของธนาคารในกลุ่ม รวมถึงผู้ฝากเงิน และลูกค้าของธนาคารด้วย

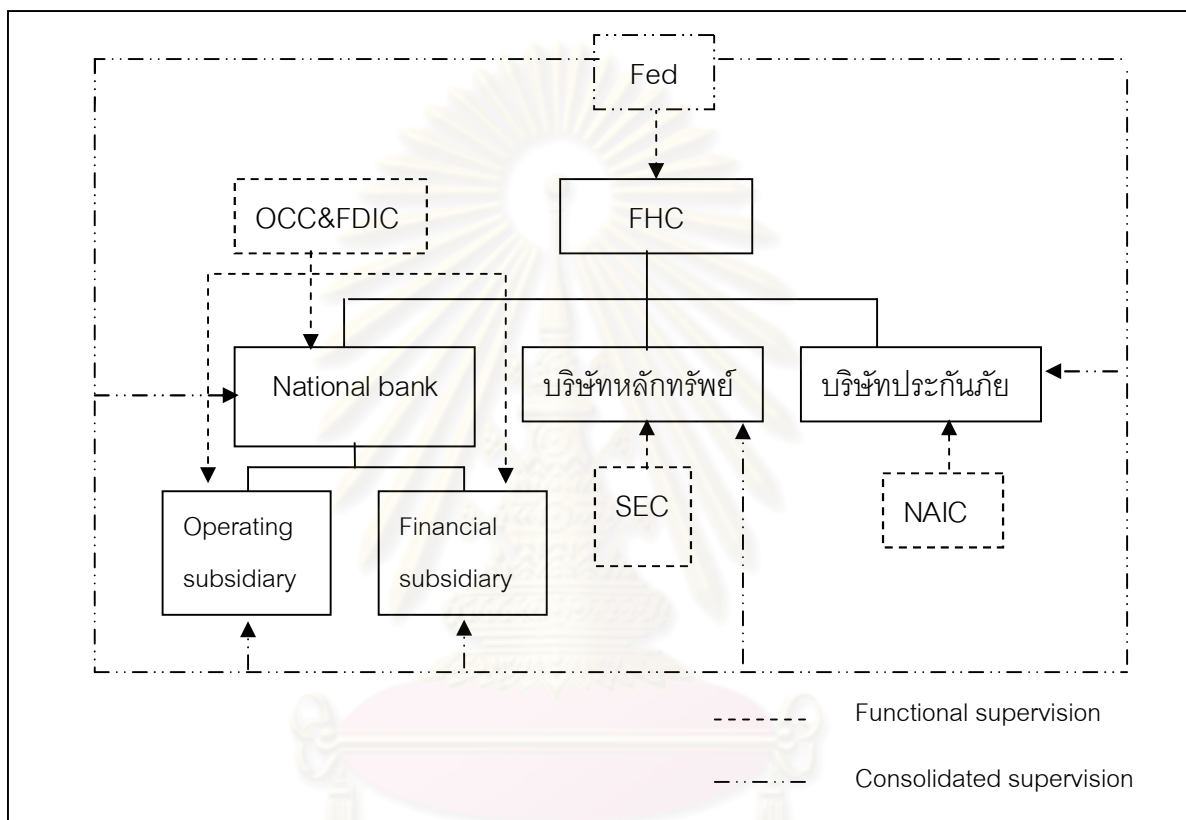
* 12 U.S.C. § 1848

** 12 U.S.C. §1844(g)

(ii) FRB พบว่ามันเป็นไปได้ที่จะป้องกันความเสี่ยงสำคัญนั้น โดยการดำเนินการผ่านสถาบันรับฝากเงินในเครือ หรือสถาบันรับฝากเงินโดยทั่วไป*

โดย FRB จะอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะนั้น มากเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการมากเกินไป**

แผนภาพการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินของสหรัฐอเมริกา



3.3.1.3 เงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงิน

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงินในสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับเรื่องความเสี่ยงพอและการป้องกันการคำนวณเงินกองทุนซ้ำ (double gearing) โดยคำนึงถึงความเสี่ยงและมีการกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนอย่างชัดเจน (general risk-based and simple leverage)*** ทั้งนี้ Fed จะไม่ออกระเบียบหรือคำสั่งเกี่ยวกับเงินกองทุน

* 12 U.S.C. §1848a

** 12 U.S.C. §1844(c)

*** ในปี 1980 Fed ได้นำ the risk-based capital guidelines มาใช้กับ BHCs เพื่อช่วยให้การคำนวณเงินกองทุนของ BHCs สอดคล้องกับความเสี่ยงที่หลากหลายภายในกลุ่ม จากนั้นในปี 1991 Fed ได้เพิ่ม

ให้บริษัทในกำกับของหน่วยงานอื่นปฏิบัติตาม* เว้นแต่ บริษัทนั้นจะมีอำนาจควบคุมธนาคารพาณิชย์ (BHC) โดย BHC ที่มีสินทรัพย์รวมมากกว่า 500 ล้านดอลลาร์ จะถูกคำนวณอัตราส่วนเงินกองทุนตามความเสี่ยง กล่าวคือ กำหนดอัตราส่วนของเงินกองทุนชั้นที่ 1 และเงินกองทุนรวม ต่อสินทรัพย์ที่ได้ถ่วงน้ำหนักความเสี่ยงแล้ว (risk-based capital ratio for the entire holding company) ส่วน BHC ขนาดเล็ก (small BHCs) ที่มีสินทรัพย์รวมน้อยกว่า 500 ล้านดอลลาร์** จะถูกคำนวณอัตราส่วนเงินกองทุนตามความเสี่ยงเฉพาะธนาคารพาณิชย์ (supervision on a bank-only basis) เว้นแต่ BHC ขนาดเล็ก ที่

(i) ประกอบกิจการ nonbanking ในปริมาณที่มีนัยสำคัญทั้งโดยตรงหรือโดยผ่านบริษัทลูก

(ii) ทำธุรกิจนอกขอบเขต ในปริมาณที่มีนัยสำคัญ (รวมถึง ธุรกิจการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและการบริหารหรือจัดการสินทรัพย์) ทั้งโดยตรงหรือผ่านบริษัท nonbank หรือ

(iii) ออกตราสารหนี้หรือตราสารทุนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เป็นจำนวนมาก

ซึ่ง Fed อาจพิจารณาให้นำ the risk-based guidelines มาใช้กับ BHC นั้น โดยไม่คำนึงถึงขนาดของสินทรัพย์ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลก็ได้

การคำนวณเงินกองทุนตามความเสี่ยง (The risk-based capital guidelines)*** ก่อให้เกิดอัตราส่วนเงินกองทุนขั้นต่ำต่อสินทรัพย์เสี่ยงซึ่ง BHC จะต้องดำรง โดย BHC ขนาดใหญ่ที่มีระดับของความเสียหายสูง อาจจะต้องดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนขั้นต่ำต่อสินทรัพย์เสี่ยงให้สูงขึ้นตามระดับความเสี่ยงที่ต้องเผชิญ ทั้งนี้ BHC ที่ไม่อาจดำรงเงินกองทุน

ข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อเงินกองทุนรวม เพื่อช่วยให้การคำนวณเงินกองทุนของ BHCs มีความเหมาะสมมากขึ้น

* 12 U.S.C. 1844(c)(3)

** มีการปรับเพิ่มจำนวนสินทรัพย์ของ BHCs ที่จะถือว่าเป็น BHCs ขนาดเล็ก จากไม่เกิน 150 เป็น 500 ล้านดอลลาร์ เมื่อปี 2005 เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายด้านการอำนวยความสะดวกในการโอนความเป็นเจ้าของของธนาคารขนาดเล็ก ความเพียงพอของเงินกองทุน และการเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญในการกำกับดูแล เนื่องจาก BHCs ขนาดเล็กสามารถก่อหนี้เพื่อสนับสนุนด้านการเงินในการครอบครองธนาคาร (the use of debt by BHCs to finance the acquisition of banks or other companies) ได้มากกว่า BHCs ขนาดใหญ่

*** 12 C.F.R.225 App. A

ขั้นต่ำต่อสินทรัพย์เสี่ยงได้ตามที่กำหนด จะต้องมี การปรับปรุงแผนเพื่อเพิ่มเงินกองทุนให้ เป็นไปตามกฎหมายภายในเวลาที่ FRB กำหนด

ปริมาณเงินกองทุนชั้นที่ 1 (Tier 1 Leverage Measure)* เป็นอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินกองทุนชั้นที่ 1** ต่อสินทรัพย์รวม (a minimum ratio of tier 1 capital to total assets) เพื่อช่วยในการคำนวณความเสี่ยงของเงินกองทุนของ BHC โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดปริมาณขั้นสูงที่กลุ่มของธนาคารจะสามารถให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันต่างๆ ได้ (place a constraint on the maximum degree to which a banking organization can leverage its equity capital base) และช่วยเสริมระบบการวัดเงินกองทุนตามความเสี่ยง (the risk-based capital measure) ให้สมบูรณ์ขึ้น โดยกำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์รวมของ strong BHCs*** และ BHCs ซึ่งมีการดำเนินการตามระบบการวัดเงินกองทุนตามความเสี่ยงสำหรับความเสี่ยงด้านการตลาดที่กำหนดใน 12 C.F.R.225 App. A และ B. ไว้ที่ 3.0% ขณะที่ BHCs อื่นๆ อยู่ที่ 4.0%**** ซึ่ง FRB อาจกำหนดอัตราส่วนของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ให้สูงขึ้นได้ในสถานการณ์พิเศษที่มีความเสี่ยงมากขึ้น หรือใน BHCs ซึ่งไม่มีความมั่นคงเท่าที่ควร

นอกเหนือจากอัตราส่วนเงินกองทุนตามความเสี่ยงซึ่งคำนึงถึงความเสี่ยงด้านสินเชื่อเป็นสำคัญ (The risk-based capital ratio) ที่ถูกใช้เป็นตัวชี้วัดฐานะทางการเงินขององค์กรธนาคารแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่จะต้องคำนึงถึงในการประเมินความเสี่ยงของเงินกองทุนอยู่อีกหลายปัจจัย เช่น อัตราดอกเบี้ย (interest rate exposure) สภาพคล่อง (liquidity) เงินทุนและความเสี่ยงด้านการตลาด (funding and market risks) คุณภาพและระดับของผลกำไร (the

* 12 C.F.R.225 App. D

** เงินกองทุนชั้นที่ 1 ประกอบด้วย common stockholders' equity; qualifying noncumulative perpetual preferred stock; qualifying cumulative perpetual preferred stock; and minority interests in the equity accounts of consolidated subsidiaries. โดยจะต้องมีจำนวนเกินครึ่งหนึ่งของเงินกองทุนรวม และในการคำนวณอัตราส่วนของเงินกองทุนตามความเสี่ยงจะหักค่าของ goodwill, สินทรัพย์ที่ไม่มีรูปร่างอื่นๆ, interest-only strips receivables, deferred tax assets, เงินลงทุนในธุรกิจนอกภาคการเงิน และรายการที่ต้องหักอื่นๆ ส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 2 ประกอบด้วย allowances for loan and lease losses; perpetual preferred stock and related surplus; hybrid capital instruments, perpetual debt, and mandatory convertible debt securities; term subordinated debt and intermediate-term preferred stock; and unrealized gains on holdings in equity securities.

*** ได้ระดับ "1" ในการจัดอันดับภายใต้ the BOPEC rating system ของ BHCs

**** Title 12 PART 3 Subpart B § 3.6 Minimum capital ratios.

quality and level of earnings) การกระจุกตัวของการลงทุนหรือการให้สินเชื่อ (investment or loan portfolio concentrations) คุณภาพของสินเชื่อและการลงทุน (the quality of loans and investments) ประสิทธิภาพของนโยบายสินเชื่อและการลงทุน (the effectiveness of loan and investment policies) และความสามารถที่จะตรวจตราและควบคุมความเสี่ยงด้านการเงินและด้านปฏิบัติการ (management's ability to monitor and control financial and operating risks) รวมถึง ระดับความรุนแรงของปัญหาและสินทรัพย์แต่ละประเภท ด้วยเหตุนี้ การวินิจฉัยขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุน จึงอาจแตกต่างกันมีนัยสำคัญจากข้อสรุปซึ่งพิจารณาแต่เพียงระดับของอัตราส่วนเงินกองทุนตามความเสี่ยงด้านสินเชื่อก็เป็นได้*

การขยายขอบเขตและขนาดของธุรกิจที่ GLB Act อนุญาตให้ BHC ดำเนินการได้ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องขยายข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินกองทุนให้คำนวณในขอบเขตของบริษัทลูกด้วย ทั้งนี้ การลงทุนในบริษัทลูกของ BHC จะถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บริษัทลูกในภาคการเงิน (financial) และนอกภาคการเงิน (non-financial) โดย **บริษัทลูกในภาคการเงิน** หมายถึง บริษัทซึ่งทำธุรกิจการธนาคารหรือธุรกิจด้านการเงิน ซึ่งบริษัทแม่ถือหุ้นโดยตรงหรือโดยอ้อมเป็นจำนวน 50% ของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียง หรือมีอำนาจควบคุมในบริษัทนั้น โดยไม่รวมถึงทรัสต์หรือบริษัทที่มีวัตถุประสงค์พิเศษอื่นๆ ในการออกหลักทรัพย์ (a trust or other special purpose entity used to issue trust preferred securities) นอกจากนี้ ยังอาจแบ่งบริษัทลูกในภาคการเงินออกเป็น consolidated subsidiaries หรือ non-consolidated subsidiaries โดย Consolidated subsidiaries จะถูกแยกอีกกว่า การรวมกันจะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านกฎหมายและการกำกับดูแล หรือเพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการคำนวณ เพื่อคงไว้ซึ่งบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลที่แยกตามประเภทธุรกิจ

เฉพาะบริษัทลูกซึ่งมีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือการกำกับดูแลร่วมกัน (consolidated supervisory or regulatory treatment) เท่านั้นที่จะถูกรวมในการประเมินเงินกองทุนแบบรวม (the consolidated capital assessment) ส่วนการลงทุนใน non-consolidated subsidiaries เช่น บริษัทประกันภัย จะเป็นไปตามหลักการ generally accepted accounting principles (“GAAP”) โดยการหักเงินลงทุนออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ของบริษัทแม่อย่างละครั้ง แต่หาก FRB พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นบริษัทลูกที่มีความเสี่ยงสูง ก็อาจหักเงินลงทุนในบริษัทลูกนั้นออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 มากขึ้นก็ได้** ทั้งนี้ ในส่วนของการให้สินเชื่อ

* 12 C.F.R.225 App. A

** 12 C.F.R.225 App. A section II.B.1.g.

หรือการขยายเครดิตในรูปแบบอื่นๆ (Advances) แก่บริษัทลูกซึ่งไม่ถือว่าเป็นการลงทุนในบริษัทลูกนั้น จะไม่ถูกหักออกจากเงินกองทุนของบริษัทแม่ นอกจากนี้ การขยายเครดิตเช่นนั้นจะถูกรวมในสินทรัพย์รวมของบริษัทแม่โดยกำหนดน้ำหนักความเสี่ยงไว้ที่ 100% หรือน้อยกว่าหากมีหลักประกันที่มั่นคง อย่างไรก็ตาม การขยายเครดิตเหล่านี้อาจถูกหักจากเงินกองทุนรวมของบริษัทแม่ ถ้า FRB เห็นว่า ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่เทียบได้กับความเสี่ยงของการลงทุน หรือเกี่ยวข้องกับปัจจัยเสี่ยงอื่นๆ เช่น การขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งสร้างความกังวลต่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล

การลงทุนใน Joint ventures ด้านการเงินและบริษัทที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่ง BHC ถือหุ้นเพียง 20-50% และไม่มีอำนาจควบคุม จะไม่ถูกหักออกจากเงินกองทุนรวม แต่การลงทุนในบริษัทเหล่านั้นเป็นสินทรัพย์ซึ่ง BHC ไม่อาจเปลี่ยนให้เป็นเงินหรือความช่วยเหลือเพื่อลดซับความเสี่ยงของส่วนอื่นๆ ในเครือได้โดยง่าย ดังนั้น FRB จึงต้องตรวจตราระดับและคุณภาพของการลงทุนในแต่ละ BHC และอาจมีคำสั่งเป็นกรณีๆ ไป ให้หักเงินลงทุนในบริษัทเหล่านั้นจากเงินกองทุนรวม, ใช้แนวทางเงินกองทุนถ่วงน้ำหนักความเสี่ยงที่เหมาะสมต่อสัดส่วนที่เหมาะสมของสินทรัพย์ของบริษัทดังกล่าว หรือกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนตามความเสี่ยงที่สูงกว่าข้อกำหนดขั้นต่ำ (on a case-by-case basis) โดยพิจารณาว่า (1) บริษัทแม่มีอิทธิพลเหนือนโยบายด้านการเงินหรือการจัดการ หรือการปฏิบัติงานของบริษัทลูก, joint venture, หรือบริษัทที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เป็นอย่างมากหรือไม่ (2) BHC เป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ที่สุดในบริษัทในเครือนั้นหรือไม่ หรือ (3) มีกรณีซึ่งปรากฏความผูกพันอย่างใกล้ชิดระหว่างธุรกิจของบริษัทในเครือกับ BHC หรือไม่

ส่วนการลงทุนในบริษัทนอกภาคการเงิน* (nonfinancial companies) ซึ่งมีความเสี่ยงมากกว่าธุรกิจตามปกติของธนาคารพาณิชย์ (traditional bank) จึงได้มีการกำหนดจำนวนเงินกองทุนที่เพิ่มขึ้น คิดเป็นเปอร์เซ็นต์กับการเพิ่มการถือหุ้นในบริษัทนอกภาคการเงิน (impose increasing marginal capital charges as the percentage of nonfinancial holdings increases) โดยจะหักเงินลงทุนในบริษัทนอกภาคการเงินออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 (adjusted carrying value)** ดังนี้ การลงทุนที่น้อยกว่า 15% ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 จะถูกหัก 8% จาก

* บริษัทนอกภาคการเงิน หมายถึง ธุรกิจซึ่งไม่อยู่ในคำจำกัดความของ “financial in nature หรือ incidental to financial activities” ใน 12 U.S.C. § 1843(k)

** มูลค่าที่ถูกรับ คือ มูลค่าของสินทรัพย์ซึ่งยังอยู่ในงบการเงินของธนาคาร แต่ถูกรับลดมูลค่าลงเนื่องจากการไม่มีกำไร (unrealized gains) รวมถึงในมูลค่า carrying value แต่จะไม่ถูกหักในเงินกองทุนชั้นที่ 1 และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง, ดู Capital; Leverage and Risk-Based Capital Guidelines, 67 Fed. Reg. 3784, 3796 (to be codified at 12 C.F.R. 225 App. A)

เงินกองทุนชั้นที่ 1, การลงทุนระหว่าง 15-25% ถูกหัก 12% และที่เกินกว่า 25% จะถูกหัก 25%* และจะไม่นำเงินลงทุนดังกล่าวมาคำนวณอัตราส่วนของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันอีก นอกจากนี้ หุ้นของบริษัทนอกภาคการเงิน จะไม่ถูกถือโดยธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ แต่จะถูกถือโดยผ่านบริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทประกันภัยในเครือ เพื่อเป้าหมายในการจำหน่ายหลักทรัพย์ การพาณิชย์ หรือธุรกิจการธนาคารเพื่อการลงทุน ภายในระยะเวลาจำกัด โดยบริษัทในเครือจะไม่เข้าไปจัดการหรือดำเนินการในบริษัทนอกภาคการเงินนั้น เว้นแต่กรณีที่เป็นหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนจากการลงทุน**

3.3.1.4 ธุรกรรมภายในกลุ่มและการกระจุกตัวของความเสี่ยง

การทำธุรกรรมระหว่างบริษัทในกลุ่มธุรกิจเดียวกันนั้น ต้องอยู่ภายใต้ Section 23A และ 23B ของ Federal Reserve Act*** ประกอบกับระเบียบของ Federal Reserve Board (FRB) ใน Regulation W เพื่อป้องกันการให้เงินทุนของธนาคารไปในทางที่ผิด โดยการทำธุรกรรมกับคู่สัญญาซึ่งไม่มีระยะห่างหรือมีความเป็นอิสระต่อกันอย่างเพียงพอ (Non-arm's length transaction) โดยกำหนดนิยามของ “บริษัทในเครือของธนาคาร” ว่า หมายถึง

- บริษัทซึ่งควบคุมธนาคาร และบริษัทอื่นๆ ซึ่งถูกควบคุมโดยบริษัทซึ่งควบคุมธนาคารนั้น ****
- ธนาคารซึ่งเป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์นั้น
- บริษัทใดๆ ซึ่งถูกควบคุมโดยตรง หรือโดยอ้อมผ่านทรัสต์หรือวิธีการอื่นๆ เพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นซึ่งได้รับประโยชน์หรือมีอำนาจควบคุมธนาคารหรือบริษัทซึ่งควบคุมธนาคารนั้น หรือเป็นบริษัทซึ่งกรรมการส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมาจากธนาคารหรือบริษัทแม่ของธนาคาร
- บริษัทใดๆ รวมถึง ทรัสต์ที่ลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนและคำแนะนำจากธนาคารหรือบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือของธนาคาร หรือ investment company ซึ่งธนาคารหรือบริษัทในเครือเป็นที่ปรึกษาด้านการลงทุนให้

* 12 C.F.R.225 App. A section 2(c)(5)

** 12 U.S.C. §1843(k)(4)(H) และ (I) รวมทั้ง ระเบียบที่ออกตามความในมาตรานี้.

*** 12 U.S.C. 371c และ 12 U.S.C. 371c-1

**** ควบคุม หมายถึง อำนาจที่จะ (1) มีสิทธิออกเสียงตั้งแต่ 25% (2) เลือกกรรมการเป็นส่วนใหญ่ หรือ (3) มีอิทธิพลเหนืออีกบริษัทหนึ่ง

- บริษัทใดๆ ซึ่ง FRB เห็นว่า มีความสัมพันธ์กับธนาคารหรือบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือของธนาคาร ซึ่งธุรกรรมระหว่างบริษัทเหล่านั้นกับธนาคารหรือบริษัทลูกของธนาคารอาจก่อให้เกิดผลร้ายมายังธนาคารหรือบริษัทลูกของธนาคารได้

โดยมีข้อสันนิษฐานว่า บริษัทหรือผู้ถือหุ้นจะมีอำนาจควบคุมบริษัทอื่น หากมีการถือหุ้นโดยตรงหรือโดยอ้อมตั้งแต่ 15% ขึ้นไป ในบริษัทอื่นนั้น*

และกำหนดห้ามธนาคารทำธุรกรรมต่างๆ** กับบริษัทในเครือแห่งหนึ่งเกิน 10% ของทุนเรือนหุ้นและส่วนเกินทุนของธนาคาร หรือมีปริมาณธุรกรรมที่ทำกับบริษัทในเครือทั้งหมดเกิน 20% ทั้งนี้ ธุรกรรมที่ทำได้ต้องมีหลักประกันเต็มจำนวน โดยมีการกำหนดมูลค่าของหลักประกันแต่ละประเภทไว้ เช่น 100% ของจำนวนธุรกรรม หากหลักประกันคือข้อผูกพันของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือที่รัฐรับประกันเงินต้นและดอกเบี้ยเต็มจำนวน, ตั๋ว, ดราฟท์, ตั๋วแลกเงิน หรือการรับรองของธนาคาร หรือบัญชีเงินฝากในธนาคารสมาชิกที่ถูกแยกไว้เพื่อวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวในการประกันธุรกรรมสินเชื่อระหว่างธนาคารสมาชิกและบริษัทในเครือ, 110% ของจำนวนของธุรกรรม หากหลักประกันเป็นข้อผูกพันใดๆ ของมลรัฐ, 120% ของจำนวนของธุรกรรม หากหลักประกันเป็นตราสารหนี้อื่นๆ รวมถึงสิ่งที่ให้ยืมและหลักประกันที่พึงรับได้อื่นๆ และ 130% ของจำนวนของธุรกรรม หากหลักประกันเป็นหุ้น, สิทธิในการเช่า หรืออสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินส่วนบุคคลอื่นๆ***

* 12 U.S.C. 371c(b)(11)

** ได้แก่ 1.การให้สินเชื่อหรือการขยายเครดิตโดยธนาคารแก่บริษัทในเครือ, 2.การซื้อหรือลงทุนในหลักทรัพย์ของบริษัทในเครือโดยธนาคารหรือบริษัทในเครือของธนาคาร, 3.การซื้อสินทรัพย์จากบริษัทในเครือ รวมถึง สินทรัพย์ตามข้อตกลงซื้อคืนด้วย, 4.การยอมรับหลักทรัพย์ที่ออกโดยบริษัทในเครือเป็นหลักประกันหนี้หรือการขยายเครดิตของธนาคารแก่บุคคลหรือบริษัทนอกเครือ, 5.การรับรองหรือการออก letter of credit เพื่อประโยชน์ของบริษัทในเครือ

*** ตัวอย่างเช่น ธนาคารสมาชิกให้เงินกู้ \$ 1000 แก่บริษัทในเครือ โดยบริษัทในเครือได้นำตราสารที่ออกโดยกระทรวงการคลัง (U.S. Treasury securities) มูลค่า 500 \$, ตราสารหนี้ของบริษัทมูลค่า 480 \$ และอสังหาริมทรัพย์มูลค่า 130 \$ เป็นประกันเงินกู้ การให้กู้ตามตัวอย่างนี้ เป็นไปตามข้อกำหนดว่าด้วยหลักประกันในมาตรานี้เพราะเงินกู้ 500 \$ ถูกประกัน 100 เปอร์เซ็นต์ โดยข้อผูกพันของรัฐ, เงินกู้ 400 \$ ถูกประกัน 120 เปอร์เซ็นต์โดยตราสารหนี้เอกชน และเงินกู้ 100 \$ ถูกประกัน 130 เปอร์เซ็นต์โดยอสังหาริมทรัพย์

แต่หากเป็นบริษัทลูกด้านการเงินของธนาคาร (financial subsidiaries)* ก็จะได้รับยกเว้นจากข้อจำกัด 10% ข้างต้นแต่ยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัด 20% โดยถือว่าการซื้อหรือลงทุนในหลักทรัพย์ของบริษัทลูกด้านการเงินของธนาคารโดยบริษัทในเครือของธนาคาร เป็นการซื้อหรือลงทุนในหลักทรัพย์โดยตัวธนาคารเอง ซึ่ง GLB Act ได้ให้อำนาจแก่ FRB ในการลงความเห็นว่าจะซื้อหรือการขยายเครดิตที่ถูกทำขึ้นโดยบริษัทในเครือของธนาคาร แก่บริษัทลูกด้านการเงินของธนาคารนั้น เป็นการขยายเครดิตของธนาคารด้วย

อย่างไรก็ตาม ธุรกรรมระหว่างธนาคารกับบริษัทในกลุ่ม จะต้องมีการมีเกณฑ์และเงื่อนไขซึ่งสอดคล้องกับความมั่นคงปลอดภัยในทางปฏิบัติของธนาคาร และห้ามธนาคารซื้อสินทรัพย์คุณภาพต่ำจากบริษัทในเครือ เว้นแต่ได้กระทำการซื้อสินทรัพย์ก่อนที่สินทรัพย์จะถูกครอบครองโดยบริษัทในเครือ หรือเป็นการต่ออายุสินเชื่อ หรือการขยายเครดิตเพิ่มเติมที่ธนาคารเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้สินเชื่อแก่บริษัทนอกเครือซึ่งเดิมถูกริเริ่มให้กู้โดยบริษัทในเครือ ถ้าสินเชื่อนั้นไม่ได้เป็นสินทรัพย์คุณภาพต่ำอยู่ในขณะที่ธนาคารได้ซื้อ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อการเพิ่มจำนวนเงินที่จะได้รับชำระหนี้คืนให้มากขึ้น โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการของธนาคาร

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ของประเทศอเมริกายังได้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลการกระจุกตัวของสินเชื่อและภาระผูกพันต่างๆ ของเครือธนาคารไว้ ในคู่มือการกำกับดูแล Bank Holding Company ให้มีการประเมินระบบจัดการความเสี่ยงและการควบคุมภายในของกลุ่มบริษัทในเครือธนาคาร ว่ามีการกำหนดนโยบายและการติดตามตรวจสอบการให้สินเชื่อของบริษัทในเครือ แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือภาคส่วนธุรกิจใดๆ ที่จัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยงเดียวกันหรือไม่ โดยเสนอแนะให้บริษัทแม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนว่า จะจำกัดปริมาณการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายหนึ่ง หรือกลุ่มหนึ่ง หรือภาคส่วนธุรกิจหนึ่งไว้ที่เท่าใด โดยจะต้องไม่เกินกว่าปริมาณที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละประเภทธุรกิจ และจะต้องมีระบบติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ปริมาณการให้สินเชื่อแก่บุคคลใด หรือภาคธุรกิจใด อาจผ่อนปรนให้เกินกว่านโยบายที่กำหนดได้หากกลุ่มธุรกิจนั้น มีเงินกองทุนที่จะรองรับความเสี่ยงอย่างเพียงพอ มีการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ แนวโน้มความ

* กำหนดนิยามใน The Gramm-Leach-Bliley Act ว่า หมายถึง บริษัทลูกของธนาคาร (1) ซึ่งประกอบธุรกิจที่ national bank ไม่ได้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยตรง หรือดำเนินการได้ภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน และ (2) บริษัทลูกซึ่ง national bank ไม่ได้ได้รับอนุญาตโดยกฎหมายเฉพาะ ให้มีอำนาจควบคุม [12 U.S.C.371c(e)(2)]

เป็นไปในแต่ละภาคส่วนธุรกิจ และมีแผนสำหรับการปรับลดปริมาณสินเชื่อให้เป็นไปตามนโยบายภายในกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน

3.3.1.5 กรรมการหรือฝ่ายบริหารของบริษัทในกลุ่ม

ก่อนการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการ (member of its board of directors) หรือฝ่ายบริหาร (Senior executive officer)* หรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารของธนาคารพาณิชย์หรือ Bank holding company ซึ่งมีเงินกองทุนไม่เป็นไปตามข้อกำหนดขั้นต่ำ หรือกำลังประสบปัญหา หรือเป็นสถาบันที่ FRB เห็นสมควร จะต้อง มีหนังสือแจ้งรายชื่อและคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง แก่ FRB ไม่น้อยกว่า 30 วัน** ซึ่งหาก FRB พบว่า ประสิทธิภาพ คุณสมบัติ หรือความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคลนั้น ยังไม่เหมาะสมหรือเป็นประโยชน์แก่ผู้ฝากเงินหรือสาธารณชนเท่าที่ควร ก็อาจไม่อนุญาตให้แต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นกรรมการหรือฝ่ายบริหารของธนาคารหรือ bank holding company ได้ ซึ่งผู้ถูกเสนอชื่อก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ FRB ได้ ภายใน 15 วัน

3.3.2 อังกฤษ

3.3.2.1 แนวทางของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการกำกับแบบรวมกลุ่มไว้ในรูปแบบของ Directive เพื่อให้ประเทศสมาชิกถือเป็นแนวทางในการตรากฎหมายภายในให้สอดคล้องกัน โดยในปี 2002 ได้ออก Financial Conglomerates Directive ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรการเพิ่มเติมในการกำกับดูแลความมั่นคงของธุรกิจทางการเงินตามแนวทางการกำกับแบบรวมกลุ่ม ดังนี้

(1) นิยามของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน (Financial Conglomerate)

ปรากฏใน Article 2(14) หมายถึง กลุ่มซึ่ง

* บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง หรือไม่ได้ดำรงตำแหน่งแต่มีเงินเดือน, ค่าตอบแทนหรือกระทำหน้าที่ในตำแหน่ง ประธาน, หัวหน้าฝ่ายบริหาร, หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ, หัวหน้าฝ่ายการเงิน, หัวหน้าฝ่ายสินเชื่อ, หรือหัวหน้าฝ่ายลงทุน รวมถึงบุคคลอื่นๆ ที่ถูกระบุโดย FRB ว่ามีอิทธิพลเหนือหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของสถาบันที่มีกฎหมายควบคุม ไม่ว่าจะ เป็นพนักงานของสถาบันนั้นหรือไม่ก็ตาม

** 12 C.F.R. § 225.72

(a) มีบริษัทภายใต้การกำกับ (regulated entity) เช่น บริษัทที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ ธุรกิจหลักทรัพย์ หรือประกันภัย อย่างน้อยหนึ่งบริษัทอยู่ในกลุ่ม

