

บทที่ 3

สถาบันการเงินกับการฟอกเงิน

3.1 ความหมายและลักษณะของสถาบันการเงิน

3.1.1 ความเป็นมาของการใช้เงินเป็นสื่อการแลกเปลี่ยน¹ วิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและของเงินในแต่ละประเทศ ในแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันไป แต่ต่างก็มีสาเหตุคล้ายคลึงกัน คือ ความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะว่าในขณะที่สังคมขยายตัวระบบการแลกเปลี่ยนก็มีการเปลี่ยนแปลงไปตามด้วย ระบบการแลกเปลี่ยนบางอย่าง เช่น การแลกเปลี่ยนระหว่างสิ่งของกับสิ่งของ อาจมีความเหมาะสมกับสังคมที่ยังไม่เจริญ ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจและสังคมขยายตัว ระบบการแลกเปลี่ยนดังกล่าวไม่อาจสนองความต้องการของสังคมได้ สังคมจึงได้คิดหาทางที่จะใช้ตัวกลางในการแลกเปลี่ยนแทนการใช้สินค้าหรือสิ่งของจึงได้เกิดมีวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจ และของเงินพอสรุปได้เป็น 3 ระยะคือ

- ระยะที่หนึ่ง ระบบเศรษฐกิจที่ใช้ของหรือบริการแลกเปลี่ยนกัน (barter economy)
- ระยะที่สอง ระบบเศรษฐกิจที่ใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (money economy)
- ระยะที่สาม ระบบเศรษฐกิจที่ใช้เครดิตเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนกัน (credit economy)

¹ Basen Stanley M. Introduction to Monetary Economics (New York : Harper & Row Publishers, 1973), pp.2 - 8.

ระยะที่หนึ่ง ระบบเศรษฐกิจที่ใช้ของหรือบริการแลกเปลี่ยนกัน ในสมัยที่ความเป็นอยู่ของมนุษย์ยังจำกัดอยู่ภายในวงครอบครัว สมาชิกในครัวเรือน ต่างก็ช่วยกันผลิตสิ่งของและอาหารเพื่อใช้บริโภคภายในครัวเรือนของตนไม่มีการแลกเปลี่ยนกับบุคคลภายนอก ต่อมาเมื่อมีการติดต่อกันกว้างขวางออกไประหว่างครัวเรือนและสังคมต่าง ๆ มนุษย์จึงได้นำเอาสิ่งของที่ตนผลิตได้มาแลกเปลี่ยนกัน เช่น เอาข้าวสารแลกเปลี่ยนกับเสื้อผ้า เอาไก่แลกกับปลา เป็นต้น การแลกเปลี่ยนดังกล่าวได้นำไปสู่วิวัฒนาการของเงินขึ้น กล่าวคือ มนุษย์เริ่มหาสิ่งที่มีค่าเป็นที่ยอมรับในแต่ละสังคมเป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนสิ่งของที่นำไปแลกเปลี่ยน มีทั้งสินค้าเพื่ออุปโภคบริโภคและเครื่องประดับ ทั้งนี้จะแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิศาสตร์ และความจำเป็นของสินค้านั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ในประเทศจีนประชาชนทั่วไปนิยมตีหมากกัน ใบชาจึงเป็นที่ยอมรับกันในสังคมและมีลักษณะเป็นเงินได้อีกชนิดหนึ่ง ในประเทศที่มีอากาศหนาวเย็น ผ้าขนสัตว์และหนังสัตว์เป็นสิ่งจำเป็นและทุกคนต้องการใช้ผ้าขนสัตว์และหนังสัตว์ จึงยอมรับให้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนได้เช่นกัน ส่วนในประเทศที่มีอากาศร้อนการใส่เสื้อผ้ามากขึ้นไม่เป็นที่นิยมกัน เพราะจำเป็นให้เก็บความร้อนสะสมไว้ในตัวมาก ดังนั้น เมื่อใส่เสื้อผ้าน้อยขึ้น จึงเกิดความจำเป็นต้องหาเครื่องประดับมาตกแต่งร่างกายเพื่อให้แลดูสวยงาม เครื่องประดับมักจะทำมาจากลูกปัด กระจกสี สัตว์ หินสีต่าง ๆ ดังนั้น สิ่งเหล่านี้จึงถูกใช้เป็นตัวกลางของการแลกเปลี่ยน

ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาขึ้น แม้มนุษย์จะได้กำหนดสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเป็นกิจลักษณะแล้ว ในบางยุคบางสมัย สินค้าก็ยังถูกใช้ทำหน้าที่แลกเปลี่ยนแทนเงินได้ ตัวอย่างเช่น ในสมัยที่ประเทศสหรัฐอเมริกายังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ใบยาสูบเป็นสินค้าที่บุคคลทั่วไปต้องการ จึงมีการใช้ยาสูบเป็นตัวกลางแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการอย่างแพร่หลาย และในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเยอรมนีต้องพิมพ์เงินมาร์คออกมาใช้อย่างแพร่หลาย จนคนทั่วไปไม่มีความเชื่อถือในเงินมาร์ค จึงหันมาใช้บุหรี่ยเป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการแทน ระบบเศรษฐกิจที่ใช้สิ่งของหรือบริการแลกเปลี่ยนมีอุปสรรคหลายประการ เช่น



1) ความไม่สะดวกในการแสวงหาบุคคลที่มีความต้องการสอดคล้องกัน ตัวอย่างเช่น เจ้าของข้าวซึ่งต้องการเอาข้าวที่ตนมีอยู่ไปแลกกับหมู เจ้าของข้าวก็ต้องตามหาคนที่มีหมูอยู่ในความครอบครองและต้องการจะนำเอาหมูของตนมาแลกกับข้าว ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก นอกจากนั้น อาจจะมีการถกเถียงกันถึงปริมาณข้าวกับตัวหมู ถ้ามองดูแล้วรู้สึกว่าการได้เปรียบเสียเปรียบกว่ากัน ก็ยิ่งจะเป็นการยากที่จะมีการแลกเปลี่ยนกันได้

2) ความไม่สะดวกในเรื่องการกำหนดราคา ในแต่ละครั้งที่มีการแลกเปลี่ยนสินค้ากันก็ต้องมีการกำหนดจำนวนสินค้าที่จะมีการแลกเปลี่ยนกัน ถ้าในท้องตลาดที่จะมีการแลกเปลี่ยนมีสินค้าอยู่เป็นจำนวนมาก มูลค่าของสินค้าก็จะแตกต่างกันไป ทำให้เกิดความไม่สะดวกอย่างยิ่งในการจดจำราคาสินค้า

3) ความไม่สะดวกในการให้กู้ยืม การให้กู้ยืมสินค้าซึ่งจะต้องมีการใช้คืนในอนาคตจะกระทำได้ลำบาก เพราะจะต้องตกลงกันไว้ให้แน่นอนว่า จะใช้สินค้าชนิดใด มีคุณภาพอย่างไร จะกำหนดเวลาขอยืมและส่งคืนอย่างไร เพราะขนาดหรือน้ำหนักของสินค้าที่นำส่งคืนอาจจะเปลี่ยนแปลงไป

4) ความไม่สะดวกในการเก็บรักษาสินค้า การเก็บรักษาสินค้าต่าง ๆ เพื่อไว้ใช้ในการแลกเปลี่ยนกับสินค้าอื่น ๆ เพื่อรอให้มีการแลกเปลี่ยนจะมีปัญหาในการจัดเก็บสินค้านั้น ๆ ยิ่งเป็นคนที่มั่งคั่งสินทรัพย์มากเท่าไร การเก็บรักษาก็ยากขึ้นเป็นทวีคูณ นอกจากนั้นสินค้าบางอย่างโดยสภาพก็เกิดการเน่าเสียง่าย จึงต้องเก็บรักษาไว้ในสถานที่ที่เหมาะสม ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากขึ้นเป็นทวีคูณ

5) ความไม่สะดวกในการขนส่ง การนำเอาสินค้ามาแลกเปลี่ยนกันคราวละมาก ๆ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการขนส่ง หรือการนำพาสินค้าไป

ปัจจุบันสังคมที่มีการแลกเปลี่ยนสินค้าต่อสินค้าเพียงอย่างเดียวเกือบจะไม่มีอยู่แล้วนอกจากในสังคมชนบทที่อยู่ห่างไกลความเจริญมากๆ อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ถึงกับว่าการแลกเปลี่ยนเช่นว่านี้ในสังคมเมืองจะไม่มีเสียเลย เพราะเรายังพบว่ามีการนำเอาไข่มาแลกกับเสื้อผ้า การแลกเปลี่ยนรถยนต์ที่ใช้แล้ว ตลอดจนการแลกเปลี่ยนที่ดินกันอยู่บ้าง

ระยะที่ 2 ระบบเศรษฐกิจที่ใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน เมื่อการแลกเปลี่ยนระหว่างสิ่งของกับสิ่งของหรือบริการมีความไม่สะดวกไม่เหมาะสม นานัปการ มนุษย์จึงได้หาวิธีการใหม่โดยใช้วัตถุกลางมาเป็นสื่อในการแลกเปลี่ยน วัตถุกลางดังกล่าว คือ "เงิน" (Money) เงินนั้นอาจจะเป็นสิ่งของหรือวัตถุใด ๆ ก็ได้ โดยมีวิวัฒนาการมาดังนี้

1) เงินกษาปณ์ (Coinage) ได้ปรากฏหลักฐานยืนยันชี้ให้เห็นว่า ประเทศจีนเป็นประเทศที่ผลิตเงินขึ้นก่อนประเทศอื่นๆ ใดในโลก เมื่อ 25 ศตวรรษก่อนคริสตกาล โดยใช้โลหะมาทำเงินในลักษณะต่าง ๆ ในประเทศอียิปต์ ก่อนคริสตกาล 1200 ปี มีการใช้เงินที่ทำด้วยทองแดงเป็นรูปวงแหวน หรือชนเผ่าบาลูบา ในคองโก ใช้เงินเหรียญเป็นรูปกากบาท ดังนั้น ต้นกำเนิดของเงินตราที่มีลักษณะเป็นโลหะได้มีมานานก่อนคริสตศตวรรษหลายพันปี แต่อาจจะแตกต่างกันในเรื่องของรูปร่างของเงิน ต่อมาในสมัยโรมันและกรีกก่อนคริสตกาล 300 - 600 ปี ได้มีการประดิษฐ์เงินกษาปณ์ (Coinage) ที่มีลักษณะกลมแบนขึ้นเป็นครั้งแรก และรูปลักษณะเงินกษาปณ์ดังกล่าวได้กลายเป็นตัวอย่างที่ใช้กันมาจนกระทั่งปัจจุบัน

ในระยะแรกก็นำเอาโลหะมาประดิษฐ์เป็นเงินตรา ค่าของเงินตราเป็นไปตามเนื้อของโลหะ ต่อมาภายหลังวิวัฒนาการของเงินกษาปณ์เปลี่ยนไปเพื่อความสะดวกมากขึ้น มูลค่าของเนื้อโลหะก็ได้เปลี่ยนไปตามระบบเงินตรา และไม่จำเป็นต้องมีค่าของเนื้อโลหะตามค่าของเงินตรานั้น ๆ และเงินกษาปณ์ที่ใช้กันในปัจจุบันก็เป็นเงินที่มีค่าไม่เต็มตัวทั้งสิ้น

2) เงินกระดาษ (Paper money) ได้ปรากฏหลักฐานบ่งชี้อีกเช่นกันว่า เงินกระดาษมีต้นกำเนิดมาจากประเทศจีน ซึ่งครั้งแรกนั้นอยู่ในรูปของ "สัญญา" ไม่ใช่ อยู่ในรูปของเงินตราที่จะใช้เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยน ซึ่งในใบสัญญานั้นระบุว่า ผู้ถือสัญญามีสิทธิที่จะเรียกคืนเงินษาปณ์หรือสิ่งของตามใบสัญญาที่ระบุไว้

ในทางประวัติศาสตร์ ได้มีการระบุไว้ว่า เงินกระดาษได้ถูกประดิษฐ์ขึ้นเมื่อ ประมาณศตวรรษที่ 9 สมัยราชวงศ์เซียงตุง (Hsien-toung) ในประเทศจีน โดยมี จุดมุ่งหมายที่จะผลิตขึ้นมาเพื่อใช้แทนเหรียญโลหะทองแดง ซึ่งมีน้ำหนักมากไม่สะดวก ในการนำพาติดตัว ความนิยมเงินกระดาษ (Paper money) ได้แพร่หลายมากขึ้นใน คริสตศตวรรษที่ 17 ทั้งพระจักรพรรดิจีน และชนเผ่ามองโกลต่างได้มีการประดิษฐ์ เงินกระดาษขึ้นมาใช้อย่างแพร่หลาย²

สำหรับในกลุ่มประเทศยุโรป วิวัฒนาการของเงินกระดาษครั้งแรกอยู่ในรูปของ "ใบสัญญา" ที่รัฐบาลออกให้กับพ่อค้าและประชาชนที่นำเอาโลหะมีค่าไปฝาก เพราะไม่ปลอดภัยในการเก็บรักษา และมีปัญหาในการนำติดตัว สมัยราชวงศ์สจิวต (Stuarts) กษัตริย์ของประเทศอังกฤษได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับใบสัญญา กล่าวคือ ได้ ปรากฏว่าพ่อค้าประชาชนได้นำเอาทองคำและสมบัติไปฝากไว้ ณ หอคอยแห่ง กรุงลอนดอน (Tower of London) แต่เมื่อต้องการทองคำและสมบัติคืน โดยนำเอา ใบสัญญาไปแสดง ปรากฏว่ารัฐบาลไม่มีทองคำจะคืน เนื่องจากได้มีการนำไปใช้จ่าย จนหมด ทำให้บรรดาพ่อค้าประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจรัฐบาล จึงหันไปฝากไว้กับ บรรดาเจ้าของธุรกิจค้าทองแทน เจ้าของธุรกิจค้าทองรวมทั้งช่างทองก็ได้ออกใบสัญญา ให้ไว้กับผู้เอาทองคำรวมถึงโลหะที่มีค่าอื่น ๆ มาฝาก ใบรับฝากหรือใบสัญญานี้ สามารถโอนกรรมสิทธิ์กันได้ โดยการเซ็นชื่อสลักหลังใบรับ ในระยะแรกเจ้าของธุรกิจ ค้าทองและช่างทองจะออกใบรับให้เฉพาะผู้ที่นำเอาทองหรือโลหะมีค่ามาฝากเท่านั้น

² Ibid, pp.9 - 12.