(b) กรณีที่บริษัทภายใต้การกำกับเป็นบริษัทแม่ของกลุ่ม บริษัทแม่ นั้นจะถือหุ้นในบริษัทอื่นในกลุ่มตั้งแต่ 20% ขึ้นไป หรือมีอำนาจควบคุม หรือมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันในลักษณะใดๆ

(c) กรณีที่บริษัทแม่ในกลุ่มไม่ใช่บริษัทภายใต้การกำกับ ธุรกิจหลักของกลุ่มจะต้องอยู่ในภาคการเงิน โดยดูจากอัตราส่วนของงบการเงินรวมของบริษัทที่ประกอบธุรกิจภาคการเงินทั้งที่อยู่ภายใต้และที่อยู่นอกการกำกับ ต่องบการเงินรวมของกลุ่ม ควรจะเกิน 40%

(d) มีบริษัทในกลุ่มอย่างน้อยหนึ่งบริษัทที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการประกันภัย และอย่างน้อยหนึ่งบริษัทที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจหลักทรัพย์

(e) ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย และธุรกิจการธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจหลักทรัพย์ในกลุ่มต่างก็มีนัยสำคัญ โดยดูจากค่าเฉลี่ยของอัตราส่วนของงบการเงินรวมของภาคธุรกิจนั้นๆ ต่องบการเงินรวมในกลุ่ม ควรจะเกิน 10% และหากงบการเงินรวมของภาคการเงินที่มีขนาดเล็กที่สุดในกลุ่ม มีปริมาณเกินกว่า 6 ล้านล้านยูโร (6 billion Euro) แล้ว ก็จะได้รับ การสันนิษฐานว่าธุรกิจข้ามภาคการเงิน (Cross-sectoral activities) ในกลุ่มนั้นมีนัยสำคัญ

หากกลุ่มธุรกิจได้ยังไม่อยู่ในขอบเขตดังกล่าว หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง อาจจะไม่ให้ความสนใจกับกลุ่มนั้นในระดับของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน หรืออาจจะไม่นำบทบัญญัติในเรื่องการจัดการความเสี่ยง ธุรกิจภายในกลุ่ม หรือกลไกการควบคุมภายใน และการจัดการความเสี่ยง มาใช้บังคับกับกลุ่มนั้นก็ได้ หากหน่วยงานกำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกำกับแบบรวมกลุ่ม

(2) หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการกำกับแบบรวมกลุ่ม

สำหรับกลุ่มธุรกิจการเงินซึ่งมีบริษัทแม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายของประเทศสมาชิก EU จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับแบบรวมกลุ่ม (single coordinator) ซึ่งตั้งจากหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง (competent authorities) ตาม Article 10 ของ Financial Conglomerate Directive รวมถึง Article 125 และ 126 ของ the Banking Consolidation Directive ดังนี้

Article 10 (a) เมื่อกลุ่มธุรกิจการเงินมีบริษัทแม่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีกฎหมายควบคุม (regulated entity) การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลบริษัทแม่ของกลุ่มนั้น

(b) สำหรับกลุ่มธุรกิจการเงินซึ่งบริษัทแม่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายควบคุม

i. หากบริษัทแม่ของนิติบุคคลซึ่งมีกฎหมายควบคุม เป็น mixed financial holding company การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลนิติบุคคลซึ่งมีกฎหมายควบคุม ตามหลักเกณฑ์ในภาคการเงินที่เกี่ยวข้องกัน (relevant sectoral rules)

ii. หากในกลุ่มมีนิติบุคคลซึ่งมีกฎหมายควบคุมมากกว่า 1 แห่ง โดยมีบริษัทแม่เป็น mixed financial holding company เดียวกัน และมีนิติบุคคลซึ่งมีกฎหมายควบคุมอย่างน้อย 1 แห่ง ถูกกำกับดูแลในประเทศสมาชิก EU ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ mixed financial holding company การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลนิติบุคคลในประเทศสมาชิกนั้น

แต่หากมีนิติบุคคลซึ่งมีกฎหมายควบคุมมากกว่า 1 แห่ง ประกอบธุรกิจทางการเงินแตกต่างกัน ถูกกำกับดูแลในประเทศสมาชิกซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ mixed financial holding company การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลนิติบุคคลในภาคการเงินที่สำคัญที่สุด (the most important financial sector)

ส่วนกลุ่มธุรกิจการเงินที่มี mixed financial holding company มากกว่า 1 แห่ง โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศสมาชิกต่างกัน และมีนิติบุคคลซึ่งมีกฎหมายควบคุมอยู่ในประเทศที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ mixed financial holding company เหล่านั้น การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลนิติบุคคลที่มีงบการเงินรวมใหญ่ที่สุด ถ้านิติบุคคลเหล่านั้นอยู่ในภาคการเงินเดียวกัน หรือโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลนิติบุคคลที่สำคัญที่สุด

iii. เมื่อนิติบุคคลซึ่งมีกฎหมายควบคุมมากกว่า 1 แห่งมีบริษัทแม่เป็น mixed financial holding company เดียวกัน และไม่มีนิติบุคคลใดถูกกำกับดูแลในประเทศสมาชิก EU ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ mixed financial holding company การกำกับแบบ

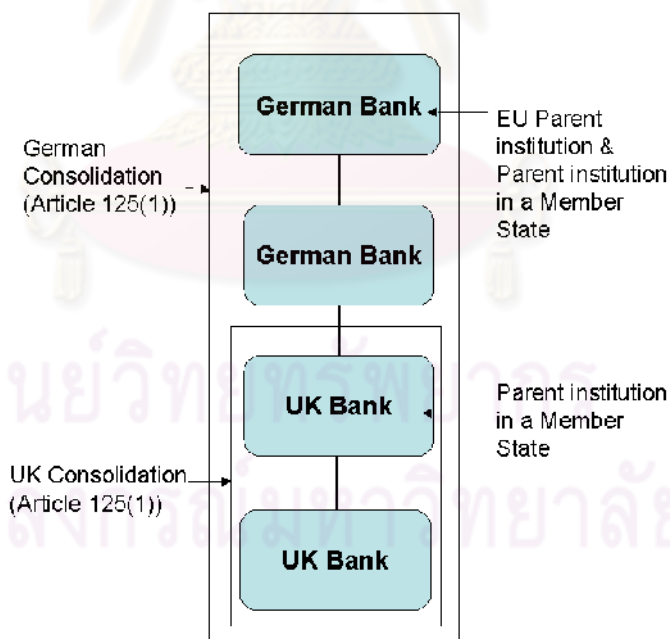
รวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลนิติบุคคลที่มีงบการเงินรวมใหญ่ที่สุดในภาคการเงินที่สำคัญที่สุด

iv. กรณีกลุ่มธุรกิจการเงินเป็นกลุ่มที่ไม่มีบริษัทแม่ (a group without a parent undertaking at the top) หรือกรณีอื่นๆ การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลนิติบุคคลที่มีงบการเงินรวมใหญ่ที่สุดในภาคการเงินที่สำคัญที่สุด

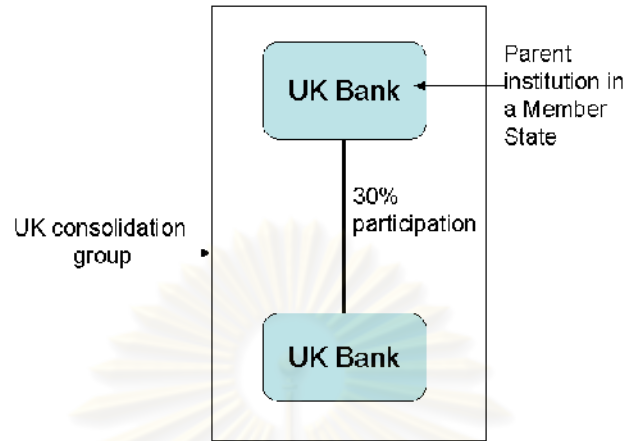
Article 125 1) เมื่อบริษัทแม่เป็นสถาบันเครดิตในประเทศสมาชิก EU การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลสถาบันเครดิตแม่

2) เมื่อบริษัทแม่ของสถาบันเครดิตเป็น Financial holding company ในประเทศสมาชิก EU การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลสถาบันเครดิต

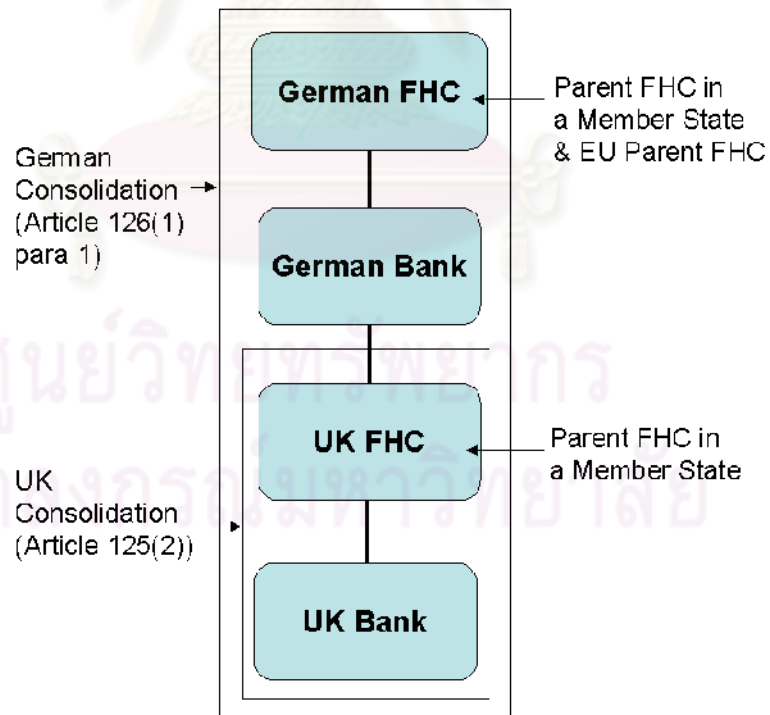
Example 1
(example of Article 125 (1))



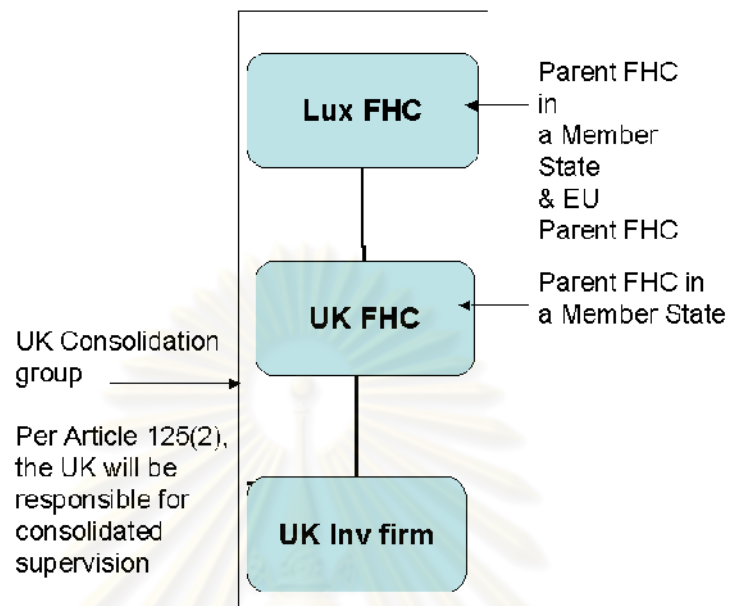
Example 2
(example of Article 125 (1))



Example 3
(example of Article 125 (2))



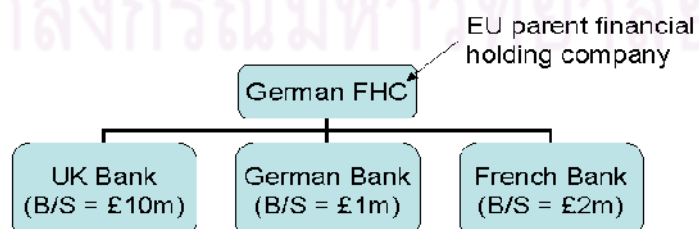
Example 4
(example of Article 125 (2))



Article 126 (1) เมื่อสถาบันเครดิตถูกกำกับดูแลในสองประเทศสมาชิกขึ้นไป โดยมี Financial holding company เดียวกันเป็นบริษัทแม่ซึ่งอยู่ในประเทศสมาชิก การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลสถาบันเครดิตในประเทศสมาชิกที่ Financial holding company ตั้งอยู่

Example 5
(example of Article 126 (1) para 1)

Germany will be responsible for consolidated supervision



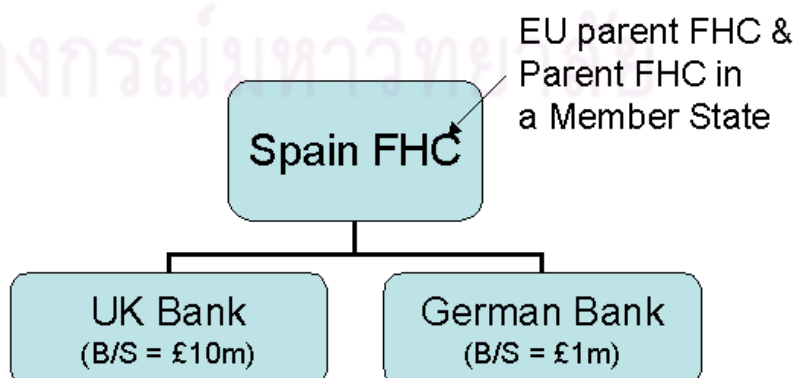
เมื่อสถาบันเครดิตซึ่งถูกกำกับดูแลในสองประเทศสมาชิกขึ้นไป มีบริษัทแม่เป็น Financial holding company มากกว่าหนึ่งแห่งและมีสถาบันเครดิตในแต่ละประเทศ การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลสถาบันเครดิตที่มีขนาดของงบการเงินใหญ่ที่สุด

(2) เมื่อมีสถาบันเครดิตมากกว่าหนึ่งแห่ง มีบริษัทแม่เป็น Financial holding company เดียวกัน และไม่มีสถาบันเครดิตใดตั้งอยู่ในประเทศเดียวกับ Financial holding company แม่ การกำกับแบบรวมกลุ่มจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลสถาบันเครดิตที่มีขนาดของงบการเงินใหญ่ที่สุด

(3) ในกรณีเฉพาะ หน่วยงานกำกับดูแลอาจจะตกลงกันยกเว้นหลักเกณฑ์ใน (1) และ (2) โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในการกำกับดูแลสถาบันเครดิตและความสำคัญของกิจกรรมในแต่ละประเทศ โดยหน่วยงานกำกับดูแลจะเปิดโอกาสให้สถาบันเครดิตแม่ หรือ Financial holding company แม่ หรือสถาบันเครดิตซึ่งมีขนาดของงบการเงินที่ใหญ่ที่สุดชี้แจงเหตุผลก่อนการตัดสินใจ

Example 6 (example of Article 126 (2))

UK will be responsible for consolidated supervision



ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง อาจตกลงกันยกเว้นหลักเกณฑ์ข้างต้น หากการบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่เหมาะสม โดยคำนึงถึงโครงสร้างของกลุ่มธุรกิจการเงินและความสำคัญของธุรกิจในแต่ละประเทศ แล้วแต่งตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ทำหน้าที่ในการกำกับแบบรวมกลุ่ม (coordinator) แทน หลังจากที่ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจการเงินนั้นแสดงความคิดเห็นและเหตุผลเกี่ยวกับการตัดสินใจดังกล่าวแล้ว

(3) ความเพียงพอของเงินกองทุน

ปรากฏใน Article 6 ดังนี้

(i) การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มเกี่ยวกับความเพียงพอของเงินของกองทุนของบริษัทภายใต้การกำกับจะถูกบังคับใช้ให้สอดคล้องกับ Article 9(2)-(3) และ Annex I

(ii) ประเทศสมาชิกจะกำหนดให้บริษัทภายใต้การกำกับในกลุ่มดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอในระดับกลุ่มตาม Annex I และจะต้องมีนโยบายเกี่ยวกับความเพียงพอของเงินกองทุนในระดับกลุ่มด้วย โดยจะต้องมีการคำนวณและรายงานต่อหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน (Co-ordinator) อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(iii) เพื่อวัตถุประสงค์ของการคำนวณความเพียงพอของเงินกองทุนบริษัทต่อไปนี้จะถูกรวมในขอบเขตการกำกับแบบรวมกลุ่มด้วย

- บริษัทที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ สถาบันการเงินหรือกิจการธนาคารพาณิชย์

- บริษัทประกันภัย

- บริษัทหลักทรัพย์

- บริษัท Mixed financial holding company

(vi) เมื่อคำนวณความเพียงพอของเงินกองทุนในระดับกลุ่มแล้วเงินกองทุนและสินทรัพย์สภาพคล่องของบริษัทต่างๆ ในกลุ่ม จะถูกคำนวณโดยประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกันของภาคการเงินต่างๆ ทั้งรูปแบบและขอบเขตของการรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียว โดยจะเอาใจใส่ในหลักการถือหุ้นที่ได้สัดส่วน ซึ่งหมายถึง ความได้สัดส่วนหรือความเหมาะสมของการถือหุ้นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(v) หน่วยงานกำกับดูแลซึ่งทำหน้าที่ประสานงานอาจจะวินิจฉัยไม่คำนวณเงินกองทุนของบริษัทที่มีลักษณะพิเศษบางบริษัทรวมเป็นเงินกองทุนของกลุ่ม ในกรณีต่อไปนี้

- บริษัทที่ตั้งอยู่ในประเทศนอกสหภาพยุโรป ซึ่งมีสิ่งขัดขวางการโอนข้อมูลที่เป็น

- ถ้าบริษัทไม่มีกำไรหรือการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทนั้นไม่มีความจำเป็นต่อวัตถุประสงค์ของการกำกับแบบรวมกลุ่ม

- ถ้าการนำบริษัทนั้นมาคำนวณจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือก่อให้เกิดผลที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกำกับแบบรวมกลุ่ม

การคำนวณเงินกองทุนของกลุ่มนั้น จะเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในภาคผนวก I ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 วิธี ได้แก่ Accounting consolidation, Deduction and aggregation, Book value/Requirement deduction และวิธีการรวม

(4) ธุรกรรมภายในของกลุ่ม

ปรากฏใน Article 8 ดังนี้

(i) โดยปราศจากอคติของหลักเกณฑ์ในแต่ละภาคการเงิน การกำกับดูแลเพิ่มเติมตามหลักการกำกับแบบรวมกลุ่ม จะถูกบังคับใช้โดยสอดคล้องกับ Article 9(2)-(4) และ Annex II เกี่ยวกับกลไกการจัดการความเสี่ยงและการควบคุมภายใน โดย “กลไกการจัดการความเสี่ยง” จะหมายรวมถึง

- กลยุทธ์และนโยบายในการจัดการและควบคุมดูแลความมั่นคงในระดับกลุ่ม ที่ได้รับความเห็นชอบและการตรวจทานจากหน่วยงานกำกับดูแลที่เหมาะสม

- นโยบายเกี่ยวกับเงินกองทุนที่เพียงพอต่อผลกระทบของการดำเนินกลยุทธ์ทางธุรกิจและความเสี่ยงที่คาดหมายได้

- กระบวนการที่เพียงพอที่ทำให้มั่นใจว่า ระบบกำกับดูแลความเสี่ยงของกลุ่มจะถูกพิจารณารวมกัน และการดำเนินการทั้งหมดจะอยู่ภายในขอบเขตของการกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มอย่างสม่ำเสมอ ทั้งการประเมินน้ำหนักคะแนน การติดตามเฝ้าระวัง และการควบคุมในระดับของกลุ่ม

ส่วน “กลไกการควบคุมภายใน” จะหมายความรวมถึง

- กลไกที่เพียงพอเกี่ยวกับเงินกองทุน ที่จะระบุและให้น้ำหนักของความเสี่ยงที่ปรากฏทั้งหมด และมีเงินกองทุนที่เหมาะสมสำหรับความเสี่ยงนั้น

- กระบวนการทางบัญชีและการรายงานที่แน่นอนในการระบุ
ให้นำหน้า ทรวจทาน และควบคุม ธุรกรรมภายในและความเสี่ยง

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป จะมีมาตรการที่ทำให้
แน่ใจว่า กลุ่มธุรกิจการเงินต่างๆ มีกลไกการควบคุมภายในที่เพียงพอสำหรับการได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามวัตถุประสงค์ของการกำกับแบบรวมกลุ่ม

(ii) ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป จะเรียกร้องให้บริษัทที่อยู่ภายใต้
การกำกับในภาคการเงินแต่ละประเภท รายงานธุรกรรมภายในกลุ่มที่มีนัยสำคัญทั้งหมดต่อ
หน่วยงานกำกับดูแลซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานตามหลักการกำกับแบบรวมกลุ่ม ตามที่
กฎหมายกำหนด อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(iii) ในการตรากฎหมายภายใน ประเทศสมาชิกฯ อาจออกข้อกำหนด
เกี่ยวกับธุรกรรมภายในกลุ่มทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ หรืออนุญาตให้หน่วยงานกำกับดูแลที่
เหมาะสมไปกำหนดกันเอง หรือจะออกมาตรการเกี่ยวกับธุรกรรมภายในกลุ่มเพิ่มเติม เพื่อจะ
บรรลุวัตถุประสงค์ของการกำกับแบบรวมกลุ่มก็ได้

(vi) เมื่อกลุ่มธุรกิจการเงินมีบริษัท mixed financial holding
company เป็นบริษัทแม่ หลักเกณฑ์หรือระเบียบต่างๆ ของภาคการเงินที่มีความสำคัญมากที่สุด
ในกลุ่ม จะถูกนำมาใช้บังคับกับทั้งกลุ่ม รวมถึงบริษัท holding company นั้นด้วย

3.3.2.2 แนวทางของประเทศอังกฤษ

การกำกับดูแลธุรกิจการเงินของประเทศอังกฤษนั้น มี FINANCIAL
SERVICES AND MARKET ACT 2000 เป็นกฎหมายหลัก และมี Financial Services Authority
หรือ FSA เป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรที่ประกอบธุรกิจภาคการเงินโดยรวม ทั้ง
สถาบันที่ให้บริการด้านเครดิต ธุรกิจประกันภัย และธุรกิจหลักทรัพย์ และเนื่องจากอังกฤษเป็น
ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป จึงต้องนำหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มมาใช้ในการกำกับ
ดูแลความมั่นคงของธุรกิจการเงินในประเทศของตนให้สอดคล้องกับ Directive ของสหภาพยุโรปด้วย

กลุ่มธุรกิจการเงินของประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ กลุ่มธุรกิจ
การเงินที่ประกอบธุรกิจข้ามภาคการเงินในลักษณะ FINANCIAL CONGLOMERATES และกลุ่ม
ธุรกิจการเงินที่ประกอบธุรกิจในแต่ละภาคการเงิน ซึ่งแบ่งออกเป็นภาคธุรกิจการประกันภัย และ
ภาคการธนาคารพาณิชย์รวมกับธุรกิจการลงทุน โดยมีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลแบบ
รวมกลุ่ม คือ FINANCIAL CONGLOMERATES AND OTHER FINANCIAL GROUPS

REGULATIONS 2004 ซึ่งให้อำนาจแก่ FSA ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแนวทางการกำกับดูแลต่างๆ เช่น Financial conglomerates directive, the banking consolidation directive, the capital adequacy directive เป็นต้น

นอกจาก FINANCIAL SERVICES AND MARKET ACT 2000 และ FINANCIAL CONGLOMERATES AND OTHER FINANCIAL GROUPS REGULATIONS 2004 แล้ว ประเทศอังกฤษยังได้ออก FSA Hand Book ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับแบบรวมกลุ่มอยู่ในส่วนที่ว่าด้วยมาตรฐานด้านความมั่นคง (Prudential Standards) ใน General Prudential sourcebook (GENPRU 3: Cross sector groups) โดยกำหนดนิยามของกลุ่มธุรกิจการเงิน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเพียงพอของเงินกองทุน การกระจายความเสี่ยง และธุรกรรมภายในของกลุ่มธุรกิจการเงิน ดังนี้

(1) โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจการเงิน

GENPRU 3.1.45 ของ FSA Hand Book ได้ให้นิยามของกลุ่มธุรกิจการเงิน (Definition of financial conglomerate) ไว้ว่าหมายถึง กลุ่มบริษัท (consolidation group) ซึ่งถูกบ่งชี้ตามแผนผังใน GENPRU 3 Annex 4 R. สรุปได้ดังนี้

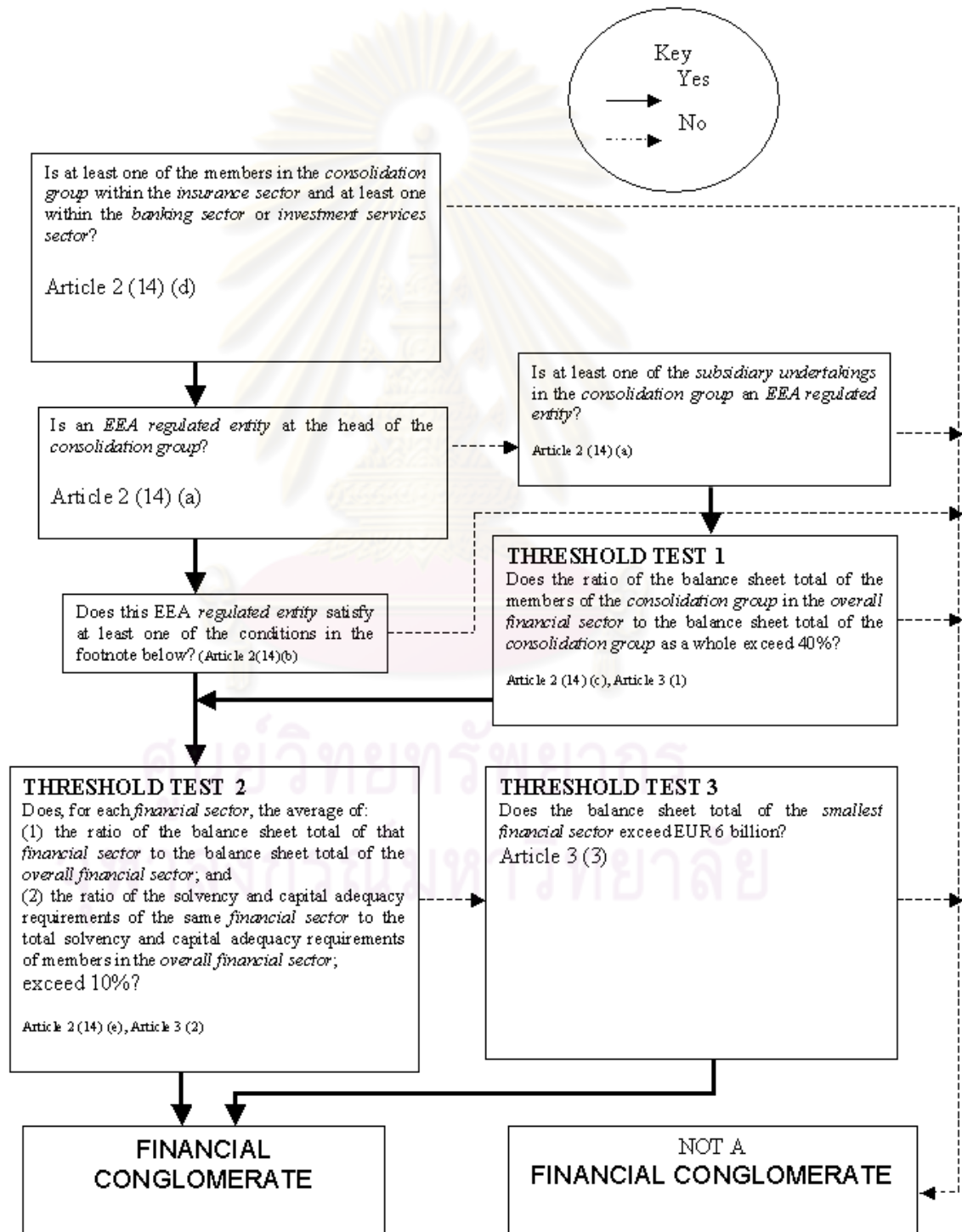
1) บริษัทในกลุ่มอย่างน้อยหนึ่งบริษัทประกอบธุรกิจประกันภัย และอย่างน้อยหนึ่งบริษัทอยู่ในภาคธนาคารหรือธุรกิจให้บริการด้านการลงทุน

2) บริษัทแม่ของกลุ่มเป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายควบคุมในประเทศสมาชิก EU (an EEA regulated entity at the head of the consolidation group) คือ เป็นบริษัทแม่ของสมาชิกของกลุ่มซึ่งอยู่ในภาคการเงินทั้งหมด หรือถือหุ้นในสมาชิกของกลุ่มซึ่งอยู่ในภาคการเงินทั้งหมด หรือมีความเกี่ยวข้องตาม consolidation Article 12(1) relationship กับสมาชิกในกลุ่มซึ่งอยู่ในภาคการเงินทั้งหมด ในลักษณะถูกบริหารจัดการบนพื้นฐานรวมกันตามสัญญา หรือตามบทบัญญัติในหนังสือบริคณห์สนธิ (memorandum) หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบริษัทเหล่านั้น หรือมีการบริหาร การจัดการ หรือการกำกับดูแลโครงสร้างสำคัญของบริษัทเหล่านั้นโดยกลุ่มบุคคลเดียวกันในระหว่างปีบัญชี

3) แต่หากบริษัทแม่ของกลุ่มไม่ได้เป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายควบคุมใน EEA แล้ว ก็จะต้องมีบริษัทลูกอย่างน้อย 1 บริษัทเป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายควบคุมใน EEA และมีอัตราส่วนของงบการเงินรวมของสมาชิกในทุกภาคการเงิน ต่องบการเงินรวมของกลุ่มมากกว่า 40%

4) ในแต่ละภาคการเงิน ค่าเฉลี่ยของ

- i. อัตราส่วนของงบการเงินรวมของภาคการเงินนั้นต่อ งบการเงินรวมของทุกภาคการเงิน และ
- ii. อัตราส่วนของข้อกำหนดเกี่ยวกับความเพียงพอของ เงินกองทุนและความสามารถในการชำระหนี้ของภาคการเงินเดียวกัน ต่อผลรวมของข้อกำหนด เกี่ยวกับความเพียงพอของเงินกองทุนและความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิกในทุกภาค การเงินรวมกัน เกิน 10% ซึ่งปรากฏดังภาพ



(2) หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการกำกับแบบรวมกลุ่ม

ด้วยเหตุที่ธุรกิจการเงินของประเทศอังกฤษไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจด้านการลงทุน หรือธุรกิจประกันภัย มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกัน คือ FSA ดังนั้น FSA จึงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับแบบรวมกลุ่มในทุกกลุ่มธุรกิจการเงิน ซึ่งมีบริษัทแม่ตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษ ส่วนกลุ่มธุรกิจการเงินซึ่งมีบริษัทแม่อยู่ในประเทศสมาชิก EU อื่นๆ ก็จะถูกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่เป็นไปตาม Article 10 ของ Financial Conglomerates Directive รวมถึง Article 125 และ 126 ของ the Banking Consolidation Directive โดยหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในการกำกับแบบรวมกลุ่ม (Coordinator) จะประสานงานกับหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการดูแลความมั่นคงของกลุ่มธุรกิจการเงินโดยรวม

FINANCIAL CONGLOMERATES AND OTHER FINANCIAL GROUPS REGULATIONS 2004 ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกำกับแบบรวมกลุ่มไว้ทั้งในส่วนของกระบวนการหรือข้อกำหนดต่างๆ ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแล (competent authorities) จะต้องดำเนินการ โดยเน้นให้มีการปรึกษาหารือกันของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจอื่นๆ ในกลุ่ม เช่น ในข้อที่ 5 ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดว่า

“(1) ก่อนที่ FSA จะดำเนินการที่ถือเป็นการลงโทษสถานหนักหรือมาตรการที่มีลักษณะพิเศษต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบสำคัญต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ๆ FSA จะต้องหารือกับหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องนั้น ก่อนที่จะกระทำการดังนี้

(a) เปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาต ประกอบธุรกิจทางการเงินของบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน*

(b) ประกาศผลการวินิจฉัย (Public censure) ในมาตรา 205 ของ FINANCIAL SERVICES AND MARKET ACT 2000 ว่าบริษัทใดๆ ในกลุ่มธุรกิจทางการเงินมีการกระทำที่เป็นการละเมิดข้อกำหนดของกฎหมาย

(c) กำหนดบทลงโทษ ตามมาตรา 206 (financial penalties) กับบริษัทในกลุ่มฯ ที่มีการกระทำละเมิดกฎหมาย FINANCIAL SERVICES AND MARKET ACT 2000

(d) ใช้อำนาจตาม Part XXV ของ FINANCIAL SERVICES AND

* การอนุญาตตาม Part IV ของ Financial Service and Market Act 2000

MARKET ACT 2000 ในการออกคำสั่งให้บริษัทในกลุ่ม กระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ หรือ ชดใช้ความเสียหาย

(2) เว้นแต่กรณีที่

(a) FSA จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

(b) FSA ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการปรึกษาหารือก่อนดำเนินการ อาจจะทำลายประสิทธิภาพของการดำเนินการตาม (1) ได้

(c) เมื่อกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ 3, 8(3) หรือ (4), 9 หรือ 10

(3) เมื่อเหตุผลหรือความจำเป็นใน (2) ได้ผ่านพ้นไปแล้ว เจ้าพนักงาน จะต้องแจ้งถึงการดำเนินการที่ได้กระทำไปใน (1) ให้หน่วยงานกำกับดูแลอื่นที่มีหน้าที่ดูแลบริษัท ในกลุ่มนั้น ทราบในทันทีที่เป็นไปได้”

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวในส่วนที่ 3 ยังได้กล่าวถึง การกำกับแบบ รวมกลุ่มของกลุ่มธุรกิจการเงินของประเทศที่สาม (third-country financial conglomerates) ที่อยู่นอกกลุ่มประเทศ EEA ซึ่งจะต้องมีการดำรงเงินกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ส่วนที่ 4 เกี่ยวกับเรื่องข้อมูลโดยมีหลักว่า FSA จะต้องได้มาซึ่งข้อมูลที่องค์กร ธุรกิจการเงินต่างๆ ได้เปิดเผยให้กับหน่วยงานผู้กำกับดูแลของตน จากหน่วยงานกำกับดูแลนั้นๆ

ส่วนที่ 5 ขยายอำนาจของ FSA ในการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย ของมาตรการเพิ่มเติมในการกำกับดูแลตาม conglomerates directive ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ให้บริการด้านเครดิตและธุรกิจประกันภัย

(3) ความเพียงพอของเงินกองทุน

การคำนวณความเพียงพอของเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงินตาม GENPRU 3 Annex 1 Capital adequacy calculations for financial conglomerates อาจทำได้ 4 วิธี คือ

วิธีที่ 1 Accounting consolidation method จะคำนวณแบบ consolidation basis โดยใช้งบการเงินรวมซึ่งหักธุรกรรมภายในระหว่างกันในกลุ่มออกแล้ว ลบด้วยผลรวมของเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดสำหรับทุกบริษัทในกลุ่ม หากผลลัพธ์ออกมาเป็น บวก จึงจะถือว่ากลุ่มธุรกิจนั้นมีเงินกองทุนเพียงพอ

วิธีที่ 2 Deduction and aggregation method จะคำนวณแยกกัน ในแต่ละบริษัท (on the basis of the accounts of each of the entities in the group) โดยหา

ผลต่างระหว่างผลรวมของเงินกองทุนของบริษัทในกลุ่ม กับผลรวมของเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดบวกด้วยเงินลงทุนในบริษัทอื่นในกลุ่ม [เงินกองทุนรวมของทุกบริษัทในกลุ่ม – (ผลรวมของเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดสำหรับแต่ละภาคการเงิน + เงินลงทุนในบริษัทอื่นในกลุ่ม)] ซึ่งผลลัพธ์จะต้องเป็นบวก จึงจะถือว่ากลุ่มธุรกิจนั้นมีเงินกองทุนเพียงพอ ทั้งนี้ เงินกองทุนรวมของกลุ่มจะเท่ากับผลรวมของเงินกองทุนของทุกบริษัทในกลุ่มตามสัดส่วนการถือหุ้น (be included proportionally) แต่หากบริษัทลูกนั้นมีเงินกองทุนไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดก็จะถูกคำนวณแบบเต็มจำนวน (in full)

วิธีที่ 3 Book value / Requirement deduction method คำนวณโดยนำเงินกองทุนของบริษัทแม่ ลบด้วยจำนวนที่มากกว่าระหว่างเงินกองทุนที่กฎหมายกำหนดสำหรับบริษัทแม่นั้นกับเงินลงทุนในบริษัทอื่นในกลุ่ม ซึ่งผลลัพธ์ควรจะออกมาเป็นบวกเช่นกัน ทั้งนี้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินกองทุนจะถูกคำนวณตามอัตราส่วนการถือหุ้น

วิธีที่ 4 Combination of methods 1, 2 and 3 คำนวณโดยรวมสามวิธีแรกเข้าด้วยกัน

โดยทั้ง 4 วิธี จะคำนวณเงินกองทุนของบริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุมด้วยการเทียบเคียงใช้ข้อกำหนดของธุรกิจที่ใกล้เคียงกัน (a notional solvency requirement) แต่หากบริษัทที่ไม่มีกฎหมายควบคุมนั้นเป็น mixed financial holding company ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของกลุ่ม จะคำนวณโดยใช้หลักเกณฑ์ข้อกำหนดของภาคธุรกิจการเงินที่สำคัญที่สุดในกลุ่มนั้น และไม่ว่าวิธีการใดจะถูกใช้ในการคำนวณ หน่วยงานที่กำกับดูแลจะเอาใจใส่กับบริษัทลูกที่มีเงินกองทุนไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างใกล้ชิด รวมถึงความเป็นได้ในการโอนเงินกองทุนข้ามบริษัทในกลุ่มตามวัตถุประสงค์ของหลักความเพียงพอของเงินกองทุน

การใช้วิธีใดในการคำนวณความเพียงพอของเงินกองทุนนั้น จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) ของกลุ่มธุรกิจนั้นๆ กำหนด โดยกลุ่มธุรกิจการเงินที่มี FSA เป็น Coordinator หรือมีบริษัทภายใต้กฎหมายของประเทศอังกฤษเป็นบริษัทแม่ จะใช้วิธีที่ 4 ในการคำนวณ* โดยแบ่งกลุ่มธุรกิจออกเป็น 2 ประเภท พิธีกรรมจากบริษัทแม่หรือภาคการเงินที่มีความสำคัญมากที่สุดของกลุ่ม คือ กลุ่มธุรกิจประกันภัย (the insurance sector) และกลุ่มธุรกิจการธนาคารพาณิชย์รวมกับธุรกิจการลงทุน (the banking sector and the investment services sector) โดยกลุ่มธุรกิจประกันภัย

* GENPRU 3.1.28 R

จะบังคับใช้หลักเกณฑ์ใน INSPRU 6.1 กับบริษัทในกลุ่มรวมถึง holding company ส่วนกลุ่มธุรกิจการธนาคารพาณิชย์รวมกับธุรกิจการลงทุน จะบังคับใช้หลักเกณฑ์ใน BIPRU 8

หลักการสำคัญเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนของกลุ่มธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจการลงทุนปรากฏใน BIPRU 8.6 Consolidated capital resources ให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินใน GENPRU 2.2 (Capital resources) มาปรับใช้กับกลุ่มธุรกิจในระดับ accounting consolidation basis เสมือนเป็นนิติบุคคลเดียวกัน (as a single undertaking) โดยจะแบ่งเงินกองทุนออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ tier one capital, tier two capital และ tier three capital นอกจากนี้ ยังมี innovative tier one capital ซึ่งถูกห้ามมิให้รวมในเงินกองทุนชั้นที่ 1 แต่สามารถรวมในเงินกองทุนชั้นที่ต่ำกว่าชั้นที่ 1 แต่เหนือกว่าชั้นที่ 2 ได้* เช่น ตราสารทุนที่ออกโดยสมาชิกของกลุ่มเพื่อสนับสนุนเงินทุนให้แก่บริษัทในกลุ่มอีกบริษัทหนึ่ง (consolidated indirectly issued capital)** ก็อาจนำมาคำนวณเป็นเงินกองทุนในระดับกลุ่มได้ หากตราสารทุนนั้นถือโดยบุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่ม โดยจะถูกรวมเป็นส่วนของผู้ถือหุ้นข้างน้อย (minority interest created by the capital instrument issued by the SPV)*** ทั้งนี้ สถาบันการเงินจะต้องมีการดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่า บริษัทที่ออกตราสารแก่ SPV นั้นจะต้องมีความสามารถที่จะปลดภาระตามตราสารนั้นได้ และจะต้องไม่ออกตราสารทุนชั้นที่ 1 นอกเหนือจาก innovative tier one instruments อีก

และแม้ว่าส่วนประกอบของเงินกองทุนของแต่ละบริษัทในกลุ่มจะแตกต่างกันตามระดับของการป้องกัน แต่ capital resources gearing rule ซึ่งถูกนำมาปรับใช้ในระดับ consolidation basis ก็ได้วางข้อจำกัดขอบเขตประเภทของเงินกองทุนที่เหมาะสมสำหรับการรวมเป็นเงินกองทุนของกลุ่มเอาไว้ใน GENPRU 2.2.25 R โดยยึดหลักการใช้เงินกองทุนชั้นที่สูงกว่าในชั้นที่ต่ำกว่า (Limits on the use of different of capital: Use of higher tier capital in lower tiers) นอกจากนี้ กลุ่มธุรกิจซึ่งมีบริษัทในกลุ่มแตกต่างกันก็จะมีวิธีการคำนวณเงินกองทุนที่ต่างกันด้วย เช่น กลุ่มของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันเครดิตซึ่งไม่มี building society อยู่ในกลุ่มก็จะใช้วิธีคำนวณเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก แต่หากมี building society อยู่ในกลุ่มด้วย ก็จะต้องใช้วิธีคำนวณเงินกองทุนของ building society ส่วนกลุ่มธุรกิจของ investment firm

* GENPRU 2.2.27

** เมื่อ (a) ตราสารทุนนั้นถูกออกให้แก่ SPV หรือ (b) ออกโดย SPV หรือ (c) ตราสารทุนที่ออกโดยสมาชิกของกลุ่ม ได้รับการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมจาก SPV ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่ม (BIPRU 8.6.12)

*** BIPRU 8.6.13 และ BIPRU 8.6.14

ซึ่งไม่มีธนาคารพาณิชย์ building society หรือสถาบันเครดิตอยู่ในกลุ่ม ก็จะใช้วิธีคำนวณเงินกองทุนของ investment firm เป็นหลัก

ส่วนข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินกองทุนรวมของกลุ่มนั้น ปรากฏอยู่ใน BIPRU 8.7 Consolidated capital resource requirements ซึ่งมีหลักให้นำองค์ประกอบของข้อกำหนดเงินกองทุนของแต่ละธุรกิจในระดับ solo basis มาปรับใช้ในระดับ consolidated basis ทั้ง capital charge สำหรับความเสี่ยงด้านเครดิต ด้านตลาด ด้านปฏิบัติการและ fixed overhead requirement รวมเป็น consolidated requirement component โดยอาจเลือกใช้วิธีการที่แตกต่างกัน สำหรับการคำนวณเงินกองทุนตามความเสี่ยงแต่ละประเภทได้ ด้วยการแจ้งแก่ FSA ว่าจะปรับใช้วิธีการใดในการคำนวณ ดังนี้*

วิธีที่ 1 aggregation basis ซึ่งแยกคำนวณเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงประเภทต่างๆ ของแต่ละบริษัทในกลุ่มก่อน แล้วจึงค่อยนำมารวมกัน

วิธีที่ 2 line by line approach ซึ่งถือว่ากลุ่มบริษัททั้งกลุ่มเป็นเสมือนบริษัทเดียวกัน แล้วคำนวณเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงประเภทต่างๆ ตามข้อกำหนดในระดับ accounting consolidation basis หรือ

วิธีที่ 3 mixture of methods one and two ซึ่งรวมวิธีที่ 1 และ 2 ไว้ด้วยกัน โดยจัดกลุ่มของ UK consolidation group หรือ non-EEA sub-group ออกเป็นกลุ่มย่อยที่ถือเสมือนเป็นบริษัทเดียวกันหนึ่งกลุ่มหรือมากกว่า แล้วปรับใช้วิธีการที่ 2 กับกลุ่มย่อยนั้น ส่วนบริษัทที่เหลือใช้วิธีที่ 1 ในการคำนวณ แล้วจึงบวกเงินกองทุนที่คำนวณได้เข้าด้วยกันเป็นเงินกองทุนของกลุ่มนั้น

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานใดหรือใช้วิธีการใดในการคำนวณ บริษัทซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มธุรกิจการเงินก็จะต้องมีเงินกองทุนตามประเภทและปริมาณ ซึ่งมีผลให้เงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงินทั้งกลุ่ม (as a whole) มีความเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดอยู่ตลอดเวลา**

* BIPRU 8.7.13

** GENPRU 3.1.25 R

(4) การกระจุกตัวของความเสี่ยงและธุรกรรมภายในของกลุ่มธุรกิจการเงิน (Risk concentration and intra group transactions)

GENPRU 3.1.32 ออกตามความใน Article 7(4) และ Article 8 (4) ของ Financial Groups Directive กำหนดว่า กลุ่มธุรกิจการเงิน (financial conglomerate) ที่มี mixed financial conglomerate เป็นบริษัทแม่ จะต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระจุกตัวของความเสี่ยงและธุรกรรมภายในของภาคการเงินที่สำคัญที่สุดในกลุ่มมาใช้กับภาคการเงินนั้นทั้งหมด (as a whole) รวมถึง mixed financial conglomerate ด้วย

นอกจากนี้ GENPRU 3.1.33 ออกตามความใน Article 7(3) (Risk concentration), Article 8 (3) (intra group transactions) และ Annex II (เทคนิคในการใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับ Risk concentration และ intra group transactions) ของ Financial Groups Directive ยังกำหนดว่า ประเทศสมาชิกอาจนำกฎเกณฑ์เรื่อง Risk concentration และ intra group transactions ของแต่ละภาคการเงิน (sectoral rules) มาใช้ในระดับของกลุ่มธุรกิจการเงิน

ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการกระจายความเสี่ยงและธุรกรรมภายในของกลุ่มธุรกิจการเงิน ถูกกล่าวถึงใน GENPRU 3.1.35 ว่า บริษัทจะต้องแสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ (sectoral rule) ของภาคการเงินที่สำคัญที่สุดในกลุ่ม เกี่ยวกับ Risk concentration และธุรกรรมภายในกลุ่ม ได้ถูกปฏิบัติตามโดยบริษัทในภาคการเงินนั้นทั้งหมด (that financial sector as a whole) รวมถึง mixed financial conglomerate ซึ่ง sectoral rule ของ FSA ตามวัตถุประสงค์นี้ถูกระบุอยู่ในตารางใน GENPRU 3.1.36 R. ดังนี้

| ภาคการเงินที่สำคัญที่สุดในกลุ่ม | sectoral rules ที่เหมาะสม | |
|---|--|---|
| | Risk concentration | ธุรกรรมภายในกลุ่ม |
| การธนาคารและธุรกิจให้บริการด้านการลงทุน | BIPRU 8.9 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการกระจุกตัวของความเสี่ยงโดยรวม (Consolidated concentration risk requirements) รวมทั้ง BIPRU TP ดังที่เข้ากับ a UK consolidation group. | BIPRU 10 (Concentration Risk) รวมถึง BIPRU TP ดังที่ใช้ใน a solo basis และเกี่ยวกับ BIPRU 10. |

| | | |
|---------------------------------|--|-------------------------|
| ภาคการเงินที่สำคัญที่สุดในกลุ่ม | sectoral rules ที่เหมาะสม | |
| | Risk concentration | ธุรกรรมภายในกลุ่ม |
| ธุรกิจประกันภัย | ไม่มี | Rule 9.39 ของ IPRU(INS) |
| ข้อสังเกต | การสละสิทธิใดๆ ที่ถูกให้แก่สมาชิกของกลุ่มธุรกิจการเงินใน solo หรือ consolidated basis จะไม่นำมาใช้กับกลุ่มธุรกิจการเงินตามวัตถุประสงค์ของ GENPRU 3.1.36 R. นี้ | |

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ด้านความมั่นคงของภาคธุรกิจธนาคารและธุรกิจบริการด้านการลงทุนนั้น ถูกบัญญัติอยู่ใน Prudential sourcebook for Banks, Building Societies and Investment Firms (BIPRU) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านการกระจุกตัวของสินเชื่อบน BIPRU 10.5 ซึ่งกำหนดข้อจำกัดการให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันต่างๆ ของสถาบันการเงินแห่งหนึ่ง แก่บุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งหรือแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกันรายหนึ่งไว้ ดังนี้

- นิยามของการให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันกับคู่สัญญารายใหญ่ (large exposure) ใน BIPRU 10.5.1 หมายถึง ผลรวมของสินเชื่อทั้งแบบ non-trading book หรือ trading book ที่ให้แก่ คู่สัญญารายหนึ่ง หรือกลุ่มหนึ่ง หรือแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกันกับสถาบันการเงิน เป็นจำนวนเท่ากับหรือเกินกว่า 10% ของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

- การให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันแบบ Non-trading book BIPRU 10.5.6 ได้กำหนดห้ามสถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันแก่บุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งหรือแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกันรายหนึ่ง เกิน 25% ของเงินกองทุน และ BIPRU 10.5.8 ห้ามสถาบันการเงินให้สินเชื่อแก่คู่สัญญารายใหญ่ รวมกันทั้งหมดเกิน 800% ของเงินกองทุน

- ส่วนการให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันแบบ Trading book นั้น จะได้รับยกเว้นจากข้อจำกัด 25% และ 800% ข้างต้น หากผลรวมของเงินให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันแบบ Non-trading book ที่ให้แก่คู่สัญญา หรือกลุ่มของคู่สัญญา หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องรายเดียวกัน ไม่เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด และสถาบันการเงินนั้นมีเงินกองทุน

เพิ่มเติม concentration risk capital component (CNCOM)* เกี่ยวกับ the relevant trading book exposure อย่างเพียงพอ** โดยถ้าส่วนเกินของ trading book concentration risk ที่ให้แก่คู่สัญญารายหนึ่ง หรือกลุ่มหนึ่ง หรือแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินนั้น คงอยู่เป็นเวลานานเกิน 10 วัน สถาบันการเงินจะต้องแน่ใจว่าผลรวมของ trading book exposure จะต้องไม่เกิน 500% ของเงินกองทุน*** และหากส่วนเกินคงอยู่เป็นเวลามากกว่า 10 วัน ก็จะต้องมีปริมาณที่ไม่เกิน 600% ของเงินกองทุน****

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันกับคู่สัญญารายใหญ่ดังกล่าว ก็มีข้อยกเว้นสำหรับ concentration risk group counterparty ตามเงื่อนไขใน BIPRU 10.7 หาก

1) เป็นการให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพัน ที่มีระยะเวลาครบกำหนดไม่เกิน 1 ปี แก่สมาชิกของกลุ่มของสถาบันการเงิน

2) เป็นการให้สินเชื่อเงินสด (cash loan) แก่บริษัทแม่หรือบริษัท ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มที่มีความใกล้ชิดกับสถาบันการเงิน (immediate group) ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง โดยเงินสดที่นำไปให้สินเชื่อดังกล่าวจะต้องเป็นส่วนที่เกินจากความจำเป็นของสถาบันการเงินแล้ว และจำนวนของส่วนเกินนั้นจะเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาอยู่เป็นประจำ หรือ

3) เป็นการให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพัน ที่เกิดจากสถาบันการเงินหรือคู่สัญญาที่มีหน้าที่จัดการความเสี่ยงกลางของกลุ่ม สำหรับสัญญา derivative

นอกจากนี้ ยังมีข้อยกเว้นสำหรับการให้สินเชื่อ ลงทุนหรือก่อภาระผูกพันในรูปแบบของ securities financing transaction ภายใต้เงื่อนไขว่า

1) คู่สัญญานั้นเป็น concentration risk group counterparty

2) สถาบันการเงินไม่ได้ใช้ CCR internal model กับ securities financing transaction

* หมายถึง ส่วนประกอบของเงินกองทุนตามความเสี่ยงด้านการกระจุกตัวของสินเชื่อ ซึ่งจะถูกคำนวณเหมือนเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดเงินกองทุนตามความเสี่ยงด้านเครดิต ใน GENPRU 2.1

** BIPRU 10.5.11

*** BIPRU 10.5.12

**** BIPRU 10.5.13

3) การให้สินเชื่อหรือลงทุนนั้นมีหลักประกันตั้งแต่ 90% ขึ้นไป

4) หลักประกันมีความเหมาะสมภายใต้ the financial collateral comprehensive method และสถาบันการเงินมีการปรับลดความเสี่ยงด้านเครดิตตามข้อกำหนดขั้นต่ำใน BIPRU 5

อย่างไรก็ตาม หากบริษัทที่ประกอบธุรกิจในภาคการธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจบริการด้านการลงทุนนั้น จัดตั้งกลุ่มบริษัท (Consolidation group) ขึ้น ข้อกำหนดด้านความมั่นคงของภาคธุรกิจดังกล่าวก็จะถูกนำมาปรับใช้กับกลุ่มบริษัท ตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏใน BIPRU 8 Group risk consolidation ดังนี้

- BIPRU 8.5.1 กำหนดประเภทของบริษัทที่จะถือเป็นสมาชิกของ UK Consolidation group หรือ non-EEA sub-group ได้แก่ BIPRU firm, สถาบัน, สถาบันการเงิน, บริษัทบริหารสินทรัพย์, โฮลดิ้งคอมพานี และบริษัทที่ให้บริการที่เป็นส่วนประกอบ ซึ่งมีอัตราส่วนการถือหุ้นที่สำคัญหรือมีอำนาจควบคุมระหว่างกัน โดยจะไม่นับรวมบริษัทที่ประกอบธุรกิจประกันภัยแม้จะเป็นบริษัทลูกที่บริษัทแม่ในกลุ่มมีอำนาจควบคุมก็ตาม

- แม้จะเป็นบริษัทตาม BIPRU 8.5.1 แต่หากมีขนาดของงบการเงินที่น้อยกว่า 10 ล้านยูโร หรือน้อยกว่า 1% ของงบการเงินรวมของบริษัทแม่* หรือมีสำนักงานใหญ่ของบริษัทตั้งอยู่ในประเทศนอก EU ซึ่งมีอุปสรรคด้านกฎหมายในการจัดส่งข้อมูลที่เป็น หรือ FSA เห็นว่าเป็นบริษัทที่พอจะมองข้ามไปได้ หรือมีสถานะด้านการเงินที่ไม่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล ก็อาจได้รับการยกเว้น ไม่ต้องนำมาคำนวณรวมกับบริษัทในกลุ่มก็ได้** แต่ FSA อาจกำหนดให้สถาบันการเงินจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทเหล่านั้นมารายงานให้ทราบก็ได้***

- การคำนวณเงินกองทุนของกลุ่มเป็นไปตาม BIPRU 8.6 ซึ่งมีหลักว่า สถาบันการเงินจะต้องคำนวณเงินกองทุนรวมของกลุ่มธุรกิจในอังกฤษหรือกลุ่มย่อยนอก

* BIPRU 8.5.9 แต่หากภายในกลุ่มมีบริษัทซึ่งมีขนาดของงบการเงินน้อยกว่า 1% ของบริษัทแม่ หลายบริษัทจนถึงงบการเงินรวมกันเกินกว่า 1% ของบริษัทแม่แล้ว ก็จะต้องนับรวมบริษัทเหล่านั้นเป็นบริษัทในกลุ่มด้วย BIPRU 8.5.10

** BIPRU 8.5.11 แต่หากภายในกลุ่มมีบริษัทซึ่งน่าจะมองข้ามไปได้อยู่หลายบริษัท FSA ก็ไม่อาจจะละเลยบริษัทเหล่านั้นในฐานะบริษัทในกลุ่มได้ BIPRU 8.5.13

*** BIPRU 8.5.14

EU (UK consolidation group or its non-EEA sub-group) โดยนำ GENPRU 2.2 มาปรับใช้ใน ระดับ consolidation basis และจัดการกับกลุ่มบริษัทเสมือนเป็นบริษัทเดียวกัน

- ข้อกำหนดเกี่ยวกับ Consolidated concentration risk ของ กลุ่มธุรกิจการธนาคารและการลงทุนตาม BIPRU 8.9 มีหลักการสำคัญ คือ การนำข้อกำหนด เกี่ยวกับ Concentration risk ใน BIPRU 10 มาใช้กับ UK consolidation group หรือ non-EEA sub-group ราวกับว่าทั้งกลุ่มเป็นบริษัทเดียวกัน โดยคำนวณเงินกองทุนรวมของกลุ่มแบบ consolidated basis กล่าวคือ ทุกบริษัทในกลุ่มธุรกิจการเงินรวมกันจะให้สินเชื่อหรือก่อภาวะผูกพันแบบ Non-trading book แก่บุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง หรือแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกันรายหนึ่ง เกิน 25% หรือ ให้แก่ลูกหนี้รายใหญ่ทุกรายรวมกันเกิน 800% ของเงินกองทุนของกลุ่มไม่ได้ รวมทั้งจะให้สินเชื่อ หรือก่อภาวะผูกพันแบบ Trading book แก่บุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง หรือแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน รวมกันเกิน 500% สำหรับกรณีระยะเวลาไม่เกิน 10 วัน และ 600% สำหรับกรณีระยะเวลาเกิน 10 วัน ไม่ได้ ทั้งนี้ กลุ่มธุรกิจจะต้องรายงานสินเชื่อ trading book ส่วนเกิน (trading book concentration risk excesses) ในรอบ 3 เดือน พร้อมรายชื่อของผู้สัญญา แก่ FSA ภายใน 30 วัน นับแต่ครบกำหนด 3 เดือน

แต่หากเป็นการให้สินเชื่อหรือก่อภาวะผูกพันแก่บริษัทในกลุ่มธุรกิจ เดียวกัน ก็จะได้รับสิทธิพิเศษหรือการยกเว้นจากข้อจำกัดต่างๆ เช่น การกำหนดน้ำหนักความเสี่ยง ของสินทรัพย์ดังกล่าวเท่ากับ 0 ในการคำนวณความเสี่ยงด้านเครดิตแบบ Standardized approach นอกจากนี้ การให้สินเชื่อหรือก่อภาวะผูกพันแก่บริษัทในกลุ่มที่ตั้งอยู่ในประเทศ อังกฤษเหมือนกัน (UK Integrated Group firm to another UK Integrated Group firm) ก็จะเป็นไปตามข้อยกเว้นใน BIPRU 10.8.8 G คือ ไม่ถูกจำกัดโดย large exposure limits ทั้ง 25%, 800% สำหรับ non-trading book รวมทั้ง 500% และ 600% สำหรับ trading book ด้วย แต่ หากเป็นการให้สินเชื่อหรือก่อภาวะผูกพันแก่บริษัทในกลุ่มซึ่งไม่ได้อยู่ในประเทศอังกฤษ (UK Integrated Group firm to an undertaking within its residual block) ก็จะได้รับยกเว้นจาก large exposures limits ในระดับ solo level 25% แต่ผลรวมของการให้สินเชื่อจะถูกจำกัดไม่เกิน 50% ของเงินทุนของ UK Integrated Group นั้น โดยจะได้รับยกเว้นเพื่อเป้าหมายในการคำนวณ เงินกองทุนของกลุ่มด้วย

(5) กรรมการและฝ่ายบริหารของบริษัทในกลุ่ม

Financial Services and Markets Act 2000 section 59 ได้กำหนดให้ทุกบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการที่มีกฎหมายควบคุม (regulated activity)* เอาใจใส่เพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด (controlled function)** ในกิจการเหล่านั้น ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแลแล้วว่ามีคุณสมบัติเหมาะสม โดยจะให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์สุจริต, ความมีคุณธรรม, ชื่อเสียงเกียรติคุณ, ความสามารถ, สมรรถภาพ และความมั่นคงทางการเงินของบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นอย่างมาก แต่หากภายหลังปรากฏข้อมูลที่ FSA พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งผ่านความเห็นชอบแล้วนั้นไม่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่นั้นอีกต่อไป ก็อาจเพิกถอนความเห็นชอบที่เคยให้ไว้แล้วได้ โดยได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งและวิธีการยื่นคำร้องต่อ FSA เพื่อพิจารณาไว้ใน High Level Standards ของ FSA Handbook ซึ่งเป็นไปตามหลัก Fit and Proper ที่มีผลใช้บังคับกับทุกบริษัทในกลุ่มธุรกิจการเงิน

* ธุรกิจ 52 ประเภท ซึ่งประกอบด้วยธุรกิจการเงิน การลงทุนและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ใน section 22 ของ Financial Services and Markets Act 2000 และ Part II ของ the Regulated Activities Order (Specified Activities)

** เป็นไปตามเงื่อนไขสามประการ คือ เป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจที่มีกฎหมายควบคุมของบริษัทนั้น, เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการติดต่อธุรกิจ หรือการจัดการทรัพย์สินของลูกค้าในธุรกิจที่มีกฎหมายควบคุมของบริษัทนั้น เช่น ตำแหน่งด้านบริหาร, ตำแหน่งที่กำหนดขึ้นเพื่อการตรวจสอบ, ตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและระบบ, หน้าที่ด้านการจัดการที่สำคัญ, หน้าที่เกี่ยวกับลูกค้า หรือหน้าที่สำคัญอื่นๆ ตามที่กำหนดในตาราง SUP 10.4.5 R ของ Full Handbook

บทที่ 4

การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

ตามหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มในประเทศไทย

4.1 เหตุผลและความจำเป็นในการนำหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มมาใช้

4.1.1 เพื่อส่งเสริมการขยายตัวของธุรกิจการเงินในลักษณะครบวงจร

ด้วยเหตุอันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีด้านการเงิน ส่งผลให้สถาบันการเงินประเภทต่างๆ มีการแข่งขันกันมากขึ้น ทั้งในและนอกประเทศ ทำให้สถาบันการเงินจำเป็นต้องปรับตัวให้มีลักษณะการดำเนินธุรกิจที่หลากหลายในรูปแบบของเครือข่ายหรือกลุ่มธุรกิจทางการเงิน เพื่อลดต้นทุนการดำเนินการและเพิ่มความยืดหยุ่นในการประกอบธุรกิจให้สามารถตอบสนองของความต้องการที่หลากหลายของลูกค้าได้ รัฐบาลในหลายๆ ประเทศจึงผ่อนคลายนโยบายเกณฑ์ในการควบคุมธุรกิจธนาคารพาณิชย์ลง จากที่เคยจำกัดขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ไว้อย่างเคร่งครัด เป็นการอนุญาตให้สามารถขยายขอบข่ายธุรกิจให้ครอบคลุมถึงธุรกิจของสถาบันการเงินประเภทอื่นได้ เช่น ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจเช่าซื้อ และธุรกิจ non-bank อื่นๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในธุรกิจนั้นๆ มากขึ้น แต่การแข่งขันในตลาดเสรีอย่างรุนแรงและการผ่อนคลายนโยบายการควบคุมดังกล่าวก็อาจส่งผลเสียต่อเสถียรภาพของธนาคารพาณิชย์ได้ เพราะมักจะทำให้ธนาคารพาณิชย์ยอมรับความเสี่ยงที่มากเกินไปในการประกอบธุรกิจซึ่งตนเองไม่คุ้นเคย ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจำเป็นต้องหามาตรการที่จะกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจในเครือ ให้เกิดความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการแข่งขันและความมั่นคงขององค์กร

4.1.2 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ปัจจุบันธนาคารกลางของประเทศต่างๆ ทั้งที่เป็นหรือไม่เป็นสมาชิกของ BIS ต่างก็รับเอาแนวทางการกำกับแบบรวมกลุ่มมาปรับใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศของตน เนื่องจากเป็นหลักการที่คิดค้นโดยองค์กรกลางทางการเงินระหว่างประเทศซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางการเงินเป็นอย่างมาก ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย ที่ต้องติดต่อด้านการค้าและการลงทุนกับประเทศพัฒนาแล้วเหล่านี้ ต้องมีมาตรฐานในการกำกับดูแลสถาบันการเงินซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลไปด้วย มิฉะนั้น ก็อาจจะไม่สามารถทำการค้ากับประเทศพัฒนาแล้วเหล่านั้นได้

4.1.3 เพื่อความมั่นคงของระบบธุรกิจการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