แต่จากการดำเนินงานมาเป็นเวลานานปรากฏว่า โลหะมีค่าที่มีผู้นำมาฝากนั้นมักจะไม่ใช่ของถนอมกันพร้อมกันและถนอมกันไม่หมด ดังนั้น ภายหลังเจ้าของธุรกิจค้าทองและช่างทองจึงได้ออกใบสัญญาแก่ผู้ที่ไม่ได้นำเอาโลหะมีค่ามาฝากด้วยโดยคิดค่าบริการตามสมควรกับพวกช่างทองและพ่อค้าเท่านั้น ต่อมาจึงดำเนินธุรกิจเป็นธนาคาร เงินกระดาษจึงมีชื่อเรียกว่า "บัตรธนาคาร" (Bank notes) เงินดังกล่าวสามารถนำไปแลกโลหะมีค่าคืนได้ตามจำนวนที่ปรากฏในเงินนั้น เงินชนิดนี้จึงเรียกกันว่า เงินที่ใช้แทนเงินที่มีค่าเต็มตัว (Representative full - bodied money) ซึ่งเป็นเงินที่มีโลหะหรือเหรียญที่มีมูลค่าเต็มตัวสำรองอยู่เต็มร้อยเปอร์เซ็นต์เสมอ³

แต่สำหรับในปัจจุบันเกือบทุกประเทศจะมอบหมายให้ธนาคารกลางเป็นผู้ออกธนบัตรเพื่อใช้จ่ายหมุนเวียนในท้องตลาดแต่ผู้เดียว และออกกฎหมายรับรองให้ธนบัตรเป็นเงินที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย โดยไม่จำกัดจำนวนและเพื่อให้ประชาชนที่ใช้ธนบัตรมีความเชื่อมั่นในการออกธนบัตรของรัฐบาล รัฐบาลในแต่ละประเทศจึงมักจะต้องมีทุนสำรองหนุนหลังการออกธนบัตรอยู่เสมอ ทุนสำรองนี้อาจจะอยู่ในรูปของทองคำ เงินตราต่างประเทศ และหลักทรัพย์ในรูปอื่น ๆ เป็นต้น

ระยะที่ 3 ระบบเศรษฐกิจที่ใช้เครดิตเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ในขณะที่เศรษฐกิจเจริญขึ้น กิจการค้าและอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีได้เจริญก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง การติดต่อค้าขายซึ่งเคยกระทำกันคราวละไม่มากได้กลับกลายเป็นการซื้อขายสินค้ามูลค่ามหาศาลรวมตลอดไปถึงการลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากทั้งสิ้น ดังนั้น การนำเอาเงินเป็นจำนวนมากติดตัวไปเพื่อทำธุรกิจการค้าจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ จึงเกิดแนวความคิดว่า เครดิตหรือความเชื่อจะช่วยให้เกิดความสะดวกปลอดภัยแก่นักธุรกิจและประชาชนโดยทั่วไป เงินเครดิตจึงมีกำเนิดขึ้นและเงินประเภทนี้

³ Ibid, pp.13 - 15.

ได้มีการใช้กันมากในสังคมเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่ระบบธนาคารและสถาบันการเงินได้พัฒนาแล้ว เช่น เงินฝากในธนาคารถือว่าเป็นเงินเครดิตประเภทหนึ่งและเงินฝากเพื่อเรียก ซึ่งสามารถส่งจ่ายได้โดยการเขียนเช็คเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าหรือบริการ ซึ่งก็จะลักษณะคล้ายคลึงกับเงินกระดาษหรือเงินกระดาษโดยทั่วไป ปัจจุบันเงินเครดิตมีความสำคัญมากกว่าเงินชนิดอื่น ๆ สำหรับประเทศที่พัฒนาและมีความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างมาก

จากที่ได้กล่าวถึงระบบเศรษฐกิจทั้ง 3 ระยะ จะเห็นได้ว่าสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนมีความสำคัญต่อการครองชีพ การค้าขายประกอบธุรกิจ รวมถึงการติดต่อลงทุนของสมาชิกในสังคมอย่างมากมาย ยิ่งสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนพัฒนาไปมากเท่าไร ความจำเป็นที่จะต้องมียอดการซึ่งทำหน้าที่ในการเก็บรักษา สร้างผลประโยชน์หรือชี้แนะแนวทางวางแผนการบริหารสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุดก็ยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเพียงนั้น ปกติคนทั่วไปไปมักจะเข้าใจกันว่า องค์การซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งทำหน้าที่ในการรับฝากเงินของลูกค้าให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งทำหน้าที่เป็นตลาดเงินให้แก่ผู้ลงทุนด้วย แต่ตามความเป็นจริงแล้วยังมียอดการซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับธนาคารพาณิชย์อีกหลายต่อหลายองค์การ ซึ่งเรียกรวมกันว่า "สถาบันการเงิน"

3.1.2 ความหมายและลักษณะของสถาบันการเงิน⁴

สถาบันการเงิน คือ สถาบันที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางทางการเงิน (Financial intermediary) โดยระดมเงินจากผู้ออมหรือผู้กู้ยืมจัดสรรเงินออมที่ระดมได้มาให้แก่ผู้กู้ยืมหรือนำไปลงทุนหรืออาจจะกล่าวได้ว่าสถาบันการเงินจะเป็นสถาบันกลาง

⁴ Peter S. Rose and Donald R. Fraser, Financial Institutions, Third Edition (Texas : Business Publication inc., 1988), pp.15 - 23.

ที่เชื่อมโยงระหว่างแหล่งที่มีเงินเกินให้ถ่ายเทไปสู่แหล่งที่ขาดเงิน การระดมเงินออมของสถาบันการเงินอาจกระทำได้โดยตรง คือ ระดมเงินออมจากประชาชนโดยทั่วไป เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเหล่านี้ระดมเงินออกโดยการรับฝากเงินในรูปแบบของสมุดคู่ฝากและใบรับฝากเป็นหลักฐานการฝากเงิน ส่วนบริษัทเงินทุนจะระดมเงินออมด้วยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตั๋วเงินอื่นเป็นหลักฐานกู้ยืมจากเอกชนหรือบริษัท ประกันชีวิตจะระดมเงินออมด้วยการออกใบกรมธรรม์ เป็นต้น เงินออมที่ระดมมาได้จะถูกนำไปลงทุนต่อ ส่วนมากจัดสรรในรูปแบบของอำนวยการสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจที่ต้องการเงินหรือแม้กระทั่งภาครัฐบาลก็อาจจะต้องใช้สินเชื่อจากสถาบันการเงินเหล่านี้เพื่อการสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้หากเงินออมในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการสถาบันการเงินก็จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระดมเงินออมจากต่างประเทศเข้ามาชดเชยอีกด้วย นับว่ามีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก

ฉะนั้น ถ้ามองการอย่างเฉพาะเจาะจงแล้ว สถาบันการเงิน หมายถึง สถาบันที่ทำธุรกิจในรูปแบบของการกู้ยืมและให้กู้ยืมเงิน หรือสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ให้กู้และผู้ขอกู้ โดยอาศัยเครื่องมือหรือตราสารทางการเงิน และรับภาระเสี่ยงจากการให้กู้ยืมนั้น ส่วนรายได้ของสถาบันการเงินมาจากความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับจากผู้ขอกู้และอัตราดอกเบี้ยซึ่งต้องจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินยังถูกแบ่งออกไปเป็น 2 ประเภท คือ สถาบันการเงินในรูปแบบของธนาคาร และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่รูปของธนาคาร ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปถึงรายละเอียดของแต่ละประเภท

ตามนัยข้างต้น การกำหนดว่าธุรกิจใดเป็นสถาบันการเงินหรือไม่ ให้พิจารณาถึงธุรกิจหลักของธุรกิจนั้นประกอบด้วย ถ้าธุรกิจหลักคือการนำเอาเงินทุนไม่ว่าจะได้มาโดยรูปใดแล้วให้กู้ยืมต่อไปโดยมิใช่ให้นำเอาเงินทุนนั้นมาใช้ในธุรกิจ หรือมาลงทุนของตนเอง ก็นับได้ว่าธุรกิจนั้นเป็นสถาบันการเงินในรูปแบบของธนาคาร แต่ถ้านำเงินทุนมาใช้ในธุรกิจหรือนำมาลงทุนของตนเอง ก็เป็นสถาบันการเงินที่มีใช้รูปของธนาคาร

ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงินในรูปแบบของธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่มีใช้
ธนาคารแล้วแต่ต้องมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) เป็นศูนย์กลางทางการเงิน ที่สามารถระดมเงินออมจากประชาชน
บริษัทห้างร้าน หรือหน่วยงานของรัฐบาลและนำเอาเงินออมนั้นมาให้ประชาชน บริษัท
หรือห้างร้าน หรือหน่วยงานของรัฐบาลกู้ยืมอีกทีหนึ่ง

2) ให้ความมั่นใจและความปลอดภัยแก่ผู้มีเงินออมในการบริหารเงินของ
ผู้มีเงินออมให้เกิดดอกออกผลมากกว่าผู้มีเงินออมจะดำเนินการด้วยตนเอง
เพราะสถาบันการเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้ มีความสามารถ และสถาบัน
การเงินยังมีเงินทุนมากสามารถกระจายเงินกู้ได้โดยการเสี่ยงภัยน้อยที่สุด

3) ช่วยให้อัตราดอกเบี้ยในท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะ
สถาบันการเงินสามารถเคลื่อนย้ายทุนได้สะดวก

กลับมาพิจารณาถึงประเภทของสถาบันการเงิน สถาบันการเงินสามารถ
จำแนกตามขอบเขตของการดำเนินงานออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ
สถาบันการเงินระหว่างประเทศและสถาบันการเงินในประเทศ ซึ่งมีรายละเอียด
ดังต่อไปนี้

(ก) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ได้แก่

1) ธนาคารระหว่างประเทศ

- ธนาคารเอ็กซพอร์ท อิมพอร์ท

(Export - Import Bank : Exim Bank)

- ธนาคารโลก หรือธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนา (World Bank of
International Bank for Reconstruction and Development : IBRD)

- ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (Bank of International Settlement : BIF)

2) สถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร

- กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF)

- สถาบันการเงิน ยูโร - ดอลลาร์ (Eurodollar Market)

- สถาบันค้ำประกันการกู้ยืมเงินต่างประเทศ (The Foreign Credit Insurance Association : FCIA)

- บรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Association : IFC)

- กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Overseas Economic Corporation Fund : OECF)

- บริษัทเพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust : REIT)

(ข) สถาบันการเงินในประเทศ

1) สถาบันการเงินในรูปของธนาคาร

- ธนาคารพาณิชย์

- ธนาคารออมสิน

- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

- ธนาคารอาคารสงเคราะห์

2) สถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร

- บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์

- บริษัทเครดิตฟองซิเอร์
- บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- สำนักงานธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม
- บริษัทประกันชีวิต
- สหกรณ์ออมทรัพย์
- สหกรณ์การเกษตร
- โรงรับจำนำ

ตามร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ..... ซึ่งสำนักงานปราบปรามยาเสพติดเป็นเจ้าของร่างได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการ และได้ส่งให้สำนักงานกฤษฎีกาแก้ไข ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้นิยามความหมายของ "สถาบันการเงิน" ไว้ในมาตรา 3 ว่า⁵

"สถาบันการเงิน" หมายความว่า

(1) ธนาคารพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ เว้นแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์

⁵ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ผ่านขั้นตอนการตรวจแก้ไขของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(3) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วย
บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม
ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(4) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัท
ประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศ

(5) สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือ

(6) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ตามที่กำหนดไว้ใน
กฎกระทรวง

3.2 บทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน กับ การฟอกเงิน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า บทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินก็คือ การดำเนินธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินไม่ว่าจะเป็นการรับฝากเงิน การโอนเงิน การออกตราสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงิน การให้กู้ยืมเงิน รวมตลอดไปถึงการลงทุนทางการเงิน ฯลฯ เงินจำนวนมากมายมหาศาลได้ผ่านเข้ามา และผ่านออกไปจากสถาบันการเงินในแต่ละวัน ในบรรดาเงินเหล่านี้ อาจจะมีที่มาอย่างหลากหลายต่างกัน เช่น มาจากการประกอบธุรกิจการค้า มาจากผลกำไรในตลาดหลักทรัพย์ มาจากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือมาจากธุรกิจอาชญากรรม ได้แก่ การค้ายาเสพติด การคอร์รัปชันทางการเมือง บ่อนการพนันเถื่อน รวมตลอดไปถึงโสเภณีข้ามชาติ เงินเหล่านี้จะผ่านเข้ามาในระบบธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพราะสามารถกระทำได้ง่ายต่อเนื่องเป็นระบบและตรวจสอบยาก จึงสามารถกล่าวได้ว่า สถาบันการเงินถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับขบวนการฟอกเงินมาโดยตลอด ยกเว้นมีบางกรณีเท่านั้นที่สถาบันการเงินเป็น

ผู้ดำเนินการฝากเงินเสียเอง เช่น กรณีของธนาคาร BCCI⁶ ซึ่งเป็นธนาคารที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับฝากเงินของผู้ที่ต้องการหลีกเลี่ยงภาษีและรับดำเนินการฝากเงินให้กับลูกค้าจนถูกดำเนินคดีและถูกปิดกิจการไปในที่สุด

เนื่องจากหลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันของบรรดาสถาบันการเงินทั้งหลายก็คือ การรักษาความลับของลูกค้า โดยมีกฎหมายให้ความคุ้มครองอยู่ด้วย ทำให้การตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของลูกค้าทำได้ยากลำบากหรือไม่สะดวกเท่าที่ควรหรือสามารถทำได้แต่ก็ล่าช้าจนการตรวจสอบข้อมูลมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากเงินได้จากประกอบอาชญากรรมเหล่านั้นถูกโยกย้ายไปที่อื่นหมดแล้ว จากความไม่เท่าเทียมกันของกฎหมายในแต่ละประเทศนี้เองที่ทำให้สถาบันการเงินตกเป็นเหยื่อของการกระทำผิดฐานฟอกเงินเสมอมา ด้วยเหตุนี้บรรดาประเทศที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงได้พยายามหามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมา รวมทั้งได้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการฝากเงิน โดยเฉพาะการกำหนดวิธีการเพื่อให้สถาบันการเงินมีส่วนดำเนินการด้วย เช่น การกำหนดให้ลูกค้าของธนาคาร หรือสถาบันการเงินต้องแสดงตนที่แท้จริง (Customer Identification) โดยไม่อนุญาตให้ใช้ชื่อบัญชีปลอม นามแฝง หรือใช้รหัสหรือกำหนดให้สถาบันการเงินต้องรายงานข้อมูลทางการเงินในจำนวนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดเงินที่ผิดปกติหรือน่าสงสัยต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมาย Bank Secrecy Act หรือ BSA ในปี ค.ศ.1970 กฎหมายนี้ออกมาเพื่อสนับสนุนการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำผิด

⁶ Brent Fiss, David Fraser and Graeme Coss, The Money Trial (Victoria : The Law Book Company Limited), p.67.