แม้ว่าการดำเนินธุรกิจ ในลักษณะที่หลากหลายและมีความคาบเกี่ยว (Overlapping) กันมากขึ้นของสถาบันการเงินประเภทต่างๆ จะเป็นการเพิ่มโอกาสในการแข่งขัน แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มความเสี่ยงในทางธุรกิจให้สูงขึ้นตามไปด้วย จนอาจกระทบต่อชื่อเสียงและฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินอย่างมีนัยสำคัญ อันเป็นเหตุให้ผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่น และจะนำมาซึ่งความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมเหมือนที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีตได้ ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่ระบบธุรกิจการเงินโดยรวม และเพื่อพัฒนาการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจด้านการเงินในประเทศไทยให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินธุรกิจของสถาบันทางการเงินในปัจจุบัน การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) จึงเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง

4.2 หลักการของการกำกับแบบรวมกลุ่ม

การกำกับแบบรวมกลุ่มตามแนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย มีหลักการ คือ

(1) มุ่งเน้นการกำกับดูแลฐานะและการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจทางการเงินโดยภาพรวม (Consolidated basis) ควบคู่กับการกำกับดูแลสถาบันการเงินแบบเดี่ยว (Solo basis) เพื่อให้สถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงินมีการดำเนินงานที่เหมาะสมและมีความมั่นคง

(2) สนับสนุนให้กลุ่มธุรกิจทางการเงินประกอบธุรกิจโดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงินโดยรวม โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของบริษัทในกลุ่มที่ไม่มีผู้กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ (unregulated entities)

4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน

4.3.1 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

ได้บัญญัติเรื่องการกำกับแบบรวมกลุ่มไว้ในหมวด 3 การกำกับสถาบันการเงิน ส่วนที่ 5 กลุ่มธุรกิจทางการเงิน ตั้งแต่มาตรา 53-59 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

4.3.1.1 กำหนดลักษณะของกลุ่มธุรกิจทางการเงินและกำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการอนุญาตการจัดตั้งกลุ่มธุรกิจทางการเงิน (มาตรา 53 และ 54)

4.3.1.2 กำหนดเงื่อนไขการถือหุ้นในบริษัทแม่ของสถาบันการเงิน โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา 16 ถึงมาตรา 22 ของส่วนที่ 1 (หุ้นและผู้ถือหุ้น) มาใช้บังคับ และกำหนดให้การแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ตลอดจนที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน และบริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ธปท. ก่อน โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา 25 ของส่วนที่ 2 (กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ) มาใช้บังคับ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายซึ่งควบคุมการประกอบธุรกิจของบริษัทแม่หรือบริษัทลูกของสถาบันการเงินดังกล่าวกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ (มาตรา 55)

4.3.1.3 ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดประเภทธุรกิจทางการเงิน และธุรกิจที่เป็นการสนับสนุนธุรกิจทางการเงินที่กลุ่มธุรกิจทางการเงินสามารถดำเนินการได้ (มาตรา 56)

4.3.1.4 ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วมของธนาคารพาณิชย์ในกลุ่มธุรกิจทางการเงินได้ (มาตรา 57)

4.3.1.5 กำหนดให้การจัดตั้งหรือมีบริษัทลูกของสถาบันการเงินต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน และการซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทลูกของสถาบันการเงินต้องไม่เกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนทั้งหมดหรือเงินกองทุนชนิดใด โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา 58)

4.3.1.6 กำหนดให้สถาบันการเงินอาจให้สินเชื่อหรือทำธุรกรรมกับบริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วมของสถาบันการเงินได้ ไม่เกินกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 59)

4.3.2 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่หลักในฐานะธนาคารกลางของประเทศ อยู่หลายด้าน ทั้งการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน การรักษาเสถียรภาพระบบการชำระเงิน และการรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรของธนาคารแห่งประเทศไทยใหม่ให้มีคณะกรรมการ 4 ชุด รับผิดชอบดูแลงานในแต่ละด้าน

โดยมีคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละด้านของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความชัดเจน และมีความเป็นอิสระจากการเมืองมากขึ้น ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการจัดโครงสร้างการกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่มีประสิทธิภาพ

บทบัญญัติสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่เกี่ยวข้องกับกำกับการกำกับแบบรวมกลุ่ม ได้แก่

มาตรา 28/9 คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ,รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนด จำนวน 2 คน, ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง จำนวน 5 คน เป็นกรรมการ และพนักงานคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าการแต่งตั้งเป็นเลขานุการ

มาตรา 28/10 ให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และติดตามการดำเนินการของ ธปท. ตามมาตรา 8 (5) และ (7) รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน
- (2) กำหนดนโยบายการเปิดและปิดสาขาสถาบันการเงิน
- (3) กำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่างๆ ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (4) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอนะเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินรายใหม่

“ให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการ ธปท.ตามระยะเวลาที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนด”

4.3.3 ประกาศหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ในหลายมาตราบัญญัติให้การกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ดำเนินการยกร่างหลักเกณฑ์และแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องแล้วส่งให้สถาบันการเงินต่างๆ เสนอความเห็นเป็นระยะมาตั้งแต่ก่อนที่พระราชบัญญัติธุรกิจ

สถาบันการเงิน พ.ศ.2551 จะประกาศใช้ เพื่อส่งสัญญาณให้สถาบันการเงินเตรียมความพร้อมในการปรับโครงสร้างกลุ่มธุรกิจทางการเงิน และเตรียมระบบงานต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ เพื่อจะได้เกิดความพร้อมเมื่อมีการบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวตามกฎหมายในระยะต่อไป และในวันที่ 3 สิงหาคม 2551 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.66/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่ หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มในเชิงปริมาณบางเรื่องที่สถาบันการเงินต้องใช้ระยะเวลาในการปรับตัวพอสมควร จึงให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2553 เป็นต้นไป

4.4 หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทย

4.4.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างกลุ่มธุรกิจทางการเงิน

4.4.1.1 รูปแบบของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน

การกำกับดูแลสถาบันการเงินตามแนวทางการกำกับแบบรวมกลุ่ม จะกำกับดูแลบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินซึ่งประกอบด้วย สถาบันการเงิน บริษัทแม่ของสถาบันการเงิน บริษัทลูกของสถาบันการเงิน และบริษัทร่วมของสถาบันการเงินทุกทอด โดยจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทแม่และบริษัทลูกจากอำนาจควบคุมกิจการไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการมีหุ้นในบริษัทหนึ่งเกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด หรือมีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมผู้ถือหุ้น หรือมีอำนาจควบคุมการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้มีอำนาจในการจัดการหรือกรรมการตั้งแต่กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด ตลอดจนมีอำนาจควบคุมกิจการในลักษณะอื่นใดตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท. ประกาศกำหนด โดยมีข้อสันนิษฐานว่า บริษัทที่มีหุ้นในบริษัทอื่นตั้งแต่ร้อยละ 20 ขึ้นไปไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม มีอำนาจควบคุมกิจการในบริษัทอื่นนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มี*

ทั้งนี้ บริษัทที่อยู่ในกลุ่มฯ จะประกอบธุรกิจได้เฉพาะธุรกิจการเงินและธุรกิจสนับสนุนเท่านั้น โดย

“ธุรกิจการเงิน” หมายถึง ธุรกิจ 21 ประเภท ที่กำหนดในคำจำกัดความของประกาศ ธปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ได้แก่ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์, ธุรกิจเงินทุน, ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์, ธุรกิจหลักทรัพย์, ธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตาม

* พ.ร.บ. ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 มาตรา 4

กฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า, ธุรกิจประกันชีวิต, ธุรกิจประกันภัย, ธุรกิจโฮลดิ้งที่ลงทุนในกลุ่มธุรกิจการเงินของตนเอง, การให้เช่าซื้อ, การให้เช่าแบบลิสซิ่ง, แพ็กเตอริง, ธุรกิจบัตรเครดิต, ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล, ธุรกิจบริหารสินทรัพย์, ธุรกิจที่ปรึกษาทางการเงิน, ธุรกิจที่ปรึกษาการลงทุน, ธุรกิจการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์, ธุรกิจเกี่ยวกับการชำระหนี้และโอนเงิน, ธุรกิจเกี่ยวกับการให้กู้ยืม, ธุรกิจเงินร่วมลงทุน (venture capital) และธุรกิจอื่นที่ ธปท. จะประกาศกำหนดเพิ่มเติม

ส่วน “ธุรกิจสนับสนุน” หมายถึง ธุรกิจที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) การประกอบกิจการที่เป็นงานด้านปฏิบัติการซึ่งสถาบันการเงินจะต้องปฏิบัติในการดำเนินธุรกิจปกติ หรืองานที่เื้ออำนวยความสะดวกการดำเนินงานของสถาบันการเงินโดยตรง เพื่อให้การประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเป็นไปตามเป้าหมาย และ

(2) ให้บริการแก่สถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินทั้งของตนเองและสถาบันการเงินอื่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ ธปท. ยกเว้น ธุรกิจเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ ธุรกิจวิจัยข้อมูล ธุรกิจกฎหมาย และธุรกิจประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งสามารถให้บริการแก่บุคคลทั่วไปได้แต่ต้องให้บริการกับสถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มธุรกิจการเงินทั้งของตนเองและสถาบันการเงินอื่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ ธปท. รวมกันเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเทียบกับรายได้รวมของบริษัทนั้น

ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงและมีประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มฯ โดยรวม และไม่เป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแล ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กำหนดโครงสร้างของกลุ่มธุรกิจทางการเงินออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

(1) กลุ่มธุรกิจทางการเงินที่มีสถาบันการเงินเป็นบริษัทแม่ ซึ่งแบ่งออกเป็น

- กลุ่มที่มีสถาบันการเงินที่จดทะเบียนในประเทศไทย (ซึ่งรวมถึงสถาบันการเงินที่มีกระทรวงการคลัง หรือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินหรือส่วนราชการอื่นเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่) เป็นบริษัทแม่ ในกลุ่มนี้บริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับแบบรวมกลุ่ม ได้แก่ สถาบันการเงินที่เป็นบริษัทแม่ และบริษัทลูกของสถาบันการเงิน

- กลุ่มที่มีสถาบันการเงินที่จดทะเบียนในต่างประเทศเป็นบริษัทแม่ ในกลุ่มนี้บริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับแบบรวมกลุ่ม ได้แก่ สถาบันการเงินที่จดทะเบียนในประเทศไทย และบริษัทลูกของสถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศ

(2) กลุ่มธุรกิจทางการเงินที่มีนิติบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เป็นบริษัทแม่ เช่น บริษัทโฮลดิ้ง บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกัน ซึ่งแบ่งออกเป็น

- กลุ่มที่มีนิติบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และจดทะเบียนในประเทศไทยเป็นบริษัทแม่ ในกลุ่มนี้บริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับแบบรวมกลุ่ม ได้แก่ สถาบันการเงินที่จดทะเบียนในประเทศไทย บริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วมของสถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศ

- กลุ่มที่มีนิติบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงินและจดทะเบียนในต่างประเทศเป็นบริษัทแม่ ในกลุ่มนี้บริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับแบบรวมกลุ่ม ได้แก่ สถาบันการเงินและบริษัทลูกของสถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศ

4.4.1.2 ข้อกำหนดเกี่ยวกับบริษัทแม่ตามโครงสร้างกลุ่มธุรกิจทางการเงิน

การที่นิติบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงินจะเป็นบริษัทแม่ของกลุ่มฯ ได้นั้น ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด ดังนี้

(1) เป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินที่มีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ (Regulated Entity) เช่น บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกัน ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลของตนให้เป็นบริษัทแม่ของกลุ่มฯ หรือ

(2) เป็นบริษัทโฮลดิ้งที่ไม่ได้ทำธุรกิจของตนเอง (Non-operating Holding Company) และเข้าถือหุ้นในบริษัทอื่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการมีอำนาจควบคุมในบริษัทอื่นมากกว่าเพื่อการลงทุน

(3) มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้*

- เป็นบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย
- มีฐานะทางการเงินที่มั่นคง และมีความสามารถในการระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนการประกอบธุรกิจของกลุ่มฯ ได้อย่างเพียงพอ
- ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริงต้องมีคุณสมบัติและความเหมาะสม ในลักษณะเดียวกันกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของสถาบันการเงิน ซึ่ง ธปท. จะพิจารณาเป็นรายกรณี

* ประกาศ ธปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ข้อ 7

- มีกรรมการและผู้บริหารระดับสูงที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่
 ะปท. กำหนดและต้องได้รับความเห็นชอบจาก ะปท. ก่อน

(4) มีขอบเขตการประกอบธุรกิจ ดังนี้*

- ลงทุนและให้สินเชื่อแก่บริษัทลูกในกลุ่มของตนเอง
 - การลงทุนในบริษัทอื่นใดอันมีผลให้บริษัทโฮลดิ้งมีอำนาจควบคุม
 บริษัทนั้น ต้องเป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินหรือธุรกิจสนับสนุน และต้องได้รับอนุญาตจาก
 ะปท. และหากลงทุนในธุรกิจเงินร่วมลงทุน (Venture Capital: VC) จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์
 VC ตามที่ ะปท. กำหนด

- ลงทุนในบริษัทอื่นใดที่ไม่อยู่ในกลุ่มของตนเองได้ไม่เกิน 10% ของ
 หุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทนั้น และรวมกันทุกบริษัทไม่เกิน 10% ของส่วนของผู้ถือหุ้น
 ของโฮลดิ้ง

- บริหารเงินเพื่อตนเองหรือเพื่อกลุ่มธุรกิจทางการเงินของตนเองได้
 - จัดหาเงินทุนโดยวิธีอื่นใดเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจของตนเองและ
 บริษัทในกลุ่มฯ รวมถึง การออกหุ้นกู้ ยกเว้นการทำธุรกรรมที่เทียบเคียงได้กับการรับฝากเงิน

- ให้บริการทางด้านงานสนับสนุนแก่บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน
 ทั้งของตนเองและของสถาบันการเงินอื่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ ะปท.

- ประกอบธุรกิจอื่นใดตามที่ได้รับอนุญาตจาก ะปท.

4.4.1.3 การจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกลุ่มธุรกิจทางการเงิน

การจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกลุ่มธุรกิจทางการเงินทุกครั้ง
 จะต้องขออนุญาตและได้รับความเห็นชอบจาก ะปท. ก่อน และการถอนบริษัทที่เคยได้รับอนุญาต
 ให้อยู่ในกลุ่มฯ ออกจากกลุ่มฯ ก็ต้องแจ้งให้ ะปท. ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้อินหุ้นออกไป
 พร้อมกับส่งผังโครงสร้างการถือหุ้นใหม่ของกลุ่มฯ ต่อ ะปท. รวมทั้งต้องยกเลิกสิทธิต่างๆ
 ที่บริษัทดังกล่าวเคยได้รับในขณะที่จัดอยู่ในกลุ่มธุรกิจทางการเงินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ปกติทั่วไป**

* ประกาศ ะปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ข้อ 8

** ประกาศ ะปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ข้อ 18 - 23

4.4.1.4 การลงทุนของสถาบันการเงิน

เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะกรณีที่สถาบันการเงินต้องการลงทุนในธุรกิจอื่นๆ ที่มีใช้ธุรกิจการเงินและธุรกิจสนับสนุน ซึ่งสถาบันการเงินอาจไม่มีความชำนาญเพียงพอในการบริหารจัดการและอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจในอนาคตได้ ประกาศ ธปท. ข้อ 9 จึงกำหนดห้ามสถาบันการเงินลงทุนในบริษัทใดบริษัทหนึ่งเกินร้อยละ 10 ของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด โดยนับการถือหุ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม และการถือหุ้นของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ ยกเว้นได้รับอนุญาตจาก ธปท. ในกรณีต่อไปนี้

(1) การลงทุนในบริษัทเพื่อเป็นกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินต้องลงทุนจนมีอำนาจควบคุมกิจการ และต้องเป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินหรือธุรกิจสนับสนุนตามที่ ธปท. กำหนด และในกรณีของบริษัทที่ประกอบธุรกิจเงินร่วมลงทุน (VC) จะอนุญาตเฉพาะสถาบันการเงินที่มีศักยภาพสูงลงทุนในธุรกิจประเภทนี้ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง และสถาบันการเงินจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำกับธุรกิจเงินร่วมลงทุนด้วย

(2) การลงทุนของสถาบันการเงินในบริษัทที่ไม่มีอำนาจควบคุมกิจการ ธปท. จะพิจารณาอนุญาตให้สถาบันการเงินถือหุ้นบริษัทดังกล่าวเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- การลงทุนในธุรกิจการเงิน โดยไม่มีอำนาจควบคุมกิจการและไม่ถือเป็นบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินได้รับอนุญาตให้ถือหุ้นอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้ สถาบันการเงินต้องนำเงินลงทุนในบริษัทดังกล่าวทั้งหมดหักออกจากเงินกองทุนของสถาบันการเงิน

- การลงทุนในธุรกิจสนับสนุนที่สถาบันการเงินเข้าไปลงทุนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินและระบบสถาบันการเงินโดยรวม เช่น บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ บริษัทเนชั่นแนลไอทีเอ็มเอ็กซ์ บริษัท ดับบลิวทีเอ บริษัทร่วมทุนชนบท บริษัท S.W.I.F.T และบริษัทไทยเรทติ้งแอนอินฟอร์เมชัน เซอร์วิส เป็นต้น

- การลงทุนของสถาบันการเงินในบริษัทที่ไม่มาจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้, การชำระหนี้, การประกันการให้สินเชื่อ ที่ได้รับอนุญาตจาก ธปท. หรือบริษัทที่อยู่ระหว่างการชำระบัญชี

- การลงทุนในบริษัทที่ประกอบธุรกิจทางการเงินหรือธุรกิจสนับสนุนที่บริษัทแม่ไม่มีอำนาจควบคุมกิจการหรือบริษัทที่ประกอบธุรกิจอื่น ทั้งนี้ ธปท. จะอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็นการลงทุนผ่านบริษัทที่ประกอบธุรกิจทางการเงินที่มีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวอนุญาตให้สามารถลงทุนได้ แต่เงินลงทุนในบริษัทเหล่านี้จะถูกนำไปหักออกจากเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน

4.4.2 หน่วยงานกำกับดูแล

หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการจัดตั้งกลุ่มธุรกิจทางการเงิน และกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงินตามหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มของไทยนั้นได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) โดยมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ได้ให้อำนาจแก่ ธปท. ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วมของสถาบันการเงินนั้นในลักษณะเหมือนกับเป็นนิติบุคคลเดียวกัน ตามหลักเกณฑ์ที่ ธปท. ประกาศกำหนด เว้นแต่ กฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจนั้นจะได้กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

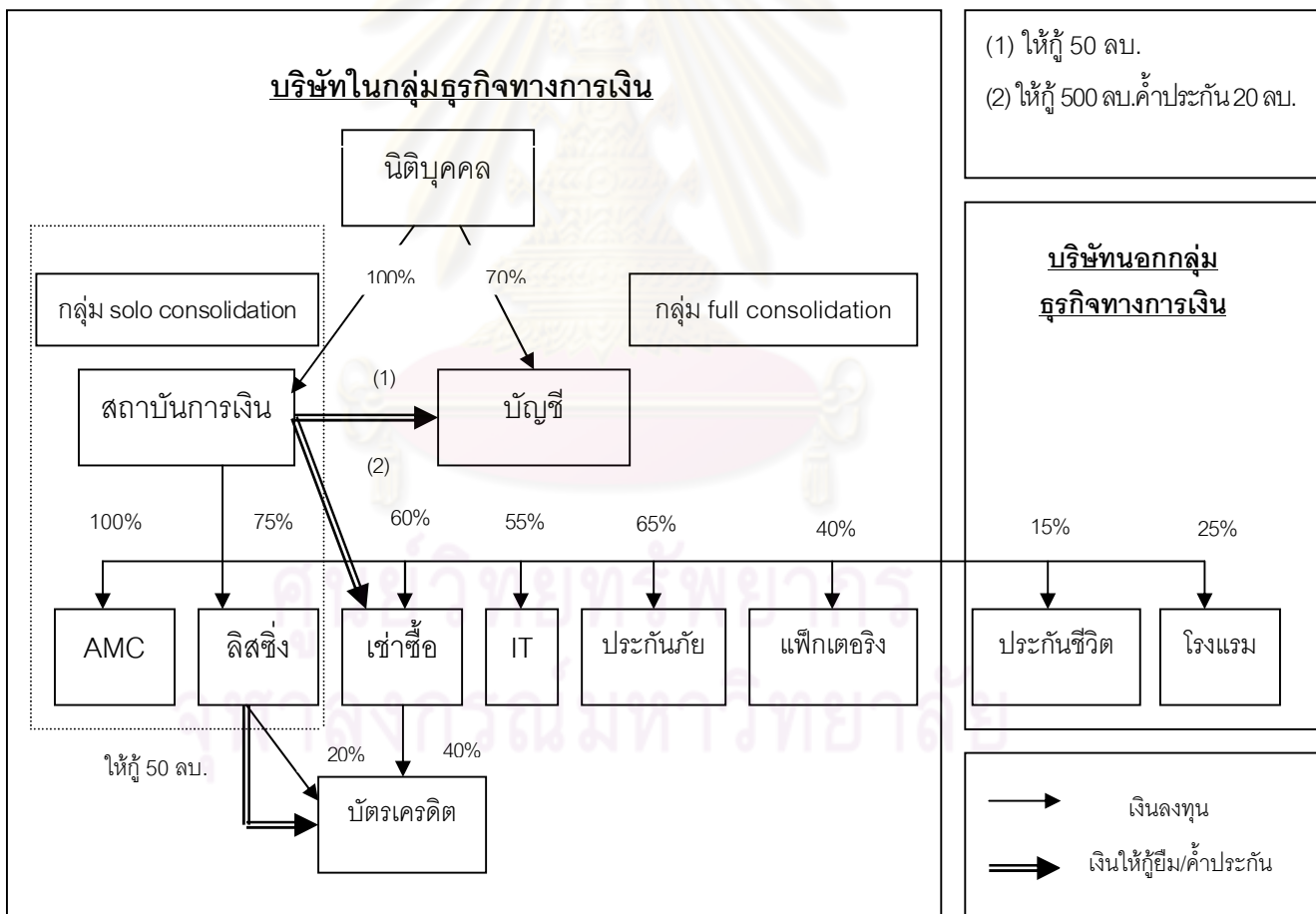
ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายและประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 66/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มแล้ว จะเห็นได้ว่า ธปท.ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินงานของกลุ่มฯ โดยเน้นที่ระบบบริหารความเสี่ยง และมีอำนาจดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- (1) ประเมินระบบการบริหารความเสี่ยงของกลุ่มฯ โดยรวมว่ามีความเหมาะสมและครอบคลุมความเสี่ยงในทุกส่วนของธุรกิจหรือไม่
- (2) สั่งการให้บริษัทในกลุ่มฯ ส่งข้อมูลใด ๆ เพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบฐานะและการดำเนินการ
- (3) เข้าตรวจสอบบริษัทในกลุ่มฯ เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินงานและสถานะที่แท้จริงของบริษัทนั้น และเพื่อเพิ่มความมั่นใจว่าได้มีการจัดการในเรื่องของความเสี่ยงในบริษัทนั้น ๆ อย่างเหมาะสม
- (4) สั่งการให้สถาบันการเงินดำเนินการให้ผู้สอบบัญชีเข้าตรวจสอบบริษัทในกลุ่มฯ และส่งรายงานการตรวจสอบให้ ธปท.
- (5) กรณีที่บริษัทในกลุ่มฯ มีผู้กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เช่น บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทประกันชีวิต ธปท. จะประสานงานกับผู้กำกับดูแลบริษัทนั้น เพื่อให้สามารถประเมินความเสี่ยง และความเพียงพอของเงินกองทุนของกลุ่มฯ ได้
- (6) ในกรณีที่ ธปท. ตรวจสอบพบว่า กลุ่มฯ ไม่ได้มีการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยรวมที่ดีพอ ธปท. อาจสั่งการให้กลุ่มฯ ต้องดำรงเงินกองทุนสูงกว่าปกติ หรืออาจสั่งให้กระทำการหรืองดกระทำการใด ๆ ก็ได้
- (7) กรณีที่สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราตามที่กำหนด ธปท. ต้องมีคำสั่งเข้าควบคุมสถาบันการเงินนั้น และอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินนั้น

เลิกกิจการบริษัทลูกและชำระบัญชี หากปรากฏว่าสินทรัพย์ของบริษัทลูกไม่พอกับหนี้สิน หรือบริษัทลูกไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นปกติติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสามเดือนหรือมีคำสั่งอื่นใดตามที่ ธปท.เห็นสมควร ตามมาตรา 96 วรรคสองของ พรบ.ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551

4.4.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงิน

เงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน* หมายถึง เงินกองทุนที่ใช้รองรับความเสี่ยงจากการประกอบธุรกิจของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะต้องมีไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ ธปท. กำหนด โดยจะต้องคำนวณทั้ง 2 ระดับ คือ เงินกองทุนกลุ่ม full consolidation และกลุ่ม solo consolidation เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณอัตราส่วนในการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อของกลุ่มธุรกิจทางการเงินต่อไป ซึ่งในปัจจุบัน ธปท. ได้กำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของทั้งกลุ่ม Solo Consolidation และ Full Consolidation ไว้ที่ไม่ต่ำกว่า 8.5% โดยมีตัวอย่างในการคำนวณดังนี้



สถาบันการเงินต้องจัดทำงบการเงินรวมกับบริษัทที่สถาบันการเงินถือหุ้นทางตรงและทางอ้อมตั้งแต่ 50% ขึ้นไป ได้แก่ สถาบันการเงิน บัญชี AMC ลิสซิ่ง เช่าซื้อ IT และบัตรเครดิต แต่จะไม่รวมบริษัทประกัน

* ประกาศ ธปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ข้อ 29 หน้า 23

ตัวอย่างงบการเงินและข้อมูลของบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน และการจัดทำงบการเงินรวม

(หน่วย : ล้านบาท)

นิติบุคคล

| | | | |
|-------------|--------|----------|-------|
| เงินลงทุนใน | | หนี้สิน | 1,500 |
| สง. | 10,000 | ทุน | 800 |
| บัญชี | 140 | กำไรสะสม | 200 |

บัญชี

| | | | |
|-----------|-----|---------|-----|
| สินทรัพย์ | 500 | หนี้สิน | 300 |
| | | ทุน | 200 |

AMC

| | | | |
|-----------|--------|---------|-------|
| สินทรัพย์ | 10,000 | หนี้สิน | 9,000 |
| | | ทุน | 1,000 |

ลิสซิ่ง

| | | | |
|---------------|-------|----------|-------|
| เงินลงทุนใน | | หนี้สิน | 1,500 |
| บัตรเครดิต | 140 | ทุน | 800 |
| สินทรัพย์อื่น | 2,360 | กำไรสะสม | 200 |

IT

| | | | |
|-----------|-----|----------|-----|
| สินทรัพย์ | 500 | หนี้สิน | 300 |
| | | ทุน | 150 |
| | | กำไรสะสม | 50 |

ประกันภัย

| | | | |
|-----------|-------|----------|-------|
| สินทรัพย์ | 5,000 | หนี้สิน | 3,400 |
| | | ทุน | 1,200 |
| | | กำไรสะสม | 400 |

ประกันชีวิต

| | | | |
|-----------|--------|----------|--------|
| สินทรัพย์ | 15,000 | หนี้สิน | 12,000 |
| | | ทุน | 2,000 |
| | | กำไรสะสม | 1,000 |

สถาบันการเงิน

| | | | | |
|---------------|-------------------|-------------------|---------------|-------|
| สินทรัพย์ | | หนี้สิน | | |
| เงินลงทุนใน | | หนี้สิน | 40,000 | |
| AMC | 1,000 | ส่วนของผู้ถือหุ้น | | |
| ลิสซิ่ง | 750 | | ทุน | 8,000 |
| เช่าซื้อ | 180 | | กำไรสะสม | 2,000 |
| IT | 110 | | | |
| ประกันภัย | 1,040 | | | |
| แพ็คเกจจริง | 160 | | | |
| ประกันชีวิต | 300 ^{1/} | | | |
| โรงแรม | 75 | | | |
| สินทรัพย์อื่น | 46,385 | | | |
| รวม | 50,000 | รวม | 50,000 | |

เช่าซื้อ

| | | | |
|---------------|-----|----------|-----|
| เงินลงทุนใน | | หนี้สิน | 700 |
| บัตรเครดิต | 280 | ทุน | 200 |
| สินทรัพย์อื่น | 720 | กำไรสะสม | 100 |

บัตรเครดิต

| | | | |
|-----------|--|----------|-----|
| สินทรัพย์ | | หนี้สิน | 800 |
| 1,500 | | ทุน | 500 |
| | | กำไรสะสม | 200 |

แพ็คเกจจริง

| | | | |
|-----------|-----|----------|-----|
| สินทรัพย์ | 700 | หนี้สิน | 300 |
| | | ทุน | 500 |
| | | กำไรสะสม | 200 |

โรงแรม

| | | | |
|-----------|-----|----------|-----|
| สินทรัพย์ | 800 | หนี้สิน | 500 |
| | | ทุน | 200 |
| | | กำไรสะสม | 100 |

1/ แสดงด้วยราคาตามที่กำหนดในมาตรฐานการบัญชีฉบับที่ 40 ส่วนเงินลงทุนในบริษัทอื่นทั้งหมดแสดงด้วยราคาตามวิธีส่วนได้ส่วนเสีย (Equity)

* สถาบันการเงินมีรายการหุ้นกู้ด้อยสิทธิที่นับเป็นเงินกองทุนชั้นที่ 2 ได้เท่ากับ 1,000 ล้านบาท

รายละเอียดการให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพันระหว่างกัน (หน่วย : ล้านบาท)

| ผู้ให้สินเชื่อ/ ลงทุน/ ก่อภาระผูกพัน | ผู้ได้รับสินเชื่อ/ลงทุน/ ภาระผูกพัน | | เงินลงทุน | | เงินให้ สินเชื่อ | ภาระ ผูกพัน | รวม |
|--|--|-----------------------|-----------|---------------|---------------------|----------------|---------------|
| | รายชื่อ ธุรกิจ | ส่วนของ ผู้ถือหุ้น | ร้อยละ | จำนวน เงิน | | | |
| นิติบุคคล | สถาบัน การเงิน | 10,000 | 100 | 10,000 | | | 10,000 |
| นิติบุคคล | บัญชี | 200 | 70 | 140 | | | 140 |
| สถาบันการเงิน | บัญชี | | | | 50 | | 50 |
| สถาบันการเงิน | AMC | 1,000 | 100 | 1,000 | | | 1,000 |
| สถาบันการเงิน | ลิสซิ่ง | 1,000 | 75 | 750 | | | 750 |
| สถาบันการเงิน | เช่าซื้อ | 300 | 60 | 180 | 500 | 20 | 700 |
| สถาบันการเงิน | IT | 200 | 55 | 110 | | | 110 |
| ลิสซิ่ง | บัตรเครดิต | 700 | 20 | 140 | 50 | | 190 |
| เช่าซื้อ | บัตรเครดิต | 700 | 40 | 280 | | | 280 |
| รวม | | | | 12,600 | 600 | 20 | 13,220 |
| สถาบันการเงิน | ประกันภัย | 1,600 | 65 | 1,040 | | | 1,040 |
| สถาบันการเงิน | แพ็คเกจจริง | 400 | 40 | 160 | | | 160 |
| สถาบันการเงิน | ประกันชีวิต | 3,000 | 15 | 300 | | | 300 |
| สถาบันการเงิน | โรงแรม | 300 | 25 | 75 | | | 75 |

หมายเหตุ

- 1) รายการระหว่างกันมีเพียงเงินลงทุน และเงินให้กู้ยืมระหว่างกัน
- 2) รายการในส่วนของผู้ถือหุ้นที่นับเป็นเงินกองทุนได้ คือ ทุน และกำไรสะสม
- 3) บริษัทประกันชีวิตไม่ใช่บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ฯ

งบการเงินรวมของกลุ่ม full consolidation

| งบดุล | นิติบุคคล | บัญชี | สถาบันการเงิน | AMC | ลิสซิ่ง | เช่าซื้อ | IT | บัตรเครดิต | รวม | รายการระหว่างกัน | | งบการเงินรวม |
|--------------------------------|-----------|-------|---------------|--------|---------|----------|-----|------------|--------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| สินทรัพย์ | 11,200 | 500 | 50,000 | 10,000 | 2,500 | 1,000 | 500 | 1,500 | 77,200 | | 13,200 ⁽¹⁾ | 62,490 |
| หนี้สิน | 3,200 | 300 | 40,000 | 9,000 | 1,500 | 700 | 300 | 800 | 55,800 | 600 ⁽²⁾ | - | 55,200 |
| ส่วนของผู้ถือหุ้น | 8,000 | 200 | 10,000 | 1,000 | 1,000 | 300 | 200 | 700 | 21,400 | 13,400 ⁽³⁾ | | 10,000 |
| ส่วนของผู้ถือหุ้นส่วนน้อย | | | | | | | | | | | 800 ⁽⁴⁾ | 800 |
| รวมหนี้สินและส่วนของผู้ถือหุ้น | | | | | | | | | | | | 64,000 |

(1) ตัดรายการเงินลงทุนระหว่างกัน โดยใช้มูลค่าเงินลงทุนตามวิธีส่วนได้ส่วนเสีย (Equity) ใน สง.บัญชี

AMC ลิสซิ่ง เช่าซื้อ IT และบัตรเครดิต จำนวน $1,000 + 140 + 1,000 + 750 + 180 + 110 + 140 + 280$

= 12,600 ล้านบาท

และตัดรายการเงินให้กู้ยืมระหว่างกัน จำนวน

600 ล้านบาท

รวมทั้งสิ้น ตัดรายการระหว่างกัน จำนวน

13,200 ล้านบาท

(2) ตัดรายการเงินให้กู้ยืมระหว่างกัน จำนวน 600 ล้านบาท

(3) ตัดรายการส่วนของผู้ถือหุ้นของ สง.บัญชี AMC ลิสซิ่ง เช่าซื้อ IT และบัตรเครดิต

จำนวน $10,000 + 200 + 1,000 + 1,000 + 300 + 200 + 700 = 13,400$ ล้านบาท

(4) รายการส่วนของผู้ถือหุ้นส่วนน้อยที่เกิดจากการจัดทำงบการเงินรวม

รายการตัดบัญชีในการจัดทำงบการเงินรวม

Dr. เงินกู้ยืม 600

Cr. เงินให้กู้ยืม 600

Dr. ทุน 10,850

กำไรสะสม 2,550

Cr. เงินลงทุน 12,600

ส่วนของผู้ถือหุ้นส่วนน้อย 800

ขั้นตอนที่ 2 การคำนวณเงินกองทุน

จากงบการเงินรวมของกลุ่ม full consolidation กลุ่มธุรกิจทางการเงินจะมีส่วนของผู้ออกหุ้นที่นับเป็นเงินกองทุนได้เท่ากับ $8,000 + 800 = 8,800$ ล้านบาท และมีเงินกองทุนขั้นที่ 2 เท่ากับ 1,000 ล้านบาท และนำมาปรับปรุงกับรายการหักต่าง ๆ ดังนี้

(หน่วย : ล้านบาท)

| รายการ | เงินกองทุนขั้นที่ 1 | เงินกองทุนขั้นที่ 2 | เงินกองทุนทั้งสิ้น |
|---|---------------------|---------------------|--------------------|
| เงินกองทุนจากงบการเงินรวม | 8,800 | 1,000 | 9,800 |
| รายการหักเงินกองทุน | | | |
| เงินลงทุนในบริษัทประกันภัย | 520 | 520 | 1,040 |
| เงินลงทุนในบริษัทแพ็คเกจอริง | 80 | 80 | 160 |
| เงินลงทุนในบริษัทประกันชีวิต | 150 | 150 | 300 |
| เงินลงทุนในโรงแรม | 37.5 | 37.5 | 75 |
| รวมรายการหักเงินกองทุน | 787.5 | 787.5 | 1,575 |
| เงินกองทุนกลุ่ม full consolidation | 8,012.5 | 212.5 | 8,225 |

ขั้นตอนที่ 3 การคำนวณสินทรัพย์และภาระผูกพัน

ให้นำสินทรัพย์จากงบการเงินรวมของกลุ่ม full consolidation มาพิจารณาน้ำหนักความเสี่ยง โดยเงินลงทุนในธุรกิจประกันภัย แพ็คเกจอริง ประกันชีวิต และโรงแรม ให้มีน้ำหนักความเสี่ยงเท่ากับ 0 เนื่องจากได้นำไปหักออกจากเงินกองทุนแล้ว ในตัวอย่างนี้สมมติให้สินทรัพย์ทุกประเภท นอกเหนือจากเงินลงทุนในธุรกิจที่ถูกหักออกจากเงินกองทุนมีน้ำหนักความเสี่ยงเท่ากับ 1 ดังนั้นสินทรัพย์ของกลุ่มธุรกิจทางการเงินเท่ากับ $(64,000 - 1,575) \times 1 + (1,575 \times 0) = 2,425$ ล้านบาท

นอกจากนั้น มีรายการค้าประกันอีก 20 ล้านบาท ซึ่งต้องคิดค่าแปลงสภาพและน้ำหนักความเสี่ยง โดยกำหนดให้มีค่าแปลงสภาพเท่ากับ 1 ดังนั้น ภาระผูกพันของกลุ่มธุรกิจทางการเงินเท่ากับ $20 \times 1 \times 1 = 20$ ล้านบาท

ดังนั้น สินทรัพย์และภาระผูกพันรวมของกลุ่มธุรกิจทางการเงินเท่ากับ 62,445 ล้านบาท

ขั้นตอนที่ 4 การคำนวณ BIS ratio

ให้นำเงินกองทุนทั้งสิ้นของกลุ่ม full consolidation มาคิดเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์และภาระผูกพัน เท่ากับ $(8,225/62,445) \times 100 = 13.17\%$

การคำนวณเงินกองทุนของกลุ่ม solo consolidation ก็ใช้วิธีการในลักษณะเดียวกันนี้ แต่จะพิจารณาเฉพาะสถาบันการเงิน และบริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ (Credit institution) ที่สถาบันการเงินถือหุ้นทางตรงตั้งแต่ 75% ขึ้นไป ดังนั้น จากตัวอย่างข้างต้นจึงต้องทำการเงินรวมเฉพาะสถาบันการเงิน AMC และลิสซิ่งเท่านั้น โดยเมื่อนำเงินกองทุนทั้งสิ้นของกลุ่ม solo consolidation มาคิดเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์และภาวะผูกพันแล้ว จะเท่ากับ $(9,675/59,195) \times 100 = 16.34\%$

4.4.4 การกำกับรายการระหว่างบริษัทในกลุ่มและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระจุกตัวของสินเชื่อ

4.4.4.1 การกำกับรายการระหว่างบริษัทในกลุ่ม

หมายถึง การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำธุรกรรมระหว่างบริษัทภายในกลุ่มธุรกิจทางการเงินทั้งในและนอกงบดุลทุกประเภท รวมถึงการซื้อขายสินทรัพย์ การรับหลักทรัพย์ที่ออกโดยบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินเป็นหลักประกันการให้สินเชื่อและการทำธุรกรรมใดๆ ที่เป็นผลให้บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินได้รับประโยชน์ เพื่อป้องกันปัญหาธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาวะผูกพันกับบริษัทในกลุ่มมากเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายกับธนาคารพาณิชย์ได้ ธปท. จึงกำหนดปริมาณการทำธุรกรรมภายในกลุ่มธุรกิจทางการเงินโดยจัดแบ่งบริษัทภายในกลุ่มฯ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) บริษัทลูกในกลุ่ม Solo Consolidation หมายถึง บริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ (credit institution) หรือธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ ซึ่งสถาบันการเงินถือหุ้นโดยตรงตั้งแต่ร้อยละ 75 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด มีการบริหารงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันการเงินโดยตรง โดยไม่มีข้อจำกัดในด้านกฎหมายหรือการโอนเงินระหว่างประเทศที่ทำให้ไม่สามารถโอนเงินจากบริษัทลูกไปยังสถาบันการเงินได้ เว้นแต่เป็นข้อจำกัดที่ได้รับการผ่อนผันจาก ธปท. และเมื่อนำเงินลงทุนในบริษัทลูกดังกล่าวหักออกจากเงินกองทุนทั้งสิ้นของสถาบันการเงินแล้ว สถาบันการเงินยังสามารถดำรงเงินกองทุนได้ตามกฎหมาย

ธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงินกับบริษัทลูกในกลุ่ม Solo Consolidation ตามหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มนั้น สถาบันการเงินสามารถให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาวะผูกพันหรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อกับบริษัทลูกในกลุ่มนี้ได้โดยไม่จำกัดปริมาณทั้งต่อรายและโดยรวม แต่การทำธุรกรรมจะต้องปฏิบัติตามกระบวนการเดียวกันกับการทำธุรกรรม

กับบุคคลทั่วไปในทุกกรณี และบริษัทลูกในกลุ่มนี้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน เช่น การจัดชั้น หรือการกันสำรอง เป็นต้น

(2) บริษัทลูกทั้งหมดยกเว้นบริษัทลูกในกลุ่ม Solo Consolidation สถาบันการเงินและบริษัทลูกในกลุ่ม Solo Consolidation สามารถให้สินเชื่อ ลงทุนและ ก่อภาระผูกพันกับบริษัทลูกนอกกลุ่ม Solo Consolidation ทุกบริษัทรวมกันได้ไม่เกิน 25% ของเงินกองทุนของกลุ่ม Solo Consolidation โดยไม่นับรวมเงินลงทุนในบริษัทลูกที่สถาบันการเงินได้หักเงินลงทุนออกจากเงินกองทุนแล้ว และจะต้องให้คณะกรรมการบริษัทให้สัตยาบันรับรองการทำธุรกรรมในการประชุมครั้งถัดไปในทุกกรณี

ทั้งนี้ การทำธุรกรรมภายในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน จะต้องจัดทำเป็นเอกสารสัญญาที่มีผลบังคับตามกฎหมาย เป็นไปตามนโยบายที่บริษัทแม่กำหนดและมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่เป็นปกติเหมือนกับการทำธุรกรรมกับบุคคลทั่วไปที่มีความเสี่ยงในระดับเดียวกัน การทำธุรกรรมภายในกลุ่มด้วยเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่ผิดไปจากธุรกรรมปกติหรือไม่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น คณะกรรมการบริษัทจะต้องรับผิดชอบในการอนุมัติการทำธุรกรรมดังกล่าวทุกกรณี และต้องจัดทำรายงานพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานระบุเหตุผลและความจำเป็นในการทำธุรกรรมดังกล่าว ส่งให้บริษัทแม่เก็บไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบของ ธปท.ต่อไป

นอกจากการกำกับดูแลเชิงปริมาณแล้ว ธปท.ยังกำหนดหน้าที่ให้บริษัทแม่รับผิดชอบกำหนดนโยบายการทำธุรกรรมภายในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน และนโยบายการบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการทำธุรกรรมดังกล่าว โดยระบุถึงประเภทของธุรกรรมและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์, ข้อจำกัด และปริมาณการทำธุรกรรมกับบริษัทในกลุ่มทั้งต่อรายและโดยรวม แนวทางการติดตามการปฏิบัติตามนโยบาย แนวทางดำเนินการกรณีที่การทำธุรกรรมไม่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น เช่น การกำหนดให้บริษัทลูกที่มีฐานะการเงินมั่นคงไปช่วยเหลือบริษัทลูกอีกแห่งที่มีฐานะการเงินอ่อนแอ โดยไม่อยู่บนฐานของการทำธุรกรรมปกติ และแนวทางการแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีการทำธุรกรรมภายในกลุ่มเกินกว่าที่ ธปท. อนุญาต รวมทั้งแนวทางการรายงานและเปิดเผยข้อมูลการทำธุรกรรมต่อคณะกรรมการบริษัทแม่และบุคคลภายนอก โดยทุกนโยบายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริษัทแม่ และมีการทบทวนนโยบายอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายดังกล่าวมีความเพียงพอและเหมาะสมในการบริหารและติดตามดูแลความเสี่ยงของกลุ่มธุรกิจทางการเงินนั้น

4.4.4.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระจุกตัวของสินเชื่อ

เพื่อมิให้ความเสี่ยงของกลุ่มธุรกิจการเงินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือในภาคธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งมากเกินไป ธปท. จึงได้กำหนดอัตราส่วนการให้สินเชื่อลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มฯ ทุกบริษัท แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือหลายคนรวมกันในโครงการหนึ่งโครงการใดเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน เมื่อสิ้นวันหนึ่งๆ รวมกันได้ไม่เกิน 25% ต่อเงินกองทุนของกลุ่ม Full Consolidation โดยไม่นับรวมเงินให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพันของบริษัทลูกที่สถาบันการเงินได้หักเงินลงทุนออกจากเงินกองทุนของกลุ่มแล้ว*

4.4.5 คุณสมบัติของกรรมการและผู้มีอำนาจในการจัดการ

ประกาศ ธปท. ข้อ 106 กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการและผู้มีอำนาจในการจัดการ มาใช้กับบริษัทลูกทุกบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน และข้อ 107 ก็ระบุให้บริษัทโฮลดิ้งต้องขอความเห็นชอบจาก ธปท. ก่อนการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้มีอำนาจในการจัดการทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งบุคคลใหม่หรือแต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ส่วนบริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation นั้นให้ใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งหมายถึงผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดเท่านั้น

4.4.6 หลักเกณฑ์การกำกับอื่นๆ

4.4.6.1 การทำธุรกรรมกับผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง

พรบ. ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 มาตรา 48 ได้บัญญัติห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ ประกันหนี้ รับรองหรือรับอาวัลตัวเงิน จ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่น ขาย ให้ หรือให้เช่าทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์อื่นใด แก่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว และมาตรา 49 ก็ห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ แก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือแก่กิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในแต่ละรายเกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดของสถาบันการเงินนั้น หรือเกินร้อยละ 25 ของหนี้สินทั้งหมดของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือของ

* ประกาศ ธปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ข้อ 74

กิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องนั้น แล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า โดยนับรวมธุรกรรมที่ทำกับผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ระหว่างสถาบันการเงินกับผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจจัดการ และผู้ถือหุ้นใหญ่ในสถาบันการเงินนั้น และด้วยเหตุที่บริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation ถือเสมือนเป็นแผนกหนึ่งของสถาบันการเงินและได้รับสินเชื่อโดยไม่จำกัดจำนวนจากสถาบันการเงิน ดังนั้น การกำกับดูแลในเรื่องการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง จึงต้องขยายขอบเขตให้ครอบคลุมกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินในระดับ solo consolidation ด้วย โดยห้ามเด็ดขาดในส่วนของธุรกรรมที่ทำกับกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการของบริษัทในกลุ่ม solo consolidation และผู้ที่เกี่ยวข้อง

และจำกัดปริมาณธุรกรรมที่บริษัทในกลุ่มจะทำกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ไม่ให้เกินร้อยละ 5% ของเงินกองทุนกลุ่ม solo consolidation หรือเกิน 25% ของหนี้สินทั้งหมดของผู้ถือหุ้นรายใหญ่รวมผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือของกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกลุ่ม solo consolidation นั้น เว้นแต่ เป็นการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินนั้น ส่วนราชการ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน บริษัทที่ส่วนราชการหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นเกินร้อยละ 10 กองทุนรวมที่ส่วนราชการจัดตั้งขึ้น ตลอดจนกิจการที่มีการปรับโครงสร้างหนี้ หรือเป็นการให้สินเชื่อที่มีหลักประกันเต็มจำนวนเป็นเงินสด เงินฝากที่สถาบันการเงินนั้น ตัวเงินที่ออกโดยสถาบันการเงินนั้น หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่ปราศจากภาระผูกพันและโอนเปลี่ยนมือได้ หรือหลักทรัพย์ที่ออกโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยถือเอามูลค่าที่ตราไว้ของหลักทรัพย์หรือตราสารนั้น โดยการทำธุรกรรมจะต้องไม่มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดพิเศษที่ผิดไปจากปกติ ซึ่งเข้าลักษณะของการไม่พิจารณาถึงฐานะ ผลการดำเนินงาน หรือความเป็นไปได้ในโครงการ หรือมีลักษณะที่เป็นการเอื้อประโยชน์ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า ลูกหนี้ไม่ได้ดำเนินธุรกิจจริง เป็นต้น

ทั้งนี้ ประกาศ ธปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ข้อ 65 ได้ให้นิยามของ “ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทในกลุ่ม solo consolidation” ว่า หมายถึง บุคคลที่ถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นของสถาบันการเงิน หรือบริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation แล้วแต่กรณีเกินร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของสถาบัน

การเงิน หรือบริษัทนั้น และให้นับรวมหุ้นที่ถือโดยผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นบริษัทโฮลดิ้ง (บริษัทหลักทรัพย์ / บริษัทประกัน) ที่เป็นบริษัทแม่ของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ให้นับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทโฮลดิ้ง (บริษัทหลักทรัพย์ / บริษัทประกัน) ดังกล่าวเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทในกลุ่ม solo consolidation ด้วย

ส่วน “กิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกลุ่ม solo consolidation” นั้น หมายถึง บริษัทที่สถาบันการเงิน บริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation กรรมการของสถาบันการเงิน กรรมการของบริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation ผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน ผู้มีอำนาจจัดการของบริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านี้ ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทนั้น

4.4.6.2 การจัดระบบบริหารความเสี่ยงของกลุ่ม

ธปท. ได้กำหนดให้บริษัทแม่ต้องมีระบบบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมทั้งในด้านเครดิต ด้านตลาด ด้านสภาพคล่อง และด้านปฏิบัติการ โดยจัดทำนโยบายการบริหารความเสี่ยงของกลุ่มฯ ตามแนวทางที่พึงปฏิบัติตามที่ ธปท. กำหนด แล้วจัดให้มีระบบการควบคุมภายในและระบบการติดตามที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีธรรมาภิบาลที่ดี ซึ่งจะช่วยให้ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นลดลงได้ โดยจัดให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารความเสี่ยงของกลุ่ม และรายงานต่อคณะกรรมการของบริษัทแม่อย่างสม่ำเสมอ และในกรณีที่เหตุการณ์ที่อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของกลุ่มฯ ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อคณะกรรมการของบริษัทแม่ทันที*

4.4.6.3 การเปิดเผยข้อมูล

แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

(1) การเปิดเผยข้อมูลระหว่างบริษัทในกลุ่ม เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงของกลุ่มธุรกิจการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ธปท. จึงกำหนดขอบเขตการเปิดเผยข้อมูลระหว่างกันในกลุ่ม ดังนี้**

* ประกาศ ธปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ข้อ 25 - 27

** ประกาศ ธปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ข้อ 112

- ข้อมูลที่บริษัทแม่สามารถเปิดเผยให้แก่บริษัทลูกในกลุ่มฯ ได้แก่ ข้อมูลยอดคงค้างของรายการต่างๆ ที่บริษัทลูกดังกล่าวจำเป็นต้องทราบ เพื่อปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับดูแลเชิงปริมาณตามประกาศ ธปท.

- ข้อมูลที่บริษัทลูกในกลุ่มฯ สามารถเปิดเผยให้แก่บริษัทแม่ ได้แก่ ข้อมูลต่างๆ ที่บริษัทแม่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารและกำกับดูแลความเสี่ยงของกลุ่มฯ ให้เป็นไปตามกลยุทธ์ของกลุ่มฯ หรือเกณฑ์กำกับดูแลเชิงปริมาณ หรือข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ในการจัดทำรายงานการกำกับแบบรวมกลุ่มเพื่อส่ง ธปท. เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านเครดิต ตลาดสภาพคล่อง และปฏิบัติการ รวมทั้งข้อมูลยอดคงค้างของรายการต่างๆ

โดยบริษัทแม่และบริษัทลูกที่ได้รับข้อมูลจะต้องไม่กระทำการใดอันอาจเข้าข่ายเป็นการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต

(2) การเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานกำกับดูแล โดยกำหนดหน้าที่ให้บริษัทแม่ของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน จัดทำรายงานการกำกับแบบรวมกลุ่ม จำนวน 10 เรื่อง เพื่อเป็นข้อมูลให้ ธปท. ใช้ในการควบคุมตรวจสอบฐานะการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจในภาพรวม เช่น รายงานการลงทุนในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน รายงานงบการเงินรวม, เงินกองทุน และการดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์และภาระผูกพัน ทั้งของกลุ่ม solo consolidation และ full consolidation รวมทั้ง รายงานธุรกรรมภายใน ไปจนถึงการจัดชั้น, การกันสำรอง และการดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านต่างๆ เป็นต้น

4.4.6.4 การใช้เครื่องหมายและสัญลักษณ์

บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินสามารถใช้เครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ที่แสดงถึงกลุ่มธุรกิจทางการเงินได้ แต่ไม่สามารถใช้เครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ของบริษัทใดๆ ในกลุ่มร่วมกันได้ โดยบริษัทแม่จะต้องรับผิดชอบในการดูแลให้บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินกำหนดประเภทธุรกิจ โครงสร้างการดำเนินงาน บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ และกลุ่มลูกค้าที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้บุคคลภายนอก เกิดความเข้าใจผิดในบทบาทหน้าที่และการประกอบธุรกิจของแต่ละบริษัท*

* ประกาศ ธปท. ที่ สนส.66/2551 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ข้อ 111

4.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยก่อนและหลังการบังคับใช้เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม

4.5.1 โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจของธนาคารพาณิชย์

ก่อนบังคับใช้หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างจำกัด เฉพาะที่กำหนดไว้ใน มาตรา 9 ทวิ ของ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ว่า “นอกจากการธนาคารพาณิชย์แล้ว ธนาคารพาณิชย์อาจกระทำธุรกิจที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องจากการธนาคารพาณิชย์ หรือธุรกิจอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ เช่น การเรียกเก็บเงินตามตั๋วเงิน การรับอาวัลตั๋วเงิน การรับรองตั๋วเงิน การออกเล็ตเตอร์ออฟเครดิต หรือการค้าประกัน หรือธุรกิจทำนองเดียวกันด้วยก็ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่จะประกอบธุรกิจการค้าหรือธุรกิจอื่นใดมิได้” ดังนั้น การขยายขอบเขตประเภทธุรกิจที่ธนาคารพาณิชย์จะดำเนินการได้ จึงต้องอาศัยการตีความคำว่า “ธุรกิจอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ” อันนำมาซึ่งความยุ่งยาก และไม่ตอบสนองต่อความต้องการใช้บริการทางการเงินที่กว้างขวางและซับซ้อนมากขึ้นของประชาชนเท่าที่ควร

นอกจากนี้ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 มาตรา 12(5) ยังห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดใดเกินร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น หรือซื้อหรือมีหุ้นมีมูลค่าหุ้นรวมกันทั้งสิ้นเกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนทั้งหมดหรือเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดหรือหลายชนิดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย จึงทำให้ธนาคารต้องหาทางออกด้วยการประกอบกิจการผ่านทางนิติบุคคลอื่นๆ โดยการเข้าถือหุ้นในบริษัทที่ประกอบธุรกิจต่างๆ ซึ่งธนาคารอาจไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ จนมีอำนาจควบคุมกิจการด้วยวิธีการที่ไม่ตรงไปตรงมา เช่น การถือหุ้นโดยกรรมการ ผู้บริหาร หรือการให้ผู้มีความใกล้ชิดหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องมาถือหุ้นแทนโดยที่กรรมการหรือผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการดำเนินการอยู่เบื้องหลัง ซึ่งทำให้ทางการไม่มีอำนาจที่จะกำกับดูแลหรือตรวจสอบการดำเนินงานของกิจการเหล่านั้นได้ จึงมักจะถูกใช้เป็นช่องทางในการทุจริตหรือประกอบธุรกิจที่มีความเสี่ยงมากเกินไป จนอาจส่งผลร้ายไปยังธนาคารพาณิชย์ได้ในที่สุด

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 จึงเป็นกฎหมายที่แก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ โดยให้ความหมายของ “ธุรกิจธนาคารพาณิชย์” ไว้อย่างกว้างๆ ว่า “การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตัวแลกเปลี่ยนหรือตราสารเปลี่ยนมือ

อื่นใด ซึ่ซื้อขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ” เพื่อรองรับการขยายขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ในอนาคต และยังอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์จัดตั้งกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ซึ่งประกอบด้วยสถาบันการเงินและบริษัทอื่นที่ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือธุรกิจที่เป็นการสนับสนุนธุรกิจทางการเงินได้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงินเหล่านี้ไว้ในประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.66/2551 ลงวันที่ 3 ส.ค.2551 ซึ่งการมีเครือข่ายในลักษณะกลุ่มธุรกิจทางการเงินนี้ จะทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยให้บริการที่ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการมากขึ้น และสามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินอื่นๆ ทั้งในและต่างประเทศได้

4.5.2 หน่วยงานกำกับดูแล

แต่เดิมนั้น การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจการเงินแต่ละประเภท จะแยกออกจากกันอย่างชัดเจนตามประเภทของสถาบัน โดยหน่วยงานกำกับดูแลแต่ละหน่วยงานก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลแต่เฉพาะสถาบันที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานตนเท่านั้น ไม่สามารถจะเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของกิจการอื่นได้ แม้ในทางความจริงจะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับสถาบันการเงินในความรับผิดชอบของตนก็ตาม เช่น บริษัทในเครือที่กรรมการหรือผู้บริหารของธนาคารเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการดำเนินการอยู่เบื้องหลัง เป็นต้น

แต่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้ขยายอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและดำเนินธุรกิจได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจทางการเงินที่ไม่มีผู้กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ และเพื่อป้องกันความเสี่ยงต่างๆ จากการประกอบธุรกิจของบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินที่อาจกระทบต่อฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินได้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะประเมินฐานะการเงินและการบริหารความเสี่ยงของบริษัทย่อย บริษัทร่วม และบริษัทที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินนั้น ๆ ตามหลักการกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision)

4.5.3 เงินกองทุนของกลุ่ม

ประเทศไทยได้รับเอามาตรฐานเงินกองทุนของ BIS มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ตั้งแต่ปี 2535 โดยมีการปรับใช้ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง และลักษณะการประกอบธุรกิจของไทย เช่น ในเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำของ BIS กำหนดระดับเงินกองทุนเมื่อเทียบกับความเสี่ยงต่างๆ ไว้ที่อัตราร้อยละ 8 แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำมาปรับใช้ให้มีความเข้มงวดมากขึ้น โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบ

ธุรกิจในประเทศไทยต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่อัตราร้อยละ 8.5 โดยจะคำนวณจากงบการเงินเดี่ยวของธนาคาร(Solo Basis) เท่านั้น

จนกระทั่ง BIS ได้พัฒนาแนวทางการปฏิบัติของมาตรฐานความเพียงพอของเงินกองทุนใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ในชื่อ Basel II ประเทศไทยก็ได้รับมาปรับใช้ในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 โดยยังคงรักษาระดับสัดส่วนของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ไว้ที่ 8.5% เช่นเดิม แต่เพิ่มการกำกับแบบ Fully Consolidated Basis หรือการกำกับดูแลแบบองค์รวม โดยพิจารณาจากข้อมูลงบการเงินรวมของกลุ่มธุรกิจของสถาบันการเงินทั้งกลุ่ม รวมถึงบริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วมของสถาบันการเงินด้วย เพื่อให้แน่ใจว่าบริษัททั้งกลุ่มมีเงินกองทุนรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการอย่างเพียงพอ ทำให้ธนาคารต้องดำรงเงินกองทุนที่ 8.5% ทั้งในงบเดี่ยว (เฉพาะกิจการของธนาคารพาณิชย์เอง) และในลักษณะของงบรวม ซึ่งประกอบด้วยงบการเงินสำหรับบริษัทลูกในกลุ่ม Solo Consolidation และ Full Consolidation

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ใหม่ยังกำหนดให้ธนาคารต้องหักเงินลงทุนในบริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินหรือธุรกิจสนับสนุนที่ธนาคารถือหุ้นมากกว่า 10% แต่ไม่เกิน 50% ทั้งที่มีและไม่มีอำนาจควบคุม, ธุรกิจประกัน ไม่ว่าจะถือหุ้นในสัดส่วนใดก็ตาม และบริษัทที่ประกอบธุรกิจอื่นๆ ซึ่งธนาคารถือหุ้นมากกว่า 10% ออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 และเงินกองทุนชั้นที่ 2 ของธนาคารอย่างละครึ่ง หากเงินกองทุนชั้นที่ 2 ไม่เพียงพอ ให้หักออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 แทน ซึ่งต่างจากในอดีตที่กำหนดให้ธนาคารหักเงินลงทุนออกจากเงินกองทุน เฉพาะในกรณีของการถือครองหุ้นกู้ระหว่างธนาคารเท่านั้น

4.5.4 ธุรกิจภายในของกลุ่มและการกระจุกตัวของสินเชื่อ

ก่อนหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มจะมีผลบังคับใช้ กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติเรื่องการทำธุรกรรมของธนาคารกับบริษัทในกลุ่มที่ชัดเจน เนื่องจากยังไม่มีข้อกำหนดนิยามของคำว่า “กลุ่มธุรกิจทางการเงิน”, “บริษัทแม่”, “บริษัทลูก”, และ “บริษัทร่วม” เหมือนในกฎหมายปัจจุบัน มีเพียงการกำหนดห้ามธนาคารซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดใดก็ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 (5) และการห้ามธนาคารให้สินเชื่อหรือก่อภาระผูกพันต่างๆ แก่กรรมกรรวมทั้ง บุคคลที่ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการตามมาตรา 12 (2) และมาตรา 12 ทวิ อันได้แก่

- (1) คู่สมรส
- (2) บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
- (3) ห้างหุ้นส่วนสามัญที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วน

(4) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิด หรือเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดรวมกันเกินร้อยละสามสิบของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(5) บริษัทจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (3) หรือ (4) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น

(6) บริษัทจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (3) หรือ (4) หรือบริษัทจำกัดตาม (5) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น

แม้ว่าบริษัทจำกัดใน (5) และ (6) ของบทบัญญัติดังกล่าว จะมีความความสัมพันธ์กับธนาคารในลักษณะที่ใกล้เคียงกับการเป็นบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินมาก แต่ก็ถูกจัดเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการ มิใช่บุคคลที่มีความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์ในลักษณะเป็นบริษัทแม่, บริษัทลูก หรือบริษัทร่วม

ดังนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 จึงเป็นกฎหมายฉบับแรก ที่บัญญัติเรื่องการทำธุรกรรมของธนาคารกับบริษัทในกลุ่มอย่างชัดเจน โดยได้กำหนดความหมายของบริษัทในกลุ่ม ธุรกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมที่สร้างขึ้นระหว่างบริษัทในกลุ่มทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยมีการแบ่งบริษัทในกลุ่มออกเป็น 2 ประเภท คือ บริษัทในกลุ่ม Solo Consolidation ซึ่งธนาคารสามารถให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพันแก่บริษัทในกลุ่มนั้นได้โดยไม่จำกัดจำนวน และบริษัทนอกกลุ่ม Solo Consolidation ซึ่งธนาคารและบริษัทลูกในกลุ่ม Solo Consolidation สามารถให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพัน กับบริษัทนอกกลุ่ม Solo Consolidation รวมกันได้ไม่เกิน 25% ของเงินกองทุนรวมของกลุ่ม Solo Consolidation โดยธุรกรรมจะต้องจัดทำเป็นเอกสารสัญญาที่มีผลบังคับตามกฎหมาย และมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่เป็นปกติเหมือนการทำธุรกรรมกับบุคคลทั่วไป

และมอบหมายให้บริษัทแม่ในกลุ่ม รับผิดชอบกำหนดนโยบายการทำธุรกรรมภายในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน รวมทั้งนโยบายการบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการทำธุรกรรมเหล่านั้น โดยจัดให้มีกระบวนการในการวัด บริหาร ติดตาม ควบคุม และรายงานความเสี่ยงที่เกิดขึ้น และมีกระบวนการในการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ เพื่อให้มั่นใจว่าธุรกรรมภายในจะไม่ก่อให้เกิดผลร้ายมายังธนาคารพาณิชย์ได้

นอกจากธุรกรรมภายในกลุ่มแล้ว กฎหมายใหม่ยังให้ความสำคัญกับการทำธุรกรรมของกลุ่มธุรกิจทางการเงินกับลูกหนี้รายใหญ่ เพื่อมิให้ความเสี่ยงของกลุ่มธุรกิจทาง

การเงินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือภาคธุรกิจใดธุรกิจหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงอย่างรุนแรงได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กำหนดอัตราส่วนการให้สินเชื่อ ลงทุนก่อภาระผูกพัน หรือธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อของธนาคารและบริษัทในกลุ่มทุกบริษัท แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือหลายคนรวมกันในโครงการหนึ่งโครงการใดเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน เมื่อสิ้นวันหนึ่งๆ รวมกันได้ไม่เกิน 25% ของเงินกองทุนของกลุ่ม Full Consolidation ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เพิ่มเติมจากการกำหนดอัตราส่วนการให้สินเชื่อของธนาคารแก่ลูกหนี้รายใหญ่ในระดับ solo basis ที่ธนาคารก็ยังคงต้องดำรงอยู่ต่อไป