กฎหมายอาญา กฎหมายภาษีอากร และอื่น ๆ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถติดตามร่องรอยทางการเงินของผู้กระทำความผิดได้สะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันการประกอบกิจกรรมที่ผิดกฎหมายขึ้นมาอีกด้วย

กฎหมาย Bank Secrecy Act ได้กำหนดมาตรการติดตามการฝากเงินผ่านทางสถาบันการเงิน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁷

- 1) กำหนดให้สถาบันการเงินต้องรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อทำธุรกรรมกับ หรือผ่านสถาบันการเงินโดยลูกค้าต้องแสดงตนและที่อยู่จริง ไม่อนุญาตให้มีการเปิดบัญชีโดยมีการใช้ชื่อปลอม หรือใช้นามแฝง
- 2) กำหนดให้สถาบันการเงิน จัดทำและเก็บรักษาบันทึกข้อมูลทางการเงินไว้เป็นเวลา 5 ปี ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้เป็นไปตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนด (31 U.S.C มาตรา 5318 (2))
- 3) กำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินรวมทั้งบุคคลธรรมดา รายงานข้อมูลทางการเงินประเภทต่าง ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐ ได้แก่
 - (1) กำหนดให้สถาบันการเงินภายในประเทศรายงานธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงิน การรับเงิน การโอนเงิน (หรือตราสารทางการเงินอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด) ซึ่งมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด คือเกินกว่า \$ 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป (31 U.S.C มาตรา 5313 (a))

⁷ U.S. Department of Justice, Investigation and Prosecution of Illegal Money Laundering : A Guide to the Bank Secrecy Act (Drug Enforcement Administration, 1983), pp.34 - 58.

(2) กำหนดให้บุคคลใดหรือตัวแทนหรือผู้รับฝากเงินรายงานการนำเงินหรือตราสารทางการเงิน ซึ่งมีจำนวนเกินกว่า \$ 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไปเข้ามาหรือออกนอกสหรัฐ (31 U.S.C มาตรา 5316)

(3) กำหนดให้บุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายสหรัฐอเมริกา รายงานธุรกรรมหรือความสัมพันธ์ที่มีต่อสถาบันการเงินในต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด (31 U.S.C มาตรา 5314 (a))

(4) กำหนดให้มีการกระจายข้อมูลทางการเงิน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการกระจายข้อมูลจากรายงานประเภทต่าง ๆ ให้กับหน่วยอื่น ๆ เพื่อใช้ในการสืบสวนดำเนินคดีอาญาและคดีภาษีอากร ข้อมูลที่ได้รับนี้จะต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับ และเปิดเผยได้กับบุคคลที่นำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการเกี่ยวกับการสืบสวนดำเนินคดี (31 U.S.C มาตรา 5319)

(5) กำหนดให้ธนาคาร หรือ สถาบันการเงินจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตน การจัดทำบันทึกการรายงานข้อมูลทางการเงิน รวมทั้งการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ

(6) มีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ทางแพ่ง

กรณีสถาบันการเงินภายในประเทศ รวมทั้งหุ้นส่วนผู้จัดการพนักงานหรือลูกจ้างของสถาบันการเงินจงใจฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้นกรณีฝ่าฝืน 31 U.S.C มาตรา 5314 มาตรา 5315) จะถูกปรับมากกว่าจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรม(ไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ) หรือปรับ 25,000 เหรียญสหรัฐ (31 U.S.C มาตรา 5312 (a) (1))

ทางอาญา

ผู้ใดเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้นกรณี 31 U.S.C มาตรา 5315) จะถูกปรับไม่เกิน 250,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (31 U.S.C มาตรา 5322 (a))

ในกรณีที่จำเลยกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ (ยกเว้นกรณี 31 U.S.C มาตรา 5315) พร้อมกับกระทำความผิดกฎหมายอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกาด้วย หรือเป็นประเภทหนึ่งของการกระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกรรมที่มีจำนวนเกินกว่า 100,000 เหรียญสหรัฐ ภายในระยะเวลา 12 เดือน ผู้กระทำความผิดจะถูกปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (31 U.S.C มาตรา 5322 (b))

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินของประเทศออสเตรเลีย มี 4 ฉบับ ซึ่งได้มีบัญญัติถึงภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินไว้ด้วย มีดังนี้

1. CUSTOMS ACT ค.ศ.1901

มาตรา 229 A กำหนดว่า รายได้ที่มาจากการซื้อขายยาเสพติดให้ยึดได้ (รายได้ให้หมายความรวมถึง เงินสด เช็ค และทรัพย์สินที่ได้มาจากการซื้อขายยาเสพติด เป็นต้น).

มาตรา 243 ให้อำนาจศาลสั่งปรับได้สูงเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการซื้อขายยาเสพติด

2. PROCEEDS OF CRIME ACT ค.ศ.1987

- ให้อำนาจศาลสั่งยึดทรัพย์สินที่ใช้ หรือเกี่ยวข้องกับกระทำความผิด
- เมื่อมีเหตุอันสมควรสงสัย หรือเชื่อว่ามีข้อมูลของบุคคลใด อยู่ที่สถาบันการเงิน ว่าบุคคลนั้น

1. กำลังหรือกำลังจะกระทำ หรือเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดที่เป็น
ข้อหารุนแรง

2. ได้รับหรือกำลังจะได้รับผลประโยชน์ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมจาก
การกระทำความผิด ตำรวจจะขออำนาจศาลให้สถาบันการเงินส่งข้อมูลเหล่านั้นมาให้

- กฎหมายได้กำหนดให้ สถาบันการเงินต้องเก็บหลักฐานทางการเงิน
(Financial Transaction Document) ไว้อย่างน้อย 7 ปี

- ตำรวจเชื่อว่าผู้ใดมีทรัพย์สินที่ไม่บริสุทธิ์ สามารถขอหมายค้นจากศาล
ได้ กรณีเร่งด่วนอาจขอหมายทางโทรศัพท์ก็ได้ เช่น เพื่อป้องกันการปกปิดซ่อนเร้น
สูญหาย หรือทำลายทรัพย์สิน เป็นต้น

- โทษของผู้กระทำการฟอกเงิน ปรับไม่เกิน 200,000 เหรียญ หรือจำคุก
ไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าเป็นนิติบุคคล ปรับไม่เกิน 600,000 เหรียญ

- ในกฎหมายนี้มีข้อหาสมคบ พยายามช่วยเหลือ ยุยง จัดหายักยัก
ถ่ายเททรัพย์สิน ช่วยผู้กระทำความผิดให้พ้นจากการถูกลงโทษด้วย

3. CASH TRANSACTIONS REPORTS ACT 1988

- การนำเงินสดเข้า - ออก นอกประเทศออสเตรเลียเกิน 5,000 เหรียญ
ต้องแจ้งเจ้าพนักงานศุลกากร