4.5.5 กรรมการหรือฝ่ายบริหารของบริษัทในกลุ่ม

ด้วยเหตุที่ธนาคารพาณิชย์เป็นตัวกลางซึ่งเป็นกลไกพื้นฐานในการกระจายทรัพยากรทางการเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยมีแหล่งเงินทุนสำคัญจากการระดมเงินออมของประชาชน ทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์มิได้ส่งผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมด้วย การพิจารณาแต่งตั้งกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการของธนาคารจึงไม่ใช่เรื่องที่ผู้ถือหุ้นจะสามารถตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียวได้

ในอดีต พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของกรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือที่ปรึกษาของธนาคารพาณิชย์ ไว้ในมาตรา 12 จัตวา แต่น่าสังเกตว่า บุคคลที่กฎหมายให้ความสำคัญจำกัดอยู่เพียงแค่กรรมการหรือระดับผู้บริหารของธนาคารเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงพนักงานที่มีอำนาจบริหารจัดการ และไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเหล่านั้นเท่าที่ควร

แต่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มเติม “ผู้มีอำนาจในการจัดการ” ซึ่งหมายความรวมถึง พนักงานที่มีอำนาจบริหารจัดการธนาคารพาณิชย์ด้วย และยังกำหนดกระบวนการแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน ให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งบุคคลใหม่ หรือแต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

นอกจากธนาคารพาณิชย์แล้ว กฎหมายใหม่ยังกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลเรื่องคุณสมบัติของกรรมการและผู้มีอำนาจในการจัดการ มาใช้กับบริษัทลูกทุกบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ โดยบริษัทโฮลดิ้งนั้น การแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้มีอำนาจในการจัดการทุกคน ต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ส่วนบริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation นั้นจะใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งหมายถึงผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดเท่านั้น

ตารางสรุปการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ
ก่อนและหลังการมีผลบังคับใช้ของเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม

| ข้อปฏิบัติเดิม | ข้อปฏิบัติใหม่ |
|--|---|
| <p>- ธนาคารรักษาระดับเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่ระดับ 8.5% โดยอิงจากงบเดี่ยว (Solo Basis) ซึ่งธนาคารจัดส่งให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย</p> | <p>- ธนาคารต้องเพิ่มเติมการดำรงเงินกองทุนที่ 8.5% ในลักษณะของงบรวม ซึ่งประกอบด้วยงบการเงินสำหรับบริษัทลูกในกลุ่ม Solo Consolidation และ Full Consolidation นอกเหนือไปจากการรักษาระดับเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่ 8.5% ในงบเดี่ยวเช่นเดิม</p> |
| <p>- ธนาคารต้องหักเงินลงทุนออกจากเงินกองทุนในกรณีของการถือครองหุ้นกู้ระหว่างธนาคาร</p> | <p>- ธนาคารต้องหักเงินลงทุนในบริษัทต่อไปนี้ออกจากเงินกองทุนทั้งของกลุ่ม Solo Consolidation และกลุ่ม Full Consolidation</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. บริษัทที่ประกอบธุรกิจการเงินและธุรกิจสนับสนุนที่กลุ่มถือหุ้นมากกว่า 10% แต่ไม่เกิน 50% ทั้งที่มีและไม่มีอำนาจควบคุม 2. ธุรกิจประกัน ไม่ว่าจะถือหุ้นในสัดส่วนใดก็ตาม 3. บริษัทที่ประกอบธุรกิจอื่นๆ ซึ่งกลุ่มถือหุ้นมากกว่า 10% <p>- ทั้งนี้ เงินลงทุนดังกล่าวต้องนำไปหักออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 ร้อยละ 50 และเงินกองทุนชั้นที่ 2 ร้อยละ 50 หากเงินกองทุนชั้นที่ 2 ไม่เพียงพอ ให้หักออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 แทน</p> |
| <p>- ธนาคารต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำกัดการให้สินเชื่อ และลงทุนเป็นปริมาณเกินสมควรในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบธุรกิจทางการเงิน และธุรกิจสนับสนุน</p> | <p>- สถาบันการเงินสามารถให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพัน แก่บริษัทในกลุ่ม Solo Consolidation ได้ไม่จำกัดจำนวน</p> <p>- สถาบันการเงินและบริษัทลูกกลุ่ม Solo Consolidation ให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพัน กับบริษัทนอกกลุ่ม Solo Consolidation</p> |

| ข้อปฏิบัติเดิม | ข้อปฏิบัติใหม่ |
|--|--|
| | รวมกันได้ไม่เกิน 25% ของเงินกองทุนรวมของกลุ่ม Solo Consolidation |
| <p>- ธนาคารต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ที่ระบุให้ธนาคารสามารถให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพัน (Single Lending Limit) แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไม่เกิน 25% ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ของธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น</p> | <p>- สถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่มทุกบริษัทให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพันกับบุคคลภายนอก หรือกลุ่มของบุคคลภายนอก รวมกันได้ไม่เกิน 25% ของเงินกองทุนรวมของกลุ่ม Full Consolidation โดยยังต้องรักษาอัตราส่วนการให้สินเชื่อลงทุนและก่อภาระผูกพันในส่วน of ธนาคารพาณิชย์เองให้ไม่เกิน 25% ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ของธนาคารพาณิชย์</p> |
| <p>- ธนาคารเพียงแต่พิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะทำหน้าที่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา มิให้ขัดกับกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจาก ธปท.</p> | <p>- ธนาคารพาณิชย์ต้องขอความเห็นชอบจาก ธปท. ก่อนการแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษา และต้องนำหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลเรื่องคุณสมบัติของกรรมการและผู้มีอำนาจในการจัดการ มาใช้กับบริษัทลูกทุกบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินด้วย</p> |

4.6 วิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทยกับต่างประเทศ

4.6.1 โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจการเงิน

โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของโฮลดิ้งคอมพานีที่มีบริษัทลูกเป็นสถาบันการเงิน หรือบริษัทที่ประกอบธุรกิจทางการเงินอื่นๆ โดยมีการแย่งแยกธุรกิจภาคการเงิน ออกจากธุรกิจ ในภาคการค้าหรือภาคอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน และมีลักษณะเด่นคือ การห้ามบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง ในฐานะตัวการ เช่น การออกกรมธรรม์ประกันภัย ประกันภัยค่าจูน หรือประกันวินาศภัย

ไปจนถึงการจ่ายเงินรายปีต่างๆ หรือการพัฒนาและการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้ง การลงทุนในบริษัทต่างๆ โดยผ่านพอร์ตการลงทุนของบริษัทหลักทรัพย์หรือบริษัทประกันภัยในเครือ

ซึ่งต่างจากกลุ่มธุรกิจของประเทศอังกฤษที่ไม่เข้มงวดมากนัก และมักจะประกอบธุรกิจการเงินหลายประเภทในนิติบุคคลเดียวกัน หรืออาจจะเปิดบริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจการเงินเฉพาะด้านเพื่อให้เกิดความชัดเจนหรือเพื่อขยายขอบเขตธุรกิจไปยังต่างประเทศ โดยจะให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการอนุญาตประกอบกิจการของบริษัทลูกในประเทศนอกสหภาพยุโรป หรือการที่บริษัทนอกสหภาพยุโรปจะเข้ามาตั้งบริษัทลูกในประเทศอังกฤษ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มธุรกิจกลุ่มนั้นในสหภาพยุโรป (Coordinating supervisor) จะหารือกับหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ว่าประเทศที่ตั้งของบริษัทในกลุ่มนั้นมีการกำกับแบบรวมกลุ่มที่สอดคล้องกับ Financial Conglomerates Directive ของสหภาพยุโรปหรือไม่ ก่อนจะอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ซึ่งหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทย ก็ให้ความสำคัญกับการอนุญาตประกอบกิจการของกลุ่มธุรกิจทางการเงินที่มีบริษัทจดทะเบียนในต่างประเทศเป็นบริษัทแม่เช่นกัน โดยจะให้สถาบันการเงินที่จดทะเบียนในต่างประเทศซึ่งเป็นบริษัทแม่ของกลุ่มธุรกิจการเงินนั้น จัดทำหนังสือสรุปหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มที่สถาบันการเงินจดทะเบียนในต่างประเทศนั้นถูกกำกับดูแลโดยผู้กำกับดูแลในต่างประเทศ และหนังสือรับทราบหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มและหน้าที่ของสถาบันการเงินจดทะเบียนในประเทศไทยในฐานะบริษัทแม่ของกลุ่มธุรกิจการเงินในประเทศไทย เพื่อให้ ธปท. พิจารณาก่อนอนุญาตให้มีการจัดตั้งกลุ่มธุรกิจทางการเงินนั้นในประเทศไทยได้ นอกจากนี้ แนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยยังส่งเสริมให้มีการตั้งบริษัทโฮลดิ้งเป็นบริษัทแม่ของกลุ่ม โดยมีสถาบันที่รับฝากเงินจากประชาชนเพียง 1 แห่งหรือ 1 รูปแบบ (One Presence) อยู่ภายในกลุ่มธุรกิจเดียวกัน และมีบริษัทที่ประกอบธุรกิจทางการเงินอื่นๆ หรือธุรกิจที่สนับสนุนธุรกิจการเงินเป็นบริษัทลูก เพื่อให้สามารถทำธุรกิจได้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากขึ้น *

ส่วนความสัมพันธ์ของบริษัทในกลุ่มนั้น ทั้งประเทศอังกฤษ อเมริกา และไทย ต่างก็ให้ความสำคัญกับอำนาจควบคุมที่แท้จริงซึ่งบริษัทหนึ่งมีต่ออีกบริษัทหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยสหรัฐอเมริกาจะมีข้อสันนิษฐานถึงความมีอำนาจควบคุมระหว่างกันที่ค่อนข้างจะเข้มข้นคือ เพียงมีการถือหุ้นตั้งแต่ 15% ขึ้นไปในบริษัทอื่นก็สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีอำนาจควบคุมในบริษัทนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าไม่มี ส่วนไทยและอังกฤษนั้นมีข้อสันนิษฐานที่ 20% เท่ากัน นอกจากนี้ ทั้งสามประเทศยังแบ่งบริษัทลูกในกลุ่มออกเป็นประเภทต่างๆ

* แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2547

โดยพิจารณาจากธุรกิจที่ดำเนินการ อำนาจควบคุมการบริหารงาน และข้อจำกัดในด้านกฎหมาย หรือการโอนเงินระหว่างกัน เช่น ไทยจะแบ่งบริษัทลูกออกเป็นกลุ่ม solo consolidation และกลุ่ม full consolidation ส่วนอเมริกาจะแบ่งเป็นบริษัทลูกในภาคการเงินและนอกภาคการเงิน และยังแบ่งบริษัทลูกในภาคการเงินออกเป็น consolidated และ non-consolidated subsidiaries ตามลักษณะการกำกับดูแล เพื่อประโยชน์ในด้านการคำนวณความเพียงพอของเงินกองทุน การจำกัดปริมาณสินเชื่อที่กลุ่มธุรกิจจะให้แก่ลูกหนี้รายใหญ่ ไปจนถึงปริมาณธุรกรรมภายในกลุ่ม ที่อนุญาตให้ดำเนินการได้

4.6.2 หน่วยงานกำกับดูแล

การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจทางการเงินของประเทศไทยนั้นคล้ายกับ สหรัฐอเมริกา คือมีหน่วยงานกำกับดูแลหลายหน่วยงานแยกตามประเภทธุรกิจ โดยมอบหมายให้ หน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลแบบรวมกลุ่มด้วย แต่อำนาจของ ธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการกับบริษัทในกลุ่มที่มีปัญหานั้น อาจยังไม่ชัดเจนเท่าอำนาจของ Fed ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การกระทำหรือการเป็นเจ้าของหรือการควบคุมบริษัทลูกที่ไม่ใช่ธนาคารของ BHC จะก่อให้เกิดความเสี่ยงร้ายแรงต่อความมั่นคงปลอดภัยทางการเงินหรือ เสถียรภาพของธนาคาร และไม่สอดคล้องกับหลักการด้านความมั่นคงของธนาคาร ซึ่งหลังจากได้ แจ้งเตือน รับฟังคำชี้แจง และปรึกษากับหน่วยงานกำกับดูแลเบื้องต้นอื่นๆ ของธนาคารแล้ว Fed มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ BHC หรือบริษัทลูกที่ไม่ใช่ธนาคารของมัน ยุติการกระทำเช่นนั้น หรือยุติความเป็นเจ้าของหรือการควบคุมบริษัทลูกนั้นภายใน 120 วันหรือตามที่กำหนด ทั้งโดยการขายหรือโดยการกระจายหุ้นของบริษัทลูกไปยังผู้ถือหุ้นของ BHC ตามสัดส่วนเดิม หรืออาจสั่ง ให้ BHC ยุติความเป็นเจ้าของหรืออำนาจควบคุมธนาคารในเครือภายใน 120 วันหรือตามที่ กำหนด โดย Fed อาจนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลที่มีเขตอำนาจในที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ BHC เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง ซึ่งศาลก็มีอำนาจที่จะสั่งและบังคับการให้เป็นไปตาม กฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง งด ยุติ หรือหลบเลี่ยงคำสั่งของ Fed ได้ เว้นแต่ มีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 30 วัน หลังจากคำสั่งมีผลบังคับ ศาลจึงจะ พิพากษายืนยัน หรือเพิกถอน หรือปรับแก้คำสั่งของ FRB และกำหนดให้ FRB ดำเนินการใดๆ ที่ ศาลเห็นว่าเหมาะสมได้ แต่หากการวินิจฉัยของ FRB เนื่องจากข้อเท็จจริงนั้น มีหลักฐานสำคัญ สนับสนุน ก็จะได้ว่าการวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด

ขณะที่หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มของไทย กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการไปตามลำดับ คือ ในกรณีที่ ธปท. ตรวจสอบพบว่า กลุ่มธุรกิจทางการเงินใด ไม่ได้มีการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยรวมที่ดีพอ ธปท. อาจสั่งการให้กลุ่มฯ ต้องดำรงเงินกองทุน

สูงกว่าปกติ หรืออาจสั่งให้กระทำการหรืองดกระทำการใด ๆ แต่จะยังไม่มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินนั้นเลิกกิจการบริษัทลูกและชำระบัญชี จนกว่าจะเกิดกรณีที่สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราที่กำหนด และปรากฏว่าสินทรัพย์ของบริษัทลูกนั้นไม่พอกับหนี้สิน หรือบริษัทลูกไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นปกติติดต่อกันเป็นเวลาสามเดือน ซึ่งถือว่าเงื่อนไขการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการกับบริษัทในกลุ่มที่มีปัญหานั้นค่อนข้างจำกัดกว่า Fed ซึ่งสามารถจะตัดบริษัทที่กำลังจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินออกจากกลุ่มได้ในทันทีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การกระทำหรือการเป็นเจ้าของหรือการควบคุมบริษัทลูกที่ไม่ใช่ธนาคารของ BHC จะก่อให้เกิดความเสี่ยงร้ายแรงต่อความมั่นคงปลอดภัยทางการเงินหรือเสถียรภาพของธนาคาร และไม่สอดคล้องกับหลักการด้านความมั่นคงของธนาคาร โดยไม่จำเป็นที่จะต้องรอให้สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราที่กำหนดเสียก่อน

แต่อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการได้ข้อมูลของบริษัทในกลุ่ม และการเข้าไปตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานในสถานประกอบการของบริษัทในกลุ่มนั้น สามารถทำได้โดยไม่มีข้อจำกัดมากมายเหมือนกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ที่จำกัดประเภทของข้อมูลที่ Fed จะเรียกให้ BHC และบริษัทลูกส่งมาให้ ได้เฉพาะในเรื่องฐานะทางการเงิน, ระบบการตรวจตราและควบคุมความเสี่ยงด้านการเงินและด้านปฏิบัติการ, การทำธุรกรรมกับสถาบันรับฝากเงินที่เป็นบริษัทลูกในกลุ่มนั้น และรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ซึ่ง Fed มีเขตอำนาจบังคับใช้ในบริษัทเหล่านั้นได้ โดย Fed จะยอมรับข้อมูลหรือรายงานที่ BHC และบริษัทลูกถูกกำหนดให้จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อหน่วยงานกำกับดูแลอื่นหรือเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะ และรายงานผลการตรวจสอบฐานะทางการเงินจากภายนอก ในขอบเขตเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ในกรณีที่ เป็นข้อมูลซึ่ง BHC และบริษัทลูกไม่เคยทำขึ้นเพื่อเสนอต่อหน่วยงานใดมาก่อน Fed จะต้องขอข้อมูลผ่านหน่วยงานที่กำกับดูแลโดยตรงก่อน หากไม่สามารถหามาได้และเป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นในการประเมินความเสี่ยงที่สำคัญ หรือประเมินการปฏิบัติตามกฎหมายที่ Fed มีอำนาจบังคับใช้ไปจนถึงระบบการติดตามและการควบคุมความเสี่ยงของ BHC และบริษัทลูก Fed จึงจะเรียกให้บริษัทลูกที่อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นจัดทำรายงานเหล่านั้นให้แก่ Fed โดยตรงได้

ส่วนในการตรวจสอบ BHC และบริษัทลูกนั้น กฎหมายกำหนดให้ Fed ทำได้ภายในวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงลักษณะการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของ BHC และบริษัทลูก, ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการและด้านการเงินซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงและมั่นคงของสถาบันรับฝากเงินในกลุ่ม, ระบบตรวจตราและควบคุมความเสี่ยง, การปฏิบัติตามกฎหมาย, ธุรกรรมและความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทลูกที่เป็นสถาบันรับฝากเงินกับ

บริษัทในเครือ โดย Fed อาจเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทในเครือซึ่งมีหน่วยงานกำกับดูแลอยู่แล้วได้ เฉพาะในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า

- (1) บริษัทลูกในเครือกำลังกระทำการที่มีความเสี่ยงต่อสถาบันการเงินในเครือ
- (2) ภายหลังจากที่ได้ตรวจสอบรายงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แล้ว พบว่าการเข้าตรวจสอบบริษัทลูกเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้ Fed ได้มาซึ่งข้อมูลที่เพียงพอของระบบการติดตามและควบคุมความเสี่ยง
- (3) บริษัทลูกไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ Fed มีเขตอำนาจบังคับใช้ ซึ่งการตรวจสอบแต่เฉพาะ BHC และสถาบันการเงินในกลุ่ม ยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้

โดยมีข้อจำกัดขอบเขตการตรวจสอบ เฉพาะบริษัทโฮลดิ้ง และบริษัทลูกของบริษัทโฮลดิ้ง ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและมั่นคงของสถาบันรับฝากเงินในเครืออันเนื่องมาจากขนาด, สถานะ หรือกิจกรรมของบริษัทลูก หรือลักษณะหรือขนาดของธุรกรรมระหว่างบริษัทลูกนั้นกับสถาบันรับฝากเงินในเครือ ทั้งนี้ Fed จะพยายามนำรายงานการตรวจสอบที่ได้ มาสอบทานกับรายงานที่ถูกทำขึ้นโดยหรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ เพื่อให้ผลการตรวจสอบมีความถูกต้อง และนำมาซึ่งการประสานงานกันของหน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ ในภาคการเงินทั้งระบบ

ส่วนอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการได้ข้อมูลและการตรวจสอบกลุ่มธุรกิจการเงินนั้น สามารถทำได้โดยไม่จำกัดประเภทของข้อมูล และไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยผ่านหน่วยงานกำกับดูแลอื่น แม้ว่าหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ในส่วนที่ว่าด้วยการตรวจสอบกลุ่มธุรกิจทางการเงินจะกำหนดว่า “ในกรณีที่บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินมีผู้กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เช่น บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทประกันชีวิต ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประสานงานกับผู้กำกับดูแลบริษัทนั้น เพื่อให้สามารถประเมินความเสี่ยงและความเพียงพอของเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจทางการเงินได้อย่างเหมาะสม” แต่ก็ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน จึงจะสามารถสั่งให้บริษัทในการกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นนั้น ส่งข้อมูลมายังธนาคารแห่งประเทศไทยได้ เหมือนในกฎหมายของสหรัฐ จึงถือว่าอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนนี้ ค่อนข้างจะสมบูรณ์ แต่อาจมีจุดอ่อนในเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ จนก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคตได้หากไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเพียงพอ เพราะการขอข้อมูลหรือการเข้าตรวจสอบของหน่วยงานกำกับดูแลหลายหน่วยงานโดย

ไม่มีการประสานงานกันนั้น นอกจากจะสิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากรของทางการไปกับการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการที่มากเกินไป โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานแต่ละแห่งเรียกร้องให้ผู้ประกอบการจัดส่งรายงานที่แตกต่างกัน หรือกรณีที่หน่วยงานกำกับดูแลแห่งหนึ่งจะมีคำสั่งให้บริษัทในกลุ่มกระทำหรืองดเว้นการกระทำใดๆ โดยไม่มีการหารือกับหน่วยงานที่กำกับดูแลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในกลุ่มธุรกิจนั้น ก็อาจทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้

ส่วนในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจทางการเงินทุกประเภทเป็นหน่วยงานเดียวกันคือ FSA จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการกำกับดูแลบริษัทในกลุ่มที่ตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษด้วยกัน แต่สำหรับกลุ่มธุรกิจที่มีบริษัทลูกอยู่ในต่างประเทศหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานอื่น FINANCIAL CONGLOMERATES AND OTHER FINANCIAL GROUPS REGULATIONS 2004 ของประเทศอังกฤษได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เน้นการปรึกษาหารือกันของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจในกลุ่มไว้ในข้อที่ 5 ว่า

“(1) ก่อนที่ FSA จะดำเนินการที่ถือเป็นการลงโทษสถานหนักหรือมาตรการที่มีลักษณะพิเศษต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ๆ FSA จะต้องหารือกับหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องนั้น ก่อนที่จะกระทำการดังนี้

(a) เปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาต ประกอบธุรกิจทางการเงินของบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน

(b) ประกาศผลการวินิจฉัย (Public censure) ในมาตรา 205 ของ FINANCIAL SERVICES AND MARKET ACT 2000 ว่าบริษัทใดๆ ในกลุ่มธุรกิจทางการเงินมีการกระทำที่เป็นการละเมิดข้อกำหนดของกฎหมาย

(c) กำหนดบทลงโทษ ตามมาตรา 206 (financial penalties) กับบริษัทในกลุ่มๆ ที่มีการกระทำละเมิดกฎหมาย FINANCIAL SERVICES AND MARKET ACT 2000

(d) ใช้อำนาจตาม Part XXV ของ FINANCIAL SERVICES AND MARKET ACT 2000 ในการออกคำสั่งให้บริษัทในกลุ่ม กระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ หรือ ชดใช้ความเสียหาย

(2) เว้นแต่กรณีที่

(a) FSA จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

(b) FSA ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการปรึกษาหารือก่อนดำเนินการ อาจจะทำให้ประสิทธิภาพของการดำเนินการตาม (1) ได้

(c) เมื่อกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ 3, 8(3) หรือ (4), 9 หรือ 10

(3) เมื่อเหตุผลหรือความจำเป็นใน (2) ได้ผ่านพ้นไปแล้ว เจ้าพนักงานจะต้องแจ้งถึงการดำเนินการที่ได้กระทำไปใน (1) ให้หน่วยงานกำกับดูแลอื่นที่มีหน้าที่ดูแลบริษัทในกลุ่มนั้น ทราบในทันทีที่เป็นไปได้”

ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างชัดเจนในการประสานงานกันของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะมีการปรับใช้บทลงโทษสถานหนักหรือมาตรการที่มีลักษณะพิเศษต่างๆ กับบริษัทในกลุ่มธุรกิจการเงินใดๆ เพื่อให้เกิดความรอบคอบและความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ ในภาคการเงินทั้งระบบ

4.6.3 เงินกองทุนของกลุ่ม

ประเทศอังกฤษ อเมริกา และไทย ต่างกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงพอของเงินกองทุนในระดับ Consolidated basis ซึ่งคำนวณจากงบการเงินรวมของกลุ่ม โดยให้ความสำคัญกับการดำรงเงินกองทุนในระดับที่เพียงพอต่อการรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เช่น ประเทศไทยกำหนดให้มีการคำนวณความเสี่ยงพอของเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ตามความเสี่ยงทั้งในระดับเดี่ยวและกลุ่ม โดยมีการจัดทำงบการเงินรวมทั้งของกลุ่ม solo และกลุ่ม full consolidation โดยอนุญาตให้นับส่วนของผู้ถือหุ้นส่วนน้อยของบริษัทที่บริษัทแม่ถือหุ้นมากกว่า 50% เป็นเงินกองทุนชั้นที่ 1 ของกลุ่มได้ จากนั้นจะหักรายการระหว่างกันภายในกลุ่ม (เงินลงทุนและเงินให้กู้ยืมระหว่างกัน) และรายการเงินลงทุนในบริษัทที่อยู่นอกกลุ่ม (บริษัทที่กลุ่มถือหุ้นไม่ถึง 50% สำหรับกลุ่ม full conso และ 75% สำหรับกลุ่ม solo conso) และบริษัทประกันภัยออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 และ 2 อย่างละครึ่ง ก่อนนำเงินกองทุนรวมที่ได้มาพิจารณาอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของทั้งสองกลุ่มว่าเป็นไปตามที่ ธปท. กำหนดหรือไม่ คือไม่ต่ำกว่า 8.5%

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาจะประเมินเงินกองทุนตามความเสี่ยง (The risk-based capital guidelines) เฉพาะธนาคารพาณิชย์และบริษัทโฮลดิ้งขนาดใหญ่ หรือบริษัทโฮลดิ้งที่ประกอบกิจการ nonbanking ในปริมาณที่มีนัยสำคัญเท่านั้น โดยจะหักเงินลงทุนในบริษัทนอกภาคการเงินออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 แต่ไม่หักเงินลงทุนใน Joint ventures ด้านการเงินและบริษัทที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่ง BHC ถือหุ้นเพียง 20-50% และไม่มีอำนาจควบคุม ออกจากเงินกองทุนรวมทั้งนี้ FRB อาจมีคำสั่งเป็นกรณีๆ ไป ให้หักเงินลงทุนในบริษัทเหล่านั้นจากเงินกองทุนรวม หรือใช้แนวทางเงินกองทุนถ่วงน้ำหนักความเสี่ยงที่เหมาะสมต่อสัดส่วนที่เหมาะสมของสินทรัพย์ของบริษัทดังกล่าว หรืออาจกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนตามความเสี่ยงที่สูงกว่าข้อกำหนดขั้นต่ำก็ได้

นอกจากการดำรงเงินกองทุนตามความเสี่ยงแล้ว อเมริกายังกำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์รวม (Tier 1 Leverage Measure) ตามระดับความมั่นคง

ของ BHCs ดังนี้ strong BHCs มีอัตราส่วนขั้นต่ำที่ต้องดำรงอยู่ที่ 3.0% ขณะที่ BHCs อื่นๆ อยู่ที่ 4.0% ซึ่ง FRB อาจกำหนดอัตราส่วนของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ให้สูงขึ้นได้ในสถานการณ์พิเศษที่มีความเสี่ยงมากขึ้น หรือใน BHCs ซึ่งไม่มีความมั่นคงเท่าที่ควร

ส่วนประเทศอังกฤษนั้น มีวิธีการประเมินความเสี่ยงพอของเงินกองทุนของกลุ่มอยู่หลายวิธี จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้ประสานงานซึ่งกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินกลุ่มนั้นว่าจะเลือกใช้วิธีใด โดยในการคำนวณเงินกองทุนรวมของกลุ่มจะคำนวณแบบ consolidation basis คือเปรียบกลุ่มธุรกิจเหมือนเป็นบริษัทเดียวกัน โดยยึดหลักการใช้เงินกองทุนชั้นที่สูงกว่าในชั้นที่ต่ำกว่า สำหรับการคำนวณในกรณีที่ส่วนประกอบของเงินกองทุนของแต่ละบริษัทในกลุ่มแตกต่างกัน และการพิจารณาว่าส่วนของผู้ถือหุ้นส่วนน้อยของบริษัทในกลุ่ม จะถูกรวมอยู่ในเงินกองทุนชั้นใดในเงินกองทุนรวมของกลุ่ม ก็ขึ้นอยู่กับว่าเป็นส่วนของผู้ถือหุ้นส่วนน้อยในบริษัทใด แล้วจึงรวมส่วนของผู้ถือหุ้นส่วนน้อยนั้นไว้ในเงินกองทุนชั้นเดียวกับการคำนวณเงินกองทุนในระดับ solo basis ของบริษัทนั้น โดยจะมีวิธีการคำนวณที่ต่างกันสำหรับกลุ่มธุรกิจซึ่งมีบริษัทในกลุ่มที่ต่างกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

จะเห็นได้ว่า การประเมินเงินกองทุนของกลุ่มในภาพรวมนั้น จะเน้นที่ความเสี่ยงพอของเงินกองทุนตามความเสี่ยงและการป้องกันการคำนวณเงินกองทุนซ้ำอันจะทำให้ธนาคารพาณิชย์มีเงินกองทุนที่แท้จริงไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งทั้งสามประเทศต่างก็มีหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวเอาไว้ โดยในประเทศอังกฤษมีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างจะซับซ้อนในการคำนวณเนื่องจากการแบ่งเงินกองทุนออกเป็นหลายชั้น ทั้ง tier one capital, tier two capital, tier three capital และ innovative tier one capital นอกจากนี้ ยังมีวิธีการคำนวณที่ต่างกันสำหรับกลุ่มธุรกิจซึ่งมีบริษัทในกลุ่มที่ต่างกันอีกด้วย ส่วนสหรัฐอเมริกาจะคำนวณเงินกองทุนตามความเสี่ยงเฉพาะกับธนาคารพาณิชย์และโฮลดิ้งคอมพานีที่มีนัยสำคัญเท่านั้น ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการที่สหรัฐอเมริกามีความเคร่งครัดในการแบ่งแยกประเภทธุรกิจทางการเงินและหน่วยงานกำกับดูแลออกจากกันอย่างชัดเจน หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับแบบรวมกลุ่มจึงไม่ค่อยมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้กิจการที่อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นปฏิบัติตามมากนักรวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุนด้วย

แต่สิ่งที่ทั้งสามประเทศเหมือนกันในการคำนวณงบการเงินรวมของกลุ่มก็คือการแยกบริษัทประกันออกไปไม่ว่ากลุ่มจะมีอำนาจควบคุมหรือไม่ก็ตาม โดยจะหักเงินลงทุนในบริษัทประกันออกจากเงินกองทุนรวมของกลุ่ม เนื่องจากธุรกิจประกันมีลักษณะของความเสี่ยงที่ซับซ้อนกว่าธุรกรรมทางการเงินทั่วไปมาก จนยากที่จะนำมาคำนวณรวมกันได้ แต่ยังคงให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลด้านอื่นๆ เช่น การประสานข้อมูลระหว่างกัน การดูแลทั้งในด้าน

ความมั่นคงทางการเงิน และวิธีการดำเนินธุรกิจเพื่อมิให้ชื่อเสียงในแง่ร้ายของบริษัทประกันส่งผลกระทบต่อมายังบริษัทในกลุ่มได้

4.6.4 ธุรกรรมภายในของกลุ่มและการกระจุกตัวของสินเชื่อ

หลักเกณฑ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับธุรกรรมภายในของกลุ่มธุรกิจทางการเงินนั้น จะพิจารณาเป็น 2 ระดับ คือ

1) ธุรกรรมการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพันหรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ ระหว่างสถาบันการเงิน กับบริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation ซึ่งจะไม่จำกัดปริมาณทั้งต่อรายและโดยรวม เนื่องจากบริษัทลูกในกลุ่มนี้ถือเสมือนเป็นแผนกหนึ่งของสถาบันการเงิน ด้วยเหตุที่สถาบันการเงินถือหุ้นอยู่ถึง 75% และมีการบริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันการเงินโดยตรง โดยไม่มีข้อจำกัดในด้านกฎหมายหรือการโอนเงินระหว่างประเทศที่ทำให้ไม่สามารถโอนเงินจากบริษัทลูกไปยังสถาบันการเงินได้