- โอนเงินเกิน 5,000 เหรียญ ต้องแจ้งผู้อำนวยการ CTRA (Cash Transaction Reports Agency) หรือเจ้าพนักงานศุลกากร
- โทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือ ทั้งจำทั้งปรับ ถ้าเป็นนิติบุคคลปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญ

4. TELECOMMUNICATIONS (INTERCEPTION) AMENDMENT ACT 1987 เพื่อเป็นการป้องกันและกำกับดูแลตรวจตรา โดยเจ้าหน้าที่ที่สามารถขอหมายศาลเพื่อดักฟังโทรศัพท์ได้โดยเฉพาะคดีที่สำคัญ ๆ เช่น ฆาตกรรม ลักพาตัว ยาเสพติด SERIOUS FRAUD หรือ SERIOUS REVENUE

กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศอังกฤษ มี 2 ฉบับ ได้กำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินไว้ด้วยเช่นกัน คือ

1. Money Laundering Regulation ค.ศ. 1993 มีสาระสำคัญดังนี้

- 1) การกำหนดให้สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ มีหน้าที่บันทึกข้อมูลการทำธุรกรรมในครั้งแรกของลูกค้า
- 2) กำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำบันทึกการโอนต่าง ๆ ซึ่งมีการโอนเงินเกินกว่า 15,000 ECU - (10,000 ปอนด์) และเก็บไว้ภายใน 5 ปี
- 3) กำหนดให้สถาบันการเงิน รายงานการทำธุรกรรมที่ต้องสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับฟอกเงินแก่หน่วยงาน National Criminal Intelligence Services หรือ NCIS หน่วยงาน NCIS จะทำการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทุกชนิด โดยในแผนกที่เกี่ยวกับการฟอกเงินมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 10 คน

เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ และอีกส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลก่อนส่งให้หน่วยงานรับผิดชอบ

ข้อสังเกตต่อกฎหมายฉบับนี้

1. ตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา แต่ในส่วนการดำเนินคดีเกี่ยวกับการฟอกเงินยังไม่มี การดำเนินคดีแต่อย่างใด เนื่องจาก ภาระการพิสูจน์เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกอยู่แก่ฝ่ายโจทก์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่สามารถหาหลักฐานการพิสูจน์ว่าทรัพย์สินได้มาจากการกระทำความผิดนั้น

2. บรรดาสถาบันการเงิน และสมาคมธนาคารของประเทศอังกฤษ ได้ให้ความร่วมมือกับ NCIS ในการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อให้มีความชำนาญ

2. Drug Trafficking Offenses Act ค.ศ.1986 มีสาระสำคัญ ดังนี้ คือ กำหนดให้สามารถรับผลประโยชน์ (Benefit) จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด ซึ่งเริ่มคำนวณตั้งแต่เมื่อศาลมีคำพิพากษาย้อนหลังไป 6 ปี โดยอาศัยวิธี คำนวณตามราคา (Confiscated by Value) คือ ให้ชำระเป็นตัวเงิน หากไม่มีก็ดำเนินการริบทรัพย์สินทั้งหลายที่มีอยู่ภายใน 10 ปี

ในปีหนึ่ง ๆ หน่วยงาน NCIS จะได้รับข้อมูลจากสถาบันการเงินประมาณ 14,000 ชิ้น โดยข้อมูลประมาณ 6 - 10% ได้นำมาขยายผลการสืบสวนสอบสวนใน คดียาเสพติด ทรัพย์สินที่ถูกศาลมีคำสั่งให้ริบจะตกเป็นของกระทรวงการคลัง โดยไม่มี กองทุน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาการที่เจ้าหน้าที่มีอคติในการทำงาน โดยมุ่งถึง ผลประโยชน์ที่จะได้รับมากเกินไป

3.3 ผลกระทบของการฟอกเงินต่อสถาบันการเงิน⁸

เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน ที่หลายประเทศได้ประกาศใช้บังคับ รวมไปถึง U.N. Model Law 1995 และข้อเสนอแนะ 40 ประการของ FATF ล้วนแล้วแต่ได้กำหนดภาระหน้าที่ให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติและร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิด พ.ศ.....หมวดที่ 2 ก็ได้กำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินและผู้เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 9 ถึงมาตรา 16 เช่นกัน ทำให้มีการคาดหมายถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสถาบันการเงินในหลายด้าน อาทิเช่น ผลกระทบต่อความคล่องตัวในการทำงานของสถาบันการเงิน ปัญหาในการรายงานของพนักงานสถาบันการเงิน รูปแบบของการรายงานและวิธีการในการเก็บรักษาข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันการเงินที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัดที่ห่างไกลอาจประสบปัญหามากยิ่งขึ้น โดยที่กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินยังมีฐานะเป็นร่างกฎหมายเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ จึงยังคงเป็นการประมาณการเท่านั้น เพื่อให้การพิจารณาถึงผลกระทบต่อสถาบันการเงินมีลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้น จะนำเอากรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อการเทียบเคียง

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญต่อกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินอย่างมาก และในระยะแรกของการประกาศใช้ สถาบันการเงินก็ได้รับผลกระทบบ้าง แต่เมื่อผ่านพ้นช่วงเวลาของการปรับตัวไปแล้ว ผลกระทบหรือปัญหาต่าง ๆ ก็ได้ลดน้อยลง กรณีที่เกิดขึ้น เช่น ในเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ.1985 ธนาคารบอสตัน ได้ถูกลงโทษปรับเป็นเงิน 2.25 ล้าน ส่วนแบงก์ออฟอเมริกา ถูกปรับเป็นเงิน 4.75 ล้าน เนื่องจากธนาคารทั้งสองขาดความรับผิดชอบในการรายงาน

⁸ Brent. Fisse, David Fraser and Drame Coss, The Money Trial, pp.31-36.



ธุรกรรมที่เป็นเงินสดเกินกว่ากฎหมายกำหนด (Cash Transaction Report) ภายใต้กฎหมาย Bank Secrecy Act ผลจากการแก้ไขกฎหมาย Bank Secrecy Act ทำให้ธนาคารกลางสหรัฐออกข้อกำหนดให้ทุกธนาคารและสถาบันการเงินจัดตั้งแผนงานในแต่ละหน่วยงาน เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ Bank Secrecy Act เพราะก่อนหน้านี้สถาบันการเงินให้ความสนใจกับการรายงานน้อยมาก อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฟอกเงิน ค.ศ.1986 (MLCA 1986) ได้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับความรับผิดชอบของสถาบันการเงิน แต่กรมธนารักษ์และองค์กรควบคุมข้อบังคับของธนาคาร (Bank regulatory agencies) และคณะกรรมการการตลาดหลักทรัพย์ก็ได้กระทำการใด ๆ ที่จะเตือนให้สถาบันการเงินต่างๆ ระมัดระวังต่อการบังคับใช้อย่างกะทันหันของบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญาเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม จะกล่าวหาว่ามิได้มีการเตือนสถาบันการเงินให้รับรู้ถึงการบังคับใช้ของกฎหมายดังกล่าวเสียทีเดียวก็คงจะไม่ได้ เพราะการเตือนให้สถาบันการเงินเตรียมตัวในการสร้างมาตรการรองรับพระราชบัญญัติควบคุมการฟอกเงิน ค.ศ.1986 ได้เกิดขึ้นในช่วงปลายปี ค.ศ.1988 ต่อ ต้นปี ค.ศ.1989 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้ฟ้องร้องธนาคาร BCCI ซึ่งเป็นธนาคารที่มีชื่อเสียงอื้อฉาวเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยฟ้องธนาคาร BCCI ในเรื่องโอนเงินทางสาย ซึ่งเงินส่วนใหญ่เป็นเงินที่มาจากธุรกิจผิดกฎหมาย หลังจากการดำเนินคดีที่อื้อฉาวนี้สิ้นสุดลง สภาคองเกรสสหรัฐอเมริกาได้กำหนดระเบียบข้อบังคับในการโอนเงินทางสายขึ้นใหม่ และกำหนดโทษสูงขึ้นมาก ในปี 1990 ในการประชุมสภาองเกรสของทั้งสองได้ผ่านเรื่องโทษสูงรุนแรงสำหรับสถาบันการเงินและกำหนดให้รัฐบาลกลางออกระเบียบเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงิน เมื่อใดก็ตามที่ธนาคารถูกลงโทษ โดยกฎหมาย Bank Secrecy Act หรือการฟอกเงิน แต่ในที่สุดกฎหมายฉบับนี้ก็มิได้ผ่านออกมาใช้ การกำหนดให้มีโทษทางอาญาอื่น นอกเหนือไปจากโทษปรับ เป็นเรื่องที่เกิดปัญหาต่อสถาบันการเงิน เพราะเมื่อใดก็ตามที่สถาบันการเงินถูกฟ้องและถูกลงโทษ สถาบันการเงินจะประสบปัญหาในหลายด้าน คือ จะถูกยกเลิกหรือระงับของ F.D.I.E

ประกันภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตธนาคารของรัฐหรือรัฐบาลกลาง ซึ่งก่อให้เกิดผลต่อการประกอบกิจการของสถาบันการเงินเป็นอย่างมาก

ปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงินมากที่สุด เช่นกันก็คือ "การรายงาน" กฎหมาย Bank Secrecy Act ของสหรัฐ เน้นหลักสำคัญก็คือ การรายงานของสถาบันการเงิน ในธุรกรรมที่ผ่านทางสถาบันการเงิน ซึ่งมีมูลค่าเกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยการส่งแบบฟอร์ม 4789 I.R.S. ภายใน 15 วัน หลังจากวันทำธุรกรรมหรือประกอบกิจการค้า ปัญหาที่ตามมา ก็คือ การประกอบธุรกิจการค้าหลาย ๆ ครั้งในวันเดียว กับสถาบันการเงินหลาย ๆ แห่ง (หลายสาขา) ซึ่งสถาบันการเงินต้องดำเนินการให้เสมือนหนึ่งสถาบันการเงินต้องรู้ว่ากระทำโดยหรือเพื่อบุคคลคนเดียวกัน ในที่สุดกรมธนารักษ์ได้ประกาศว่า สถาบันการเงินไม่จำเป็นต้องรับระบบตรวจสอบการทำธุรกิจการค้าหลายครั้งในวันเดียวกัน แต่ให้เน้นการตรวจสอบเงินฝากหลายครั้งในวันเดียวกันมากกว่า

กฎหมาย Bank Secrecy Act (31 U.S.C 5322 (a)) ได้กำหนดโทษทางอาญามากถึงให้จำคุก 1 ปี และปรับ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการมีเจตนาฝ่าฝืนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย Bank Secrecy Act การเพิ่มเติมเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาได้ถูกกำหนดไว้ใน 31 U.S.C 5322 (g) ซึ่งนำมาปรับใช้กับการมีเจตนาฝ่าฝืนเท่านั้น

ต่อมาในปี ค.ศ.1988 สหรัฐอเมริกาได้ขยายคำนิยามของสถาบันการเงินออกให้กว้างขึ้นภายใต้กฎหมาย Bank Secrecy Act 31 U.S.C 53/2 (a) (2) การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ให้ถือว่าธุรกิจประเภทนี้อยู่ในเครือข่ายของสถาบันการเงินด้วย ในปีเดียวกันนั้นเองได้มีการเพิ่มเติมกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรายงานและการแสดงตัวตามกฎหมาย Bank Secrecy Act 31 U.S.C.5325 ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับระเบียบการคลัง ข้อ 103.29 โดยกำหนดว่า ห้ามสถาบันการเงินออกเช็คเดินทาง หรือแคชเชียร์เช็คของธนาคารรวมทั้งธนบัตรสำหรับเงินสดที่เกิน 3,000

ดอลลาร์สหรัฐ เว้นแต่จะออกให้แก่ผู้มีบัญชีเงินฝากหรือออกให้แก่ผู้ที่ได้แสดงตนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบแล้ว

ในปี ค.ศ.1989 ศาลมลรัฐของสหรัฐอเมริกาหลายมลรัฐ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ลูกค้าซึ่งได้วางแผนหรือออกอุบายทำธุรกิจเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงาน ถ้ายังไม่มี การแสดงออกให้เห็นเด่นชัดทางภายนอกก็ยังไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาภายใต้ กฎหมาย Bank Secrecy Act ในปีเดียวกันนั้นเอง รัฐสภาสหรัฐได้ผ่านกฎหมาย กลับหลักของศาลมลรัฐ โดยห้ามการวางแผนหรือออกอุบายทำธุรกรรมเงินสด ที่หลีกเลี่ยงการรายงาน (C.T.R. reporting requirement) พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการ วางแผนหรือออกอุบายไม่ได้ระบุไว้แน่นอนตายตัว เพียงแต่ตีกรอบไว้กว้าง ๆ เพื่อ รับรองการสรรหาวิธีการเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงาน ซึ่งมีทั้งการแบ่งแยกเงินฝากไม่ได้ ถึงจำนวน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ การถอนเงินหลายครั้งในวันเดียวแต่ละครั้งมียอด โกลด์เคียง 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือการทำธุรกรรมด้วยเงินสดที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงาน (C.T.R. reporting requirement) นั้นเอง กรมธนารักษ์ของสหรัฐเองได้ยอมรับความหมายที่กว้างของการหลีกเลี่ยงหรือใช้อุบาย โดยให้หมายความรวมถึง การค้าเงินตราใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์หลีกเลี่ยงการรายงาน ด้วย ในที่สุดศาล Circuit Court ได้วางหลักเอาไว้ว่า การลงโทษทางอาญาสำหรับการ วางแผนหรือออกอุบายเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานนั้น โจทก์พิสูจน์เพียงอย่างเดียวว่า จำเลยทราบว่าตนมีหน้าที่ต้องรายงานแล้วไม่รายงานก็เพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ เจตนาที่อยู่ลึกกว่านั้น

ในปี ค.ศ.1988 รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาได้ฟ้องธนาคารหลายธนาคาร เกี่ยวกับการโอนเงินตามสายและมีได้มีการรายงาน หลังจากนั้นกระทรวงการคลังได้ออก guideline เพื่อให้สถาบันการเงินได้มีวิธีปฏิบัติในลักษณะเดียวกัน ต่อจากนั้นในช่วง ปลายเดือนตุลาคม ค.ศ.1989 กระทรวงการคลังได้ออกหนังสือบอกกล่าวเกี่ยวกับการ ออกกฎในเรื่องการโอนเงินตามสาย เพื่อต้องการทราบความคิดเห็นและเก็บข้อมูล สำหรับควบคุมการโอนเงินระหว่างประเทศ และผลสุดท้ายกระทรวงการคลังได้ออก

หนังสือสำคัญ เพื่อให้ธนาคารเคร่งครัดในการแจ้งข้อมูลของผู้ส่งและผู้รับในการโอนเงินตามสายระหว่างประเทศ และได้ออกมาเป็นกฎเกณฑ์ใช้บังคับ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1990

โดยสรุป กฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งได้มีการบังคับใช้กันในหลายประเทศและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ได้มีการ วิเคราะห์ วิพากษ์ ให้เห็นถึงผลกระทบต่อสถาบันการเงินอย่างเป็นรูปธรรม ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติของสถาบันการเงินที่ต้องดำเนินการเพื่อรองรับกฎหมายนี้ แต่ปัญหาที่ค่อนข้างจะเกิดขึ้นมากก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานตามกฎหมาย Bank Secrecy Act ซึ่งเป็นปัญหาที่สถาบันการเงินจะต้องประสบในวิธีการดำเนินงานอย่างแท้จริง และมาตรฐานความเคร่งครัดในการรายงานของสถาบันการเงินแต่ละแห่งก็แตกต่างกัน การอบรมพนักงานของแต่ละสถาบันการเงินก็อาจจะมากน้อยต่างกัน นอกจากนี้ การดำเนินธุรกิจในปัจจุบันมักจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ทันกับการแข่งขันของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ดังนั้น การโอนเงินตามสายจึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สถาบันการเงินในหลายประเทศประสบ สำหรับปัญหาอื่น ๆ เช่นการอบรมให้พนักงานของสถาบันการเงินต้องรู้จักลูกค้าของตน ตามหลัก "Know your customers" มักจะไม่ใช่ว่าปัญหาสำคัญและมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันการเงิน เพราะตามปกติลูกค้าของสถาบันการเงินมักจะมีลักษณะเป็นลูกค้าประจำ เป็นบุคคลในพื้นที่ของสถาบันการเงิน และมีความคุ้นเคยกันอยู่แล้ว ลูกค้าภายนอกหรือที่เรียกกันว่า ลูกค้าจรที่มากทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน มักจะมีจำนวนน้อยกว่ามาก

สำหรับประเทศไทย ซึ่งกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินกำลังอยู่ในกระบวนการที่จะนำเสนอต่อรัฐสภา ดังนั้น ผลกระทบจึงยังมองไม่เห็นเป็นรูปธรรมเหมือนกับในประเทศที่มีกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนของการร่างกฎหมายดังกล่าวได้มีการจัดสัมมนาเพื่อรับทราบความคิดเห็นของสถาบันการเงิน โดยเป็นการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "กฎหมายสกัดการฟอกเงิน

ในมุมมองของสถาบันการเงิน"⁹ ในการสัมมนาครั้งนั้นได้มีการแจกแบบสอบถาม แก่ตัวแทนของสถาบันการเงิน นักวิชาการ และสื่อมวลชน เพื่อสะท้อนความคิดเห็น กลับมายังคณะอนุกรรมการร่างกฎหมาย จะขอนำเอาผลสรุปจากแบบสอบถามออกมาแสดงดังนี้

ข้อ 1. ผู้เข้าร่วมการสัมมนา ประกอบด้วย

(ก) พนักงาน - เจ้าหน้าที่	=	10	คน
(ข) ข้าราชการ	=	5	คน
(ค) นักธุรกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงิน	=	62	คน
(ง) นักธุรกิจทั่วไป	=	11	คน
(จ) ทนายความ	=	4	คน
(ฉ) อาจารย์	=	6	คน
(ช) นิสิต - นักศึกษา	=	5	คน
(ญ) สื่อมวลชน	=	15	คน
(ป) ประชาชนทั่วไป	=	6	คน
รวมเป็น	=	124	คน

⁹ สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "กฎหมายสกัดการฟอกเงิน ในมุมมองของสถาบันการเงิน" จัดโดย ศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับสมาคมธนาคารไทยและหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2537.

ข้อ 2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความเข้าใจกฎหมายสกัดการฟอกเงิน

(ก) เป็นกฎหมายมาตรการที่ใช้ปราบปรามความผิดเกี่ยวกับ
ยาเสพติด

เลือกข้อ (ก) จำนวน 8 คน = 7.02%

(ข) เป็นกฎหมายมาตรการที่ใช้ปราบปรามอาชญากรรมทาง
เศรษฐกิจ

เลือกข้อ (ข) จำนวน 11 คน = 9.65%

(ค) เป็นกฎหมายมาตรการที่ใช้ขจัดเงินได้ทุจริต และคุ้มครอง
สถาบันการเงิน

เลือกข้อ (ค) จำนวน 10 คน = 8.77%

(ง) ถูกหมดทุกข้อ

เลือกข้อ (ง) จำนวน 83 คน = 72.80%

ข้อ 3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำเอากฎหมายสกัดการฟอกเงินมาใช้ใน
ประเทศไทย

(ก) เห็นด้วย จำนวน 108 คน = 94.74%

(ข) ไม่เห็นด้วย จำนวน - คน = -

(ค) เห็นด้วย แต่ยังไม่สมควรนำมาใช้ในขณะนี้

จำนวน 4 คน = 3.51%

(ง) อื่น ๆ (ควรมีมาตรการคุ้มครองผู้บริสุทธิ์)

จำนวน 2 คน = 1.75%

ข้อ 4. ความคิดเห็นเกี่ยวกับ "สถาบันการเงินเป็นแหล่งสำคัญที่ตกเป็นเหยื่อ
การฟอกเงิน"

(ก) เห็นด้วย จำนวน 80 คน = 70.18%

(ข) ไม่เห็นด้วย จำนวน 6 คน = 5.26%

(ค) ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะสรุปได้เช่นนั้น

จำนวน 27 คน = 23.68%

(ง) อื่น ๆ (ไม่ตอบความเห็น)

จำนวน 1 คน = 0.88%

ข้อ 5. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้สถาบันการเงินรายงานความเคลื่อนไหวทางการเงินเกี่ยวกับการฝาก การถอน หรือ การโอน ตามจำนวนที่ทางการกำหนด เพื่อป้องกันการฟอกเงิน

(ก) เห็นด้วย จำนวน 18 คน = 15.79%

(ข) ไม่เห็นด้วย จำนวน 1 คน = 0.88%

(ค) เห็นด้วยแต่ควรกำหนดมาตรการให้สอดคล้องในทางปฏิบัติของสถาบันการเงิน

จำนวน 94 คน = 82.45%

(ง) อื่น ๆ จำนวน 1 คน = 0.88%

ข้อ 6. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้สถาบันการเงิน รายงานความเคลื่อนไหวทางการเงินให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐได้รับรู้

(ก) เป็นภาระหน้าที่แก่สถาบันการเงิน

จำนวน 14 คน = 12.28%

(ข) ไม่ถือว่าเป็นภาระหนักแก่สถาบันการเงิน

จำนวน 5 คน = 4.39%

(ค) ไม่ถือว่าเป็นภาระหนักแก่สถาบันการเงิน ถ้ากำหนดวิธีการอย่างเหมาะสม

จำนวน 95 คน = 83.33%

(ง) อื่น ๆ จำนวน - คน = -

ข้อ 7. ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบของการรายงาน ซึ่งสถาบันการเงินต้องดำเนินการ

- (ก) เป็นรูปแบบที่รัฐเป็นฝ่ายดำเนินการ
จำนวน 3 คน = 2.63%
- (ข) เป็นรูปแบบที่สถาบันการเงิน เสนอให้รัฐพิจารณา
จำนวน 8