2) ธุรกรรมระหว่างบริษัทในกลุ่ม solo consolidation กับบริษัทนอกกลุ่ม solo consolidation ซึ่งจะไม่จำกัดปริมาณต่อราย แต่จำกัดปริมาณโดยรวมที่ร้อยละ 25 ของเงินกองทุนของกลุ่ม solo consolidation แต่จะไม่นับรวมถึงเงินลงทุนในบริษัทลูกในกลุ่ม ที่บริษัทแม่ได้หักเงินลงทุนในบริษัทลูกดังกล่าวออกจากเงินกองทุนของกลุ่ม solo consolidation แล้ว โดยจะต้องให้คณะกรรมการบริษัทให้สัตยาบันรับรองการทำธุรกรรมในการประชุมครั้งถัดไปในทุกกรณี

ทั้งนี้ จะต้องถือปฏิบัติตามนโยบายการทำธุรกรรมภายในของกลุ่มธุรกิจการเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริษัทแม่ และมีกระบวนการ เงื่อนไข หรือข้อกำหนดที่เป็นปกติ เหมือนกับการทำธุรกรรมกับบุคคลทั่วไป โดยในกรณีที่มีการทำธุรกรรมภายในด้วยเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่ผิดไปจากธุรกรรมปกติหรือไม่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ให้คณะกรรมการบริษัทรับผิดชอบในการอนุมัติการทำธุรกรรมดังกล่าวทุกกรณี และจัดทำเอกสารหลักฐานระบุเหตุผลความจำเป็นแล้วรายงานให้บริษัทแม่ทราบ

ส่วนประเทศอเมริกาจะจำกัดปริมาณธุรกรรมระหว่างธนาคารกับบริษัทในเครือแห่งหนึ่งไว้ ไม่ให้เกิน 10% ของเงินกองทุนและส่วนเกินทุนของธนาคาร โดยจำนวนรวมของธุรกรรมที่ธนาคารทำกับบริษัทในเครือทั้งหมดต้องไม่เกิน 20% และจะต้องมีหลักประกันเต็มจำนวน โดยมีการกำหนดมูลค่าของหลักประกันแต่ละประเภทไว้ แต่ในกรณีที่บริษัทลูกด้านการเงิน (financial subsidiaries) ของธนาคาร ก็จะได้รับยกเว้นจากข้อจำกัด 10% ข้างต้น

แต่ยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัด 20% โดยถือว่าการขยายเครดิตของบริษัทในเครือของธนาคารแก่บริษัทลูกด้านการเงินนั้น เป็นการขยายเครดิตของธนาคารด้วย

อย่างไรก็ตาม ธุรกรรมระหว่างธนาคารกับบริษัทในกลุ่ม จะต้องมีการเปิดเผยและเงื่อนไขซึ่งสอดคล้องกับความมั่นคงปลอดภัยในทางปฏิบัติของธนาคาร และห้ามธนาคารซื้อสินทรัพย์คุณภาพต่ำจากบริษัทในเครือ เว้นแต่ได้กระทำการซื้อสินทรัพย์ก่อนที่สินทรัพย์จะถูกครอบครองโดยบริษัทในเครือ หรือเป็นการต่ออายุสินเชื่อ หรือการขยายเครดิตเพิ่มเติมที่ธนาคารเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้สินเชื่อแก่บริษัทนอกเครือซึ่งเดิมถูกริเริ่มให้กู้โดยบริษัทในเครือ ถ้าสินเชื่อนั้นไม่ได้เป็นสินทรัพย์คุณภาพต่ำอยู่ในขณะที่ธนาคารได้ซื้อ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อการเพิ่มจำนวนเงินที่จะได้รับชำระหนี้คืนให้มากขึ้น โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการของธนาคาร

การให้สินเชื่อหรือการขยายเครดิต (Advances) แก่บริษัทลูกซึ่งไม่ถือว่าเป็นการลงทุนในบริษัทลูกนั้น จะไม่ถูกหักออกจากเงินกองทุนของบริษัทแม่ แต่จะถูกรวมในสินทรัพย์รวมของบริษัทแม่โดยกำหนดน้ำหนักความเสี่ยงไว้ที่ 100% หรือน้อยกว่าหากมีหลักประกันที่มั่นคง อย่างไรก็ตาม การขยายเครดิตเหล่านี้อาจถูกหักจากเงินกองทุนรวมของบริษัทแม่ ถ้า FRB เห็นว่าก่อให้เกิดความเสี่ยงที่เทียบได้กับความเสี่ยงของการลงทุน หรือเกี่ยวข้องกับปัจจัยเสี่ยงอื่นๆ เช่น การขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน ซึ่งสร้างความกังวลต่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล

สำหรับประเทศอังกฤษ การให้สินเชื่อ ลงทุน หรือก่อภาระผูกพันแก่บริษัทในกลุ่มธุรกิจเดียวกันจะได้รับสิทธิพิเศษหรือการยกเว้นจากข้อจำกัดต่างๆ เช่น การกำหนดน้ำหนักความเสี่ยงของสินทรัพย์ดังกล่าวเท่ากับ 0 ในการคำนวณความเสี่ยงด้านเครดิตแบบ Standardized approach นอกจากนี้ ธุรกรรมภายในของกลุ่มธุรกิจการเงินในระดับต่างๆ ทั้ง consolidation group, UK integrated group, Wider integrated group หรือ Financial Conglomerate ก็จะได้รับสิทธิพิเศษในระดับที่แตกต่างกัน เช่น การให้สินเชื่อแก่บริษัทในกลุ่มที่ตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษเหมือนกัน ก็จะไม่ถูกจำกัดโดย large exposure limits แต่หากเป็นการให้สินเชื่อหรือก่อภาระผูกพันแก่บริษัทในกลุ่มซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษ จะได้รับการยกเว้นจาก large exposures limits ในระดับ solo level แต่ผลรวมของการให้สินเชื่อจะถูกจำกัด ส่วนการให้สินเชื่อของ UK Integrated Group แก่บริษัทในกลุ่มที่อยู่นอกประเทศอังกฤษ (residual block) อาจได้รับการยกเว้นจาก 25% limit แต่ไม่เกิน 50% ของเงินทุนของ UK Integrated Group นั้น โดยจะได้รับการยกเว้นเพื่อเป้าหมายในการคำนวณเงินกองทุนของกลุ่มด้วย

4.6.5 กรรมการหรือฝ่ายบริหารของบริษัทในกลุ่ม

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 มาตรา 55 ให้นำความใน มาตรา 25 ที่ว่าด้วยการขอความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อนการแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน มาใช้บังคับกับการแต่งตั้ง บุคคลในตำแหน่งเดียวกันของบริษัทแม่ของสถาบันการเงิน และบริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจของบริษัทแม่ หรือบริษัทลูกของสถาบันการเงินกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยบทบัญญัติ ดังกล่าวมิได้กำหนดให้นำมาตรา 24 ที่ว่าด้วยลักษณะต้องห้าม รวมทั้งมาตรา 26, 27 และ 28 เกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการต่อผู้ถือหุ้น ผู้ฝากเงิน หรือผู้ถือตั๋วสัญญาใช้เงินที่ เกิดจากการระดมเงินจากประชาชน มาอนุโลมใช้กับบริษัทในกลุ่มด้วย

แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ออกหลักเกณฑ์ในการอนุโลมใช้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลเรื่องคุณสมบัติของกรรมการและผู้มี อำนาจในการจัดการ มาใช้กับบริษัทลูกทุกบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินเช่นเดียวกับสถาบัน การเงิน และให้นำกระบวนการขอความเห็นชอบก่อนการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการและ ผู้มีอำนาจในการจัดการทุกคน มาใช้ในบริษัทโฮลดิ้งด้วย ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งบุคคลใหม่หรือ แต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ส่วนบริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation นั้นให้ใช้บังคับ เฉพาะบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งหมายถึงผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดเท่านั้น หลักเกณฑ์ ดังกล่าวจึงมีความที่ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักความเหมาะสม (Fit and Proper Principles) ที่ BIS และ Joint Forum แนะนำให้มีการตรวจสอบคุณภาพของฝ่ายจัดการในระดับกลุ่ม ในทำนองเดียวกันกับการกำกับดูแลธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น โดยเฉพาะบริษัทแม่ที่ไม่มี กฎหมายควบคุมซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดการธุรกิจของบริษัทที่มีกฎหมายควบคุม และเกี่ยวข้องกับ การกระจายหรือควบคุมความเสี่ยงของทุกบริษัทในกลุ่ม

ส่วนประเทศอเมริกานั้น จะนำกระบวนการขอความเห็นชอบก่อนการ แต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการ หรือฝ่ายบริหาร หรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของฝ่าย บริหาร มาใช้บังคับเฉพาะกับธนาคารพาณิชย์หรือ Bank holding company ซึ่งมีเงินกองทุนไม่ เป็นไปตามข้อกำหนดขั้นต่ำ หรือกำลังประสบปัญหา หรือเป็นสถาบันที่ FRB เห็นสมควร โดยกำหนดให้สถาบันเหล่านั้น จัดทำหนังสือแจ้งรายชื่อและคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง แก่ FRB ไม่น้อยกว่า 30 วัน ซึ่งหาก FRB พบว่า ประสพการณ์ คุณสมบัติ หรือความซื่อสัตย์สุจริต ของบุคคลนั้น ยังไม่เหมาะสมหรือเป็นประโยชน์แก่ผู้ฝากเงินหรือสาธารณชนเท่าที่ควร ก็อาจไม่

อนุญาตให้แต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นกรรมการหรือฝ่ายบริหารของธนาคารหรือ bank holding company ได้ ซึ่งผู้ถูกเสนอชื่อก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ FRB ได้ ภายใน 15 วัน

สำหรับประเทศอังกฤษ Financial Services and Markets Act 2000 section 59 ได้กำหนดให้ทุกบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการที่มีกฎหมายควบคุมทั้ง 52 ประเภท เอาใจใส่เพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดในกิจการเหล่านั้น ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแลแล้วว่ามีคุณสมบัติเหมาะสม โดยจะให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์สุจริต, ความมีคุณธรรม, ชื่อเสียงเกียรติคุณ, ความสามารถ, สมรรถภาพ และความมั่นคงทางการเงินของบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นอย่างมาก แต่หากภายหลังปรากฏข้อมูลที่ FSA พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งผ่านความเห็นชอบแล้วนั้นไม่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่นั้นอีกต่อไป ก็อาจเพิกถอนความเห็นชอบที่เคยให้ไว้แล้วได้ โดยได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งและวิธีการยื่นคำร้องต่อ FSA เพื่อพิจารณาไว้ใน High Level Standards ของ FSA Handbook ซึ่งเป็นไปตามหลัก Fit and Proper ที่มีผลใช้บังคับกับทุกบริษัทในกลุ่มธุรกิจการเงินด้วย

4.7 ผลกระทบของเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มต่อธุรกิจธนาคารพาณิชย์

จากการศึกษารายละเอียดของหลักเกณฑ์ใหม่จะเห็นได้ว่า เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มนั้นให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน (Financial Conglomerate) นอกเหนือจากเดิมที่เคยมีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเพียงอย่างเดียว และการมีผลใช้บังคับของเกณฑ์การกำกับนี้ ยังมีผลต่อธุรกิจธนาคารพาณิชย์หลายประการ คือ¹

4.7.1 เปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์สามารถขยายขอบเขตการดำเนินธุรกิจได้มากกว่าในอดีต จากเดิมที่การถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์ในบริษัทจำกัดมากกว่า 10% ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นครั้งๆ ไป แต่ปัจจุบันการผ่อนคลายให้ธนาคารพาณิชย์สามารถจัดตั้งกลุ่มธุรกิจทางการเงิน และดำเนินธุรกิจในรูปแบบ Universal Banking หรือการให้บริการทางการเงินครบวงจรได้ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันระยะยาวให้กับสถาบันการเงินไทย

¹ บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย, “เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม...ผลกระทบต่อธุรกิจธนาคารพาณิชย์,” วารสารศูนย์วิจัยกสิกรไทย 12, 1882 (กรกฎาคม 2549): 1-10

4.7.2 ผลักดันให้สถาบันการเงินแม่ ต้องเข้าไปดูแลการดำเนินธุรกิจของบริษัทที่ตนเองเข้าไปถือหุ้น พร้อมๆ กันกับการดูแลธุรกิจตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการรักษาระดับเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจทางการเงินให้เหมาะสม การรายงานนโยบายการดำเนินธุรกิจของกลุ่มและกำหนดนโยบายบริหารความเสี่ยงภายใน การจัดทำรายการทางการเงินของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ฯลฯ ซึ่งล้วนมีผลต่อการวางแผนทางธุรกิจในอนาคต และกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้แก่สถาบันการเงิน เพราะเครื่องบ่งชี้ทางการเงินต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ระดับเงินกองทุน ต่อสินทรัพย์เสี่ยง ปริมาณหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ไปจนถึงข้อมูลอื่นๆ ของสถาบันการเงินและบริษัทในกลุ่ม จะถูกรวมมาพิจารณาเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจทางการเงินทั้งหมดในอนาคต

4.7.3 การแบ่งประเภทของบริษัทในกลุ่มตามสัดส่วนการถือหุ้น ที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในการดำเนินการตามข้อกำหนดของเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม เช่น ปริมาณของธุรกรรมที่สามารถทำกับสถาบันการเงินได้ ไปจนถึงการอนุญาตให้สถาบันการเงินสามารถนับส่วนของผู้ถือหุ้นส่วนน้อยของบริษัทซึ่งประกอบธุรกิจทางการเงินหรือธุรกิจสนับสนุน ที่สถาบันการเงินถือหุ้นมากกว่า 50% เป็นเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจทางการเงินได้นั้น ได้เพิ่มแรงจูงใจให้สถาบันการเงินเข้าถือหุ้นในบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินจนมีอำนาจควบคุมมากขึ้น และลดสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทที่ประกอบธุรกิจอื่นลง เหลือไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อจะได้ไม่ต้องนำเงินลงทุนดังกล่าว หักออกจากเงินกองทุนของสถาบันการเงิน ทำให้โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจทางการเงินมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเงินที่ชัดเจนมากขึ้น

4.7.4 เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มส่งผลให้ปัจจัยในเรื่องเงินกองทุน กลายเป็นหัวใจสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจแบบ Universal Banking เนื่องจากสถาบันการเงินจะต้องวางแผนในการดำรงเงินกองทุน ให้สามารถรองรับธุรกิจในเครือได้ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ก่อนการเตรียมวางแผนการขยายธุรกิจ สถาบันการเงินจึงต้องตัดสินใจในการเพิ่มหรือลดสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทหรือธุรกิจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถือหุ้นในบริษัทประกันภัย และในบริษัทที่ไม่มีอำนาจควบคุม เพราะจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับความเพียงพอของเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ได้ แม้ว่าในระยะแรก ผลกระทบของเกณฑ์การกำกับ ต่อความเพียงพอของระดับเงินกองทุนของธนาคารจะดูเหมือนไม่มากนัก เนื่องจากธนาคารส่วนใหญ่ล้วนมีสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเกินกว่าเกณฑ์ 8.5% ที่ทางการกำหนดค่อนข้างมาก แต่ในระยะยาวแล้ว ปัจจัยที่มีผลต่อความเพียงพอของสัดส่วนเงินกองทุนจะขึ้นอยู่กับ ความเชื่อมั่นของนักลงทุน ซึ่งมีผลกระทบต่อราคาหลักทรัพย์ของธนาคาร ความพร้อมในเรื่องเงินทุน เครือข่าย และบุคลากรในการขยายธุรกิจในระยะยาว คุณภาพสินทรัพย์ ระบบการบริหารความเสี่ยง ความสามารถในการสร้างผล

กำไร และการเติบโตหรือขนาดของบริษัทในกลุ่มธุรกิจการเงิน เป็นต้น โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันที่ภาวะเศรษฐกิจมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของความเสี่ยงในการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์ที่มีความพร้อมมากกว่า จึงเป็นผู้ที่จะสามารถขยายธุรกิจ และรองรับการมีผลบังคับใช้ของเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.7.5 เพิ่มบรรยากาศการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินในการเสนอบริการที่หลากหลายให้กับลูกค้า ซึ่งสถาบันการเงินขนาดใหญ่น่าจะได้เปรียบกว่าสถาบันการเงินขนาดเล็กทั้งในด้านเงินทุน เครือข่าย และความหลากหลายของบริการ ดังนั้น สถาบันการเงินหรือกลุ่มธุรกิจทางการเงินที่มีขนาดเล็กกว่า คงจะต้องพยายามหาช่องทางเพิ่มโอกาสทางธุรกิจโดยการรวมตัวกัน หรือการสร้างพันธมิตรทางธุรกิจที่จะช่วยให้สถาบันการเงินดังกล่าวสามารถเสนอบริการที่ครอบคลุม และสามารถแข่งขันกับกลุ่มธุรกิจทางการเงินที่มีขนาดใหญ่กว่าได้

ส่วนในประเด็นที่ว่า เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มอาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขัน ระหว่างบริษัทในกลุ่มที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันการเงินกับบริษัทนอกกลุ่ม เช่น บริษัทลิสซิ่งของค่ายรถยนต์ เนื่องจากบริษัทในกลุ่มมีภาระที่จะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ของทางการในระดับที่มากกว่านั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของผลประโยชน์ที่บริษัทในกลุ่มจะได้รับ ไม่ว่าจะเป็นความได้เปรียบในเรื่องของแหล่งเงินทุน การใช้เครือข่ายสาขาเป็นช่องทางการขายผลิตภัณฑ์ของบริษัท ไปจนถึงการมีฐานลูกค้าจำนวนมากในการนำเสนอผลิตภัณฑ์แล้ว ถือว่าบริษัทที่อยู่ภายใต้กลุ่มธุรกิจทางการเงินยังมีจุดแข็งที่ทดแทนกับภาระที่เพิ่มมากขึ้นได้ จึงไม่น่าจะมีปัญหาในด้านการแข่งขัน

4.7.6 เป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัว หรือการร่วมมือกันระหว่างองค์กรกำกับดูแลต่างๆ (Integrated Supervision) เนื่องจากการดำเนินธุรกิจทางการเงินที่มีความซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน รวมทั้งการออกผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างผลิตภัณฑ์ทางการเงินหลายประเภทเข้าด้วยกัน ทำให้ธุรกิจการเงินทุกประเภทจำเป็นต้องมีระบบการกำกับดูแลที่ครอบคลุมมากขึ้น ทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับความเสี่ยง ดังนั้น สิ่งสำคัญที่องค์กรกำกับดูแลธุรกิจภาคการเงินจะต้องคำนึงถึงก็คือ ประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างธุรกิจการเงินต่างๆ ประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลภาคการเงิน การสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่กลมกลืน มีความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือ ซึ่งจะส่งผลให้ทางการสามารถดูแลระบบการเงินได้อย่างครอบคลุม และนำไปสู่ความเท่าเทียมกันในการแข่งขันของภาคการเงินทั้งระบบได้ในที่สุด

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

แม้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะทำให้หลายประเทศเพิ่มความเสี่ยงและให้ความสำคัญกับความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์มากขึ้น แต่ขณะเดียวกันกระแสโลกาภิวัตน์และอิทธิพลของตลาดก็ผลักดันให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจที่หลากหลายและมีความเสี่ยงมากขึ้นในลักษณะของ Universal Banking ซึ่งพัฒนาการทั้งสองด้านนี้ นำไปสู่คำถามที่ว่า เป็นไปได้หรือไม่ที่ธนาคารพาณิชย์จะประกอบธุรกิจในขอบเขตที่กว้างและหลากหลายโดยไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์

ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ หรือ BIS ซึ่งเป็นองค์กรศูนย์กลางในการทำวิจัยทางเศรษฐกิจและการเงินเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบการเงิน จึงได้คิดค้นหลักการกำกับแบบรวมกลุ่มหรือ Consolidated Supervision ขึ้น เพื่อกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินธุรกิจที่ซับซ้อนขึ้น โดยออก Core Principles for Effective Banking Supervision ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มไว้ในข้อ 24 ว่า “องค์ประกอบที่ขาดเสียมิได้ของการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์คือ ผู้กำกับดูแลมีการกำกับดูแลและตรวจตราของกลุ่มของธนาคารโดยรวมอย่างเพียงพอและเหมาะสม โดยนำหลักการเกี่ยวกับความมั่นคงมาใช้กับธุรกิจทุกประเภทที่ดำเนินการโดยบริษัทในกลุ่มทั่วโลก” และได้พัฒนา the Core Principles Methodology เพื่อช่วยประเมินคุณภาพของระบบการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศต่างๆ โดยในส่วนของหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มนั้น จะมุ่งเน้นกำกับดูแลฐานะการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจทางการเงินทั้งในภาพรวม (Consolidated Basis) ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลแบบเดี่ยว (Solo Basis) เพื่อให้สถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงินมีการดำเนินงานที่เหมาะสมและมีความมั่นคง โดยมีมาตรฐานพื้นฐาน 10 ประการ และมาตรการเพิ่มเติมอีก 3 ประการ* ซึ่งเน้นให้หน่วยงานกำกับดูแลเข้าใจโครงสร้างและการดำเนินงานของทุกกิจการในกลุ่มอย่างถ่องแท้ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และมีอำนาจที่จะกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลความมั่นคงโดยรวมของกลุ่ม ทั้งในเรื่องความเพียงพอของเงินกองทุน การทำธุรกรรมภายในกลุ่ม และการจำกัดปริมาณการให้สินเชื่อและภาวะผูกพัน รวมทั้ง ดูแลให้ธนาคารมีระบบการจัดการและควบคุมดูแลการดำเนินงานของบริษัทในกลุ่มอย่างเหมาะสม

* โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 3.2.1

นอกจาก BIS แล้ว the Joint Forum on Financial Conglomerates (Joint Forum) ก็เป็นองค์กรระหว่างประเทศอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งรวบรวมข้อเสนอแนะที่จะเป็นแนวทางในการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินขนาดใหญ่ไว้ใน the Joint Forum's 1999 report 4 หลักการ คือ การประเมินความเสี่ยงของเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจการเงินในภาพรวม โดยเน้นที่การป้องกันการนับเงินกองทุนก่อนเดียวกันซ้ำในหลายบริษัท (double or multiple gearing), หลักความเหมาะสม (Fit and Proper Principles) ซึ่งเสนอแนะให้มีการตรวจสอบคุณภาพการจัดการในระดับกลุ่มในทำนองเดียวกันกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์, หลักการแบ่งปันข้อมูล (Information Sharing) ซึ่งเน้นประสิทธิภาพของการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล และเน้นการระบุประเภทของข้อมูลซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลในสถานการณ์พิเศษ และหลักการประสานงานกัน (Coordination) ซึ่ง Joint Forum ได้เสนอแนวทาง การมีผู้กำกับดูแลเดียว (a single supervisor) หรือผู้ประสานงาน (a coordinator) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำในการกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินและช่วยให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้กำกับดูแลทำได้ง่ายขึ้น*

แม้ว่าแนวทางการกำกับแบบรวมกลุ่มขององค์กรระหว่างประเทศทั้งสององค์กรนี้จะไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่ธนาคารกลางของประเทศต่างๆ ก็รับเอามาปรับใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของตน เนื่องจากเป็นหลักการที่คิดค้นโดยองค์กรกลางทางการเงินระหว่างประเทศซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางการเงินเป็นอย่างมาก ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย ที่ต้องติดต่อด้านการค้าและการลงทุนกับประเทศเหล่านี้ ต้องมีมาตรฐานในการกำกับดูแลสถาบันการเงินซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลไปด้วย มิฉะนั้น ก็อาจจะไม่สามารถทำการค้ากับประเทศพัฒนาแล้วเหล่านั้นได้

และด้วยเหตุที่ประเทศต่างๆ ล้วนรับเอาแนวทางขององค์กรทางการเงินระหว่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศตน ดังนั้น หลักเกณฑ์ของแต่ละประเทศจึงมีสาระสำคัญที่ค่อนข้างตรงกัน จะต่างกันก็เพียงเทคนิคที่ใช้ หรือในส่วนของรายละเอียด เช่น โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเลือกที่จะให้มีการประกอบธุรกิจ Universal Banking ในบริษัทโฮลดิ้งคอมพานี หรือบริษัทลูกของบริษัทโฮลดิ้งคอมพานี มากกว่าที่จะให้ดำเนินการโดยธนาคารพาณิชย์เองหรือโดยบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ เพื่อกันมิให้ความเสียหายที่เกิดจากการประกอบธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงลุกลามมายังธนาคารได้โดยง่าย ต่างจากประเทศไทยและอังกฤษที่อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง เช่น ธุรกิจธนาคารเพื่อการ

* โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 3.2.2

ลงทุน หรือธุรกิจประกันภัย ในบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ได้ แต่ก็ได้วางมาตรการที่รัดกุมในการควบคุมมิให้ความเสียหายในบริษัทลูกเหล่านั้นส่งผลร้ายมายังธนาคารพาณิชย์ได้ เช่น การหักเงินลงทุนในบริษัทเหล่านั้น ออกจากเงินกองทุนรวมของกลุ่ม หรือการจำกัดปริมาณการให้สินเชื่อ ลงทุนและก่อภาระผูกพันแก่บริษัทลูกเหล่านั้นไม่ให้มากเกินไป เป็นต้น*

นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างเรื่องหน่วยงานกำกับดูแล แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและไทยต่างมอบหมายให้หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เป็นเจ้าภาพหลักในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจในเครือ แต่อำนาจหน้าที่ของสองหน่วยงานนี้ก็มีความแตกต่างกันคือ อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการกับบริษัทในกลุ่มที่มีปัญหานั้น ยังไม่ชัดเจนเท่ากับอำนาจของ Federal Reserve (Fed) โดยเฉพาะกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การกระทำ หรือการเป็นเจ้าของ หรือการควบคุมบริษัทลูกที่ไม่ใช่ธนาคารของบริษัทแม่ในกลุ่มนั้น จะทำให้เกิดความเสี่ยงร้ายแรงต่อความมั่นคงปลอดภัยทางการเงินหรือเสถียรภาพของธนาคาร ซึ่ง Fed มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้บริษัทแม่หรือบริษัทลูกที่ไม่ใช่ธนาคารในกลุ่ม ยุติการกระทำเช่นนั้น หรือยุติความเป็นเจ้าของหรือการควบคุมบริษัทลูกนั้นภายใน 120 วัน หรือจะสั่งให้บริษัทแม่ยุติความเป็นเจ้าของหรืออำนาจควบคุมธนาคารพาณิชย์ก็ได้ ต่างจากอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ต้องรอให้เงินกองทุนของธนาคารลดลงจนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราที่กำหนด และปรากฏว่าสินทรัพย์ของบริษัทลูกนั้นไม่พอกับหนี้สิน หรือไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นปกติติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสามเดือน จึงจะสั่งให้ธนาคารเลิกกิจการบริษัทลูกได้

แต่อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการได้ข้อมูลของบริษัทในกลุ่ม และการเข้าไปตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานในสถานประกอบการของบริษัทในกลุ่มนั้น สามารถทำได้โดยไม่มีข้อจำกัดมากมายเหมือนกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ที่จำกัดทั้งประเภทของข้อมูลและกระบวนการได้มา โดยเฉพาะถ้าบริษัทนั้นมีหน่วยงานกำกับดูแลอยู่แล้ว และข้อมูลที่ Fed ต้องการ เป็นข้อมูลซึ่งบริษัทแม่และบริษัทลูกไม่เคยทำขึ้นเพื่อเสนอให้หน่วยงานใดมาก่อน Fed จะต้องขอข้อมูลผ่านหน่วยงานที่กำกับดูแลโดยตรงก่อน หากไม่สามารถหามาได้และเป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นในการประเมินความเสี่ยงที่สำคัญ หรือประเมินการปฏิบัติตามกฎหมายที่ Fed มีอำนาจบังคับใช้ ไปจนถึงระบบการติดตามและการควบคุมความเสี่ยงของบริษัทแม่และบริษัทลูก Fed จึงจะเรียกให้บริษัทลูกที่อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นจัดทำรายงานเหล่านั้นให้แก่ Fed โดยตรงได้

* โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 3.3.1.1

ส่วนการเข้าตรวจสอบบริษัทอื่น ๆ ในกลุ่มนั้น กฎหมายให้อำนาจ Fed ทำได้ภายในวัตถุประสงค์ที่จำกัด และเฉพาะในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบริษัทลูกในเครือกำลังกระทำการที่มีความเสี่ยงต่อสถาบันการเงิน หรือการเข้าตรวจสอบเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้ Fed ได้มาซึ่งข้อมูลเพียงพอของระบบการติดตามและควบคุมความเสี่ยง หรือกรณีที่บริษัทลูกในกลุ่มไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ Fed มีเขตอำนาจบังคับใช้ ซึ่งการตรวจสอบแต่เฉพาะบริษัทแม่และสถาบันการเงินในกลุ่มยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้ โดยจำกัดขอบเขตการตรวจสอบเฉพาะบริษัทโฮลดิ้ง และบริษัทลูกของบริษัทโฮลดิ้ง ซึ่งมีขนาด, สถานะ, หรือลักษณะของธุรกรรมระหว่างบริษัทลูกนั้นกับสถาบันรับฝากเงินในเครือ ที่สามารถส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและมั่นคงของสถาบันรับฝากเงินในเครือได้เท่านั้น

แม้ว่าอำนาจที่กว้างขวางของธนาคารแห่งประเทศไทยในการได้ข้อมูลและการตรวจสอบกลุ่มธุรกิจการเงิน โดยไม่จำกัดประเภท และไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยผ่านหน่วยงานกำกับดูแลอื่น จะมีข้อดีในด้านความคล่องตัวและรวดเร็วในการทำงาน แต่ก็มีจุดอ่อนในด้านความชำนาญและความรับผิดชอบร่วมกันของผู้กำกับดูแลต่าง ๆ และอาจสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการมากเกินไป โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานแต่ละแห่งเรียกร้องให้ผู้ประกอบการจัดส่งรายงานที่แตกต่างกัน หรือกรณีที่หน่วยงานกำกับดูแลแห่งหนึ่งจะมีคำสั่งให้บริษัทในกลุ่มกระทำหรืองดเว้นการกระทำใดๆ โดยไม่มีการหารือกับหน่วยงานที่กำกับดูแลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในกลุ่มธุรกิจนั้น ก็อาจจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ หน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจการเงินแต่ละประเภทจึงจำเป็นต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทั้งในสถานการณ์ปกติและในสถานการณ์พิเศษ

หลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการกำกับแบบรวมกลุ่มคือ การประเมินเงินกองทุนของกลุ่มในภาพรวม (Fully Consolidated Basis) โดยจะเน้นที่ความเพียงพอของเงินกองทุนตามความเสี่ยง และการป้องกันการค้าฉ้อฉลเงินกองทุนซ้ำกันจะทำให้ธนาคารพาณิชย์มีเงินกองทุนที่แท้จริงไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งทั้งสามประเทศต่างนำเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำของ Basel II มาปรับใช้ ทำให้มีเกณฑ์การคำนวณที่คล้ายกัน จะต่างกันบ้างก็เป็นในส่วนรายละเอียด เช่น การหักเงินลงทุนในบริษัทใดๆ ออกจากเงินกองทุนรวม ซึ่งประเทศไทยจะหักเงินลงทุนในบริษัทที่กลุ่มถือหุ้นไม่ถึง 50% และบริษัทที่ประกอบธุรกิจนอกภาคการเงิน ออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 อย่างละครึ่ง แต่อเมริกาจะหักเงินลงทุนในบริษัทนอกภาคการเงินจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 โดยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์กับจำนวนหุ้นที่ถือ และหักเงินลงทุนในบริษัทลูกด้านการเงินของธนาคาร ออกจากเงินกองทุนชั้นที่ 1 และ 2 ของธนาคารอย่างละครึ่ง แต่จะไม่หัก

เงินลงทุนใน Joint ventures ด้านการเงินและบริษัทที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่ง BANK HOLDING COMPANY (BHC) ถือหุ้นเพียง 20-50% และไม่มีอำนาจควบคุม ออกจากเงินกองทุนรวม เป็นต้น

นอกจากนี้ อเมริกาจะปรับระดับความเข้มงวดของหลักเกณฑ์การกำกับไปตามความเสี่ยงของ BHCs นั้น ๆ โดยจะประเมินเงินกองทุนตามความเสี่ยง เฉพาะธนาคารพาณิชย์ และบริษัทโฮลดิ้งขนาดใหญ่ หรือบริษัทโฮลดิ้งที่ประกอบกิจการ nonbanking ในปริมาณที่มีนัยสำคัญเท่านั้น และกำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์รวม ตามระดับความมั่นคง โดยกำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำที่ strong BHCs ต้องดำรงไว้ที่ 3.0% ขณะที่ BHCs อื่นๆ อยู่ที่ 4.0% เป็นต้น*

ส่วนประเทศอังกฤษนั้น มีหลักเกณฑ์การคำนวณที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากมีการแบ่งเงินกองทุนออกเป็นหลายชั้น และมีวิธีการคำนวณที่ต่างกันสำหรับกลุ่มธุรกิจซึ่งมีบริษัทในกลุ่มที่ต่างกัน แต่สิ่งที่ทั้งสามประเทศเหมือนกันในการคำนวณงบการเงินรวมของกลุ่มก็คือ การหักเงินลงทุนในบริษัทประกันออกจากเงินกองทุนรวมของกลุ่ม ไม่ว่าจะกลุ่มจะมีอำนาจควบคุมบริษัทประกันนั้นหรือไม่ เนื่องจากธุรกิจประกันมีลักษณะของความเสี่ยงที่ซับซ้อนกว่าธุรกรรมทางการเงินทั่วไปมาก จนยากที่จะนำมาคำนวณรวมกันได้ แต่ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลด้านอื่นๆ เช่น การประสานข้อมูลระหว่างกัน การดูแลทั้งในด้านความมั่นคงทางการเงิน และวิธีการดำเนินธุรกิจเพื่อมิให้ชื่อเสียงในแง่ร้ายของบริษัทประกันส่งผลกระทบต่อบริษัทในกลุ่มได้

ส่วนการกำกับดูแลธุรกรรมภายในของกลุ่มธุรกิจทางการเงินนั้น หลักเกณฑ์ของประเทศไทยจะคล้ายกับประเทศอังกฤษ คือ มีการยกเว้นหลักเกณฑ์การจำกัดปริมาณการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่สำหรับธุรกรรมภายในกลุ่ม โดยจะแบ่งบริษัทในกลุ่มออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ และกำหนดปริมาณของธุรกรรมที่บริษัทในกลุ่มย่อยนั้นจะทำกับสถาบันการเงินได้ เช่น บริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation ของธนาคารพาณิชย์ไทย สามารถจะทำธุรกรรมกับธนาคารได้โดยไม่จำกัดปริมาณทั้งต่อรายและโดยรวม แต่ธุรกรรมระหว่างบริษัทในกลุ่ม solo consolidation กับบริษัทนอกกลุ่ม solo consolidation นั้น จะถูกจำกัดปริมาณโดยรวมที่ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุนของกลุ่ม solo consolidation ส่วนประเทศอังกฤษจะแบ่งบริษัทในกลุ่มออกเป็น consolidation group, UK integrated group, Wider integrated group หรือ Financial Conglomerate ซึ่งจะได้รับสิทธิพิเศษในระดับที่แตกต่างกันตามระดับของความสัมพันธ์และความเสี่ยง

* โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 3.3.1.3

ต่างจากประเทศอเมริกา ที่ค่อนข้างจะเข้มงวดกับการจำกัดปริมาณธุรกรรมระหว่างธนาคารกับบริษัทในเครือแห่งหนึ่งไม่ให้เกิน 10% ของเงินกองทุนของธนาคาร และจำกัดธุรกรรมที่ธนาคารทำกับบริษัทในเครือทั้งหมดไม่ให้เกิน 20% โดยจะต้องมีหลักประกันเต็มจำนวนตามที่ได้มีการกำหนดมูลค่าของหลักประกันแต่ละประเภทไว้ จะยกเว้นให้เฉพาะบริษัทลูกด้านการเงินของธนาคาร ที่ได้รับการยกเว้นจากข้อจำกัด 10% แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัด 20% โดยถือว่าการขยายเครดิตของบริษัทในเครือของธนาคารแก่บริษัทลูกด้านการเงินนั้น เป็นการขยายเครดิตของธนาคารด้วย แต่ทั้งสามประเทศต่างก็เน้นให้การทำธุรกรรมภายในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน มีการทำสัญญาที่มีผลบังคับตามกฎหมาย เป็นไปตามนโยบายที่บริษัทแม่กำหนด และมีเงื่อนไขที่เป็นปกติเหมือนกับการทำธุรกรรมกับบุคคลทั่วไปที่มีความเสี่ยงในระดับเดียวกัน

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของกรรมการและฝ่ายจัดการของบริษัทในกลุ่มเป็นอย่างมาก โดยนำหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลเรื่องคุณสมบัติของกรรมการและผู้มีอำนาจในการจัดการ มาใช้กับทุกบริษัทในกลุ่มเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน และนำกระบวนการขอความเห็นชอบก่อนการแต่งตั้งมาใช้ในบริษัทโฮลดิ้งและบริษัทลูกในกลุ่ม solo consolidation ด้วย ต่างจากอเมริกาที่จะนำกระบวนการขอความเห็นชอบมาใช้บังคับเฉพาะกับธนาคารพาณิชย์หรือ BHC ที่มีเงินกองทุนไม่เป็นไปตามข้อกำหนดขั้นต่ำ หรือกำลังประสบปัญหาเท่านั้น

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทย กับแนวทางขององค์กรระหว่างประเทศ และหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้ในประเทศอังกฤษและอเมริกาแล้ว เห็นได้ว่า เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มที่ประเทศไทยรับมาใช้มีเนื้อหาที่ค่อนข้างจะชัดเจนและครบถ้วนตามเกณฑ์ขององค์กรระหว่างประเทศทั้งสองแห่ง และมีสาระสำคัญที่ค่อนข้างตรงกันกับหลักเกณฑ์ของประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษและอเมริกา จะต่างกันก็เพียงเทคนิคที่ใช้หรือในส่วนของรายละเอียด ที่แต่ละประเทศจะนำหลักเกณฑ์กลางมาปรับใช้ให้เหมาะกับระบบธุรกิจการเงินในประเทศตน ซึ่งไม่น่าจะก่อให้เกิดผลที่แตกต่างกันมากนัก

5.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าหลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มของประเทศไทย จะเป็นไปตามมาตรฐานสากลขององค์กรระหว่างประเทศแล้ว แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังสามารถปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ โดยเมื่อได้ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีของการกำกับแบบรวมกลุ่ม, หลักเกณฑ์ของ BIS, Joint Forum ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่ประเทศอังกฤษและอเมริกาบัญญัติขึ้น เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และกลุ่มธุรกิจทางการเงินของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1) ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ และวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทย ในการจัดการกับบริษัทในกลุ่มที่มีปัญหา และเปิดเผยให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบ เนื่องจากหลักเกณฑ์ปัจจุบันกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ว่า “ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบพบว่า กลุ่มธุรกิจทางการเงินไม่ได้มีการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยรวมที่ดีพอ ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจสั่งการให้กลุ่มธุรกิจทางการเงิน ต้องดำรงเงินกองทุนสูงกว่าปกติ หรืออาจสั่งการให้ระทำการหรืองดระทำการใด ๆ” ซึ่งต้องอาศัยการตีความคำว่า “การบริหารจัดการความเสี่ยงโดยรวมที่ไม่ดีพอ” ว่าหมายถึง กรณีใดบ้าง และในแต่ละกรณีธนาคารแห่งประเทศไทยจะดำเนินการอย่างไร จะออกคำสั่งให้ธนาคารพาณิชย์ หรือบริษัทแม่ในกลุ่มติดบริษัทที่มีปัญหานั้นออกไปจากกลุ่มได้หรือไม่ และจะมีวิธีการอย่างไรในการดำเนินการ เพราะหากว่าบริษัทที่มีปัญหานั้นเป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้ธนาคารพาณิชย์นั้น เลิกกิจการบริษัทลูกและชำระบัญชี จนกว่าจะเกิดกรณีที่ธนาคารดำรงเงินกองทุนต่ำกว่าร้อยละ 60 ของอัตราที่กำหนด และปรากฏว่า สินทรัพย์ของบริษัทลูกนั้นไม่พอกับหนี้สิน หรือบริษัทลูกไม่สามารถชำระหนี้ได้เป็นปกติติดต่อกัน เป็นเวลากว่าสามเดือน ซึ่งอาจจะสายเกินไป จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อธนาคารพาณิชย์ได้

เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่มีความเปราะบางเป็นอย่างมาก จนมีคำกล่าวที่ว่า ข้าวลื้อแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจทำให้สถาบันการเงินทั้งระบบล้มละลายได้ ดังเช่นข้าวลื้อที่เคยเกิดขึ้นกับธนาคารกรุงเทพ ในช่วงปี 2526 - 2527 อันเนื่องมาจากการล้มละลายของบริษัทแคเรียส ซึ่งประกอบธุรกิจด้านการเก็งกำไรที่ดินในประเทศฮ่องกง โดยอาศัยเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ต่างๆ เป็นทุนในการดำเนินงาน เมื่อบริษัทแคเรียสประสบปัญหาจึงส่งผลกระทบต่อธนาคารเหล่านั้น ทั้งธนาคารบุมิพหุทตราของมาเลเซีย ธนาคารฮ่องกงเซี่ยงไฮ้ ธนาคารเซสแมนฮัตตัน และมอร์แกน สแตนลีย์ รวมถึงธนาคารกรุงเทพของไทยซึ่งมีการประกอบธุรกิจอยู่ในฮ่องกงก็พลอยได้รับผลกระทบไปด้วย ทั้งๆ ที่มีได้มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทแคเรียสก็ตาม แต่อิทธิพลของข้าวลื้อที่พูดกันปากต่อปากเกี่ยวกับผลประกอบการที่ขาดทุนของธนาคารกรุงเทพ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและพากันมากถอนเงิน สร้างความหวุ่นวิตกให้กับสังคมเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในแวดวงการเงินการธนาคาร แม้แต่นายประจितร์ ยศสุนทร กรรมการธนาคารไทยพาณิชย์ในขณะนั้นก็ยังพูดว่า "ถ้ามีอะไรเกิดขึ้นกับธนาคารกรุงเทพ ก็ต้องกระทบกระเทือนต่อวงการแน่" จนกระทั่งธนาคารกรุงเทพได้สร้างความมั่นใจให้กับลูกค้าด้วยการนำเงินมาวางกองหน้าเคาน์เตอร์ และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ออกมาให้ข่าวรับรองความมั่นคงของธนาคาร จึงทำให้สถานการณ์คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น เหตุการณ์ข้างต้นเป็นตัวอย่างหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นกับธนาคารอันเนื่องมาจากการล้มละลายของบริษัทอื่น แม้ว่าบริษัทดังกล่าวจะมีได้เป็นบริษัท

ในเครือหรือมีความเกี่ยวข้องกับธนาคารนั้น ๆ ก็ยังสร้างปัญหาให้กับธนาคารจนถึงขนาดที่ลูกค้าพากันมาถอนเงิน จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าหากบริษัทที่ประสบปัญหานั้นเป็นบริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทในกลุ่มของธนาคารพาณิชย์แล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาให้กับธนาคารได้มากเพียงใด

อย่างเช่นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับธนาคาร Beverly Hills ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 1973 ด้วยเหตุที่บริษัทโฮลดิ้งคอมพานีซึ่งประกอบกิจการออกตราสารการค้าแล้วปล่อยเงินกู้ให้แก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ประสบปัญหาเนื่องจากลูกหนี้รายใหญ่ล้มละลาย ทำให้โฮลดิ้งคอมพานีไม่สามารถจ่ายเงินตามตราสารได้ตามกำหนดจนต้องล้มละลายไป ส่งผลให้ประชาชนซึ่งรับรู้ถึงความเกี่ยวข้องกันของบริษัทโฮลดิ้งคอมพานีกับธนาคาร Beverly Hills พากันมาถอนเงินจากธนาคาร จนหน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารจำเป็นต้องควมรวมกิจการธนาคาร Beverly Hills กับธนาคารอื่น และกรณีของธนาคาร Hamilton ในปี 1975 เนื่องจากบริษัท Mortgage banking company ซึ่งเป็นบริษัทลูกของบริษัทโฮลดิ้งในเครือ ขยายกิจการเร็วเกินไปทำให้เกิดหนี้เสียจำนวนมาก และเพื่อรักษาบริษัทลูกนั้นไว้ ฝ่ายบริหารได้จัดการให้ธนาคาร Hamilton ซื้อสินทรัพย์ที่มีปัญหาจากบริษัทลูกไปเป็นจำนวนมาก จนเป็นเหตุให้ธนาคารล้ม¹

หลังเกิดปัญหาล้มกับธนาคารทั้งสองแห่ง Fed จึงเริ่มมีนโยบายที่จะกำกับดูแลบริษัทโฮลดิ้งคอมพานีในเครืออย่างใกล้ชิด โดยมีการตรวจสอบทั้งแบบ on-site และ off-site รวมทั้งให้มีการรายงานฐานะทางการเงิน และธุรกรรมที่ทำขึ้นระหว่างธนาคารพาณิชย์กับบริษัทในเครืออย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ในปี 1978 ได้มีการเพิ่มเติมกฎหมาย* เพื่อให้อำนาจแก่ Federal Reserve Board (FRB) ในการสั่งให้โฮลดิ้งคอมพานีหรือบริษัทลูก ยุติการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อตกลง ตลอดจนแนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยและมั่นคงต่างๆ รวมถึงการออกคำสั่งให้บริษัทโฮลดิ้งยุติความเป็นเจ้าของหรือการควบคุมบริษัทลูกเหล่านั้น แม้จะตระหนักว่าอำนาจดังกล่าวเป็นมาตรการขั้นรุนแรง ซึ่งไม่ควรจะถูกนำมาใช้มากนัก แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ทำให้ FRB เชื่อว่าในบางสถานการณ์ มาตรการเหล่านี้ควรจะสามารถหามาได้ในการออกคำสั่งที่มี

¹ Samuel H. Talley, Bank Holding Companies A Better Structure for Conducting Universal Banking? (United State: The World Bank, 1991) p. 11

* 12 U.S.C. § 1844(e)

ประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของธนาคารในกลุ่ม รวมถึงผู้ฝากเงิน และลูกค้าของธนาคารด้วย²

จะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกลุ่มธุรกิจทางการเงินในลักษณะโฮลดิ้งคอมพานีเป็นจำนวนมาก และค่อนข้างเข้มงวดกับการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลตามประเภทธุรกิจ ถึงขนาดมีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของ Fed (Fed Lite provisions) เพื่อมิให้มีการทำงานที่ซ้ำซ้อน หรือก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลอื่น และไม่เป็นภาระสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการมากเกินไป ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ Fed ในการจัดการกับบริษัทในกลุ่มที่มีปัญหา โดยการสั่งให้ยุติการกระทำใดๆ หรือสั่งให้กำจัดบริษัทใดๆ ออกไปจากกลุ่มก่อนที่ปัญหาจะลุกลามมายังธนาคารได้ ประเทศไทยซึ่งมีธนาคารพาณิชย์เพียงไม่กี่แห่ง และมีแนวโน้มว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับธนาคารหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อธนาคารอื่น ๆ ได้อย่างรวดเร็ว จึงควรมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการกับบริษัทที่มีปัญหาในกลุ่มได้อย่างทันท่วงที เพื่อไม่ให้มีผลกระทบในแง่ร้ายมายังธนาคารพาณิชย์ในกลุ่มได้

จากเหตุผลข้างต้น จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มของไทยให้ชัดเจนว่า “กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การกระทำ หรือการเป็นเจ้าของ หรือการควบคุมบริษัทใด ๆ ของสถาบันการเงิน บริษัทแม่ หรือบริษัทร่วม จะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงปลอดภัยทางการเงินหรือเสถียรภาพของสถาบันการเงินในกลุ่ม และไม่สอดคล้องกับหลักการด้านความมั่นคงของสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจออกคำสั่งให้สถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทร่วม ยุติการกระทำเช่นนั้น หรือยุติความเป็นเจ้าของหรือการควบคุมบริษัทที่มีปัญหานั้นภายในเวลาที่กำหนด หรืออาจสั่งให้บริษัทแม่ยุติความเป็นเจ้าของหรืออำนาจควบคุมสถาบันการเงินในกลุ่มได้ ภายหลังจากที่ได้แจ้งเตือน รับฟังคำชี้แจง และปรึกษากับหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว” เพื่อตัดตอนปัญหามิให้ลุกลามมายังธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ในกลุ่มได้

2. ควรกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของบริษัทแม่ที่มีต่อธนาคารพาณิชย์ในกลุ่มให้ชัดเจน โดยเฉพาะในด้านการสนับสนุนทางการเงิน เนื่องจากเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่มในปัจจุบันกำหนดหน้าที่ของบริษัทแม่ในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ เพียง “ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินตามสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ของกลุ่มธุรกิจ

² MARK B. GREENLEE, HISTORICAL REVIEW OF “UMBRELLA SUPERVISION”[Online], 2008. Available from: <http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/banking/archives/documents/volume27/ Issue2Greenlee.pdf>

ทางการเงิน หรือแก้ไขให้กลุ่มธุรกิจทางการเงินมีเงินกองทุนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด”* โดยมีได้ระบุปริมาณหรือกรอบเวลาที่ชัดเจนว่า “ตามสมควร” นั่นคือเท่าไหว และเมื่อใดที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกให้บริษัทแม่สนับสนุนทางการเงินแก่ธนาคารพาณิชย์ได้

ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะกว้าง ๆ นี้ อาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมาย ดังเช่นในกรณีของ MCorp Financial, Inc ในปี 1988 ซึ่ง FRB ได้ใช้อำนาจตาม policy statement ที่กำหนดว่าความล้มเหลวของ BHC ในการเป็นแหล่งสนับสนุนทรัพยากร (source of strength) แก่ธนาคารในกลุ่ม ถือเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติที่มั่นคงปลอดภัยของธนาคาร หรือเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ใน Regulation Y** ที่ให้อำนาจแก่ FRB ในการออกคำสั่ง (cease-and-desist) หรือบังคับใช้มาตรการอื่นๆ ซึ่งในกรณีนี้ FRB ได้ออกคำสั่งให้ MCorp Financial, Inc ใช้สินทรัพย์ทั้งหมดที่สามารถหามาได้ในการฟื้นฟูเงินกองทุนของธนาคารในกลุ่ม แต่ MCorp ไม่ปฏิบัติตาม จน OCC ได้ประกาศให้บริษัทลูกของ MCorp 20 บริษัท ล้มละลาย ส่งผลให้ MCorp ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายตามไปด้วย MCorp จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งห้าม FRB จากการบังคับใช้นโยบาย Source of strength ในระหว่างกระบวนการล้มละลาย ซึ่งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ก็ได้วินิจฉัยในทำนองว่า แม้ว่า Bank Holding Company Act จะให้อำนาจแก่ FRB ในการควบคุมการจัดตั้งและการดำเนินการของ BHC และบริษัทลูกในกระบวนการยื่นคำร้องขออนุญาตจัดตั้งกลุ่มธุรกิจการเงิน แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการพิจารณาความมั่นคงด้านการเงินและการจัดการของธนาคารพาณิชย์ หลังจากที่ได้ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งกลุ่มแล้วอีกต่อไป

FRB จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฎีกา ซึ่งศาลฎีกาก็ได้วินิจฉัยในประเด็นว่า การขยายขอบเขตของนโยบาย Source of strength มีผลบังคับใช้หรือไม่ แต่วินิจฉัยว่า ศาลล่างไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณา ส่งผลให้คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ที่ปฏิเสธอำนาจของ FRB ไม่ผูกพันคดีในอนาคต แต่การบังคับใช้นโยบาย Source of strength ของ FRB ก็ยังไม่มีความชัดเจนจนกระทั่งในปี 1991 ที่ Congress ได้ผ่านกฎหมาย Federal Deposit Insurance Act เพื่อจำกัดความรับผิดชอบของ BHC ต่อธนาคารพาณิชย์ในกลุ่ม ภายใต้บทบัญญัติ “Prompt Corrective Action”*** โดยกำหนดให้ BHC มีความรับผิดชอบในการใช้สินทรัพย์ ทั้งเงินสด, สินทรัพย์สภาพคล่อง

* ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อ 6.4

** 12 CFR 225 Bank Holding Companies and Change in Bank Control

*** 12 CFR 208.44

หรือสินทรัพย์จากการลงทุน เพื่อสนับสนุนเงินกองทุนแก่ธนาคารในกลุ่ม และรับประกันการปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูเงินกองทุนที่ธนาคารพาณิชย์ได้เสนอต่อหน่วยงานกำกับดูแล แต่จำกัดปริมาณความรับผิดไว้เพียง 5% ของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่มีเงินกองทุนต่ำกว่าเกณฑ์ หรือจำนวนที่จำเป็นในการทำให้ธนาคารพาณิชย์นั้นมีเงินกองทุนเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด สุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า ทำให้การบังคับใช้นโยบาย Source of strength มีความชัดเจนและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากขึ้น⁴

เพื่อป้องกันปัญหาความยุ่งยากในการตีความเหมือนกรณีตัวอย่างข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของบริษัทแม่ในกลุ่มให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเพิ่มเติมให้ บริษัทแม่มีหน้าที่ดูแลให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินดำรงเงินกองทุนได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด และหากธนาคารพาณิชย์ใดมีเงินกองทุนเหลือต่ำกว่าเงินกองทุนที่ต้องดำรงแล้ว ให้ธนาคารพาณิชย์นั้นเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานต่อธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้บริษัทแม่ของธนาคารพาณิชย์นั้นรับรองหรือค้ำประกันการปฏิบัติตามโครงการดังกล่าว โดยจำกัดความรับผิดของบริษัทแม่ไว้เป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ของธนาคารที่มีเงินกองทุนต่ำกว่าเกณฑ์ หรือจำนวนที่จำเป็นในการทำให้ธนาคารพาณิชย์นั้นมีเงินกองทุนเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด สุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า เพื่อกระตุ้นให้บริษัทแม่สอดส่องดูแลการดำเนินงานและให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ธนาคารพาณิชย์ในกลุ่มอย่างเต็มที่ และป้องกันปัญหาการถ่ายโอนผลประโยชน์จากธนาคารไปยังบริษัทในกลุ่มแล้วทิ้งภาระหนี้สินหรือสินทรัพย์ที่มีปัญหาไว้กับธนาคาร ทั้งนี้ การมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดชอบของบริษัทแม่แก่ธนาคารพาณิชย์ในกลุ่ม จะไม่เป็นการลดทอนความสนใจของนักลงทุนในการซื้อหุ้นของธนาคารพาณิชย์จนเกินไป และช่วยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถแก้ไขฐานะและจัดหาเงินกองทุนให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

⁴ Christine M. Bradley and Kenneth D. Jones, Loss Sharing Rules for Bank Holding Companies: An Assessment of the Federal's Source-of-strength Policy and the FDIC's Cross Guarantee Authority [ออนไลน์], December 2007. Available from: http://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1055141

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กอบเกียรติ ผดุงกิตติมาลัย. มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์กับแนวคิดธรรมาภิบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- กิตติพงษ์ อรุณีพัฒน์พงศ์และคณะ. การควบคุมมกิจการ : โอกาสของธุรกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: เจเอสที พับลิชชิ่ง, 2549.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- เจริญ เจษฎาวัลย์. ระบบการควบคุมภายในของธนาคาร& สถาบันการเงิน. กรุงเทพมหานคร: พอดี, 2540.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- ชนินทร์ พิทยาวิจิธ. ตลาดการเงิน. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์ พริ้นติ้ง กรุ๊ป , 2534.
- ชัยชาญ วิบูลย์ศิริ. เจาะวิกฤติสถาบันการเงินไทย. กรุงเทพมหานคร: เอร่าวัฒนธรรมพิมพ์, 2541.
- นภาพร เรื่องสกุล. รายงานที่ตีอาร์ไอ เรื่อง สถาบันการเงินไทยกับการแข่งขันในอนาคต ฉบับที่ 12. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537.
- ธนบดี สวัสดิ์ศรี. กฎหมายการธนาคารพาณิชย์. วารสารนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ 21,1 (มกราคม 2534): 15-17.
- นภาพร เรื่องสกุล. เส้นทางธนาคารพาณิชย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- ปกรณ์ วิชยานนท์. การปฏิรูประบบการเงินในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543.
- ปกรณ์ วิชยานนท์. แนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ควบคุมธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532.
- ประสาร ไตรรัตน์วรกุล. รูปแบบธุรกิจใหม่(Business Model) ของธนาคารพาณิชย์เอกชน. ใน การสัมมนาวิชาการประจำปี 2549 เรื่อง สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤตเศรษฐกิจ: ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง, หน้า 1-2. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2549.
- พรชัย วิวัฒน์กุล. วินัยของผู้บริหารสถาบันการเงิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

- ภาสกร เขียวเสวตกุล. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ในการควบคุมบริษัทในเครือเพื่อการพัฒนา
ระบบธนาคารพาณิชย์. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2542.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร:
โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2543.
- เริงชัย มะระกานนท์. การเงินและการธนาคารในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2527.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. หลักเศรษฐกิจมหภาค. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์,
2545.
- วิชาญ ฤทธิรงค์. การบัญชีธนาคารภาคปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ดิพวิง, 2531.
- วีรศักดิ์ อาจทรัพย์. อดีต ปัจจุบัน&อนาคตของธนาคารพาณิชย์ไทยกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ. ใน
เอกสารวิจัยส่วนบุคคลลักษณะวิชาการเศรษฐกิจวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, หน้า 70-80.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยป้องกันประเทศ, 2535-2537.
- วีระพงษ์ บุญโญภาสและคณะ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ระบบการตรวจสอบการทุจริตในสถาบัน
การเงิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,
2544.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม...ผลกระทบต่อธุรกิจธนาคารพาณิชย์. วารสาร
ศูนย์วิจัยกสิกรไทย 12, 1882 (กรกฎาคม 2549) : 1-10 .
- สถาพร ชินะจิตร. ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับและควบคุมสถาบันการเงิน. ใน การสัมมนาวิชาการ 2530
เรื่อง ความมั่นคงของสถาบันการเงิน วันที่ 19-20 กุมภาพันธ์ 2530. กรุงเทพมหานคร:
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
- สหัส สิงหวิริยะ. กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
นิติบรรณการ, 2550.
- สันติ ธิรพัฒน์ และคณะ. โครงการวิจัยที่ 1 เรื่อง การศึกษาการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามแนวทฤษฎี.
กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2543.
- สิทธิพล สุขนะวุฒิ. วิกฤติธนาคารพาณิชย์กับมาตรการทางกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต,
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- สุนทร เสถียรไทย. การวิเคราะห์กฎหมายธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2505 และฉบับที่ 2
พุทธศักราช 2522. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 10,1
(สิงหาคม 2528)
- สุนทร อรุณานนท์ชัย. สถาบันการเงินกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของประเทศ. ใน

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลลักษณะวิชาการเศรษฐกิจวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร,

กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยป้องกันประเทศ, 2535-2537.

สุรักษ์ บุนนาค. การเงินและการธนาคาร. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2541.

สำนักวิจัยและข้อมูล องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน. วิฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินของประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา 2540-2545 บทบาทและหน้าที่ขององค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2545.

อาภรณ์ ชีวะเกรียงไกร. ส่องกล้องเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯธุรกิจ. (2551,21 สิงหาคม).

ภาษาอังกฤษ

ALLEN, F., and A. M. SANTOMERO (2001). What do Financial Intermediaries do?. Journal of Banking & Finance 25 (2001): 271-294.

Audrey E Anderson. Effective conglomerate and consolidated supervision in the caribbean (Online). Available from: www.bis.org (2009, February 7)

Bank for International Settlements. Basle II: International convergence of capital measurement and capital standards: a revised framework-comprehensive version [June 2006] (Online). Available from: www.bis.org (2009, April 20)

Bank for International Settlements. Comparison between the 1999 and 2006 versions of the core principle methodology (Online). Available from : www.bis.org (2009, April 4)

Bank for International Settlements. Consolidation of banks' balance sheets aggregation of risk – bearing assets as a method of supervising bank solvency(Online). Available from www.bis.org (2009, April 20)

Bank for International Settlements. Consolidated supervision of banks' International activities [March 1979] (Online). Available from : www.bis.org (2009, May 10)

Bank for International Settlements. Minimum Standard for the Supervision of International Banking Group and their cross-border establishments [July 1992](Online). Available from : www.bis.org (2009, May 27)

Bank for International Settlements. Principles for the supervision of banks' foreign establishments [May 1983] (Online). Available from: www.bis.org (2009, May 29)

- Bank for International Settlements. The Supervision of cross-border Banking [October 1996] (Online). Available from: www.bis.org (2009, May 12)
- Bank regulators country finance select March 28, 2007 (Online). Available from: www.lexisnexis.com (2009, May 5)
- Benston, G.J. and Kaufman, G.G.. The Appropriate Role of Bank Regulation. Economic Journal 106 , 436 (May 1996): 688-697.
- Charles Goodhart, Philipp Hartmann, Davis Llewellyn, et al., Financial Regulation Why, how, and where now?. London: Bank of England, 1999.
- Christine M. Bradley and Kenneth D. Jones. Loss Sharing Rules for Bank Holding Companies: An Assessment of the Federal's Source-of-strength Policy and the FDIC's Cross Guarantee Authority [Online]. 2007. Available from: [http:// papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1055141](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1055141)[2009, December 10]
- Derrick Ware . Basic Principles of Banking Supervision. London: the center for central banking study bank of England, 1998.
- Howard Davies. Euro-regulation. Financial stability review (June 1999): 135-143.
- Jonathan R. Macey and Geoffrey P. Miller. Banking Law and Regulation. 2nd ed. New York: Aspen Law&Business, 1997.
- MARK B. GREENLEE. HISTORICAL REVIEW OF "UMBRELLA SUPERVISION". [ออนไลน์]. 2008. Available from:<http://www.bu.edu/law/central/id/organizations/journals/banking/archives/documents/volume27/Issue2Greenlee.pdf> [2000, December 5]
- Ranold Macdonald. Consolidated supervision of banks. London: the center for central banking study bank of England, 1998.
- Ross Cranston. Principles of Banking Law. London: Clarendon Press, 1997.
- Samuel H. Talley. Bank Holding Companies. A Better Structure for Conducting Universal Banking?. The World Bank: Working Papers, May 1991.
- The Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance regulators. the supervision of financial conglomerates [July 1995] (Online). Available from: www.lexisnexis.com (2009, May 7)
- The U.S. Securities and Exchange Commission. Testimony concerning consolidated supervision of U.S. securities firms and affiliated industrial loan corporations (Online). Available from: www.lexisnexis.com (2009, May 15)

Xavier Friexas and Jean-Charles Rochet. Microeconomics of Banking. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

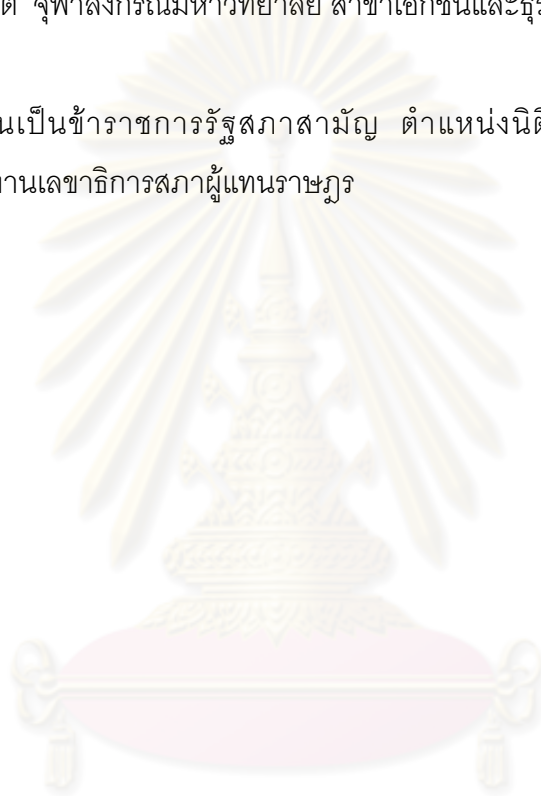


ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว เกิดเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2525 จบการศึกษาระดับมัธยมปลายจากโรงเรียนบูรณะรำลึก จังหวัดตรัง ปีการศึกษา 2542 จบนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2546 จบเนติบัณฑิตไทย รุ่นที่ 58 เข้าศึกษาต่อระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สาขาเอกชนและธุรกิจ เมื่อปีการศึกษา 2549

ปัจจุบันเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตำแหน่งนิติกร สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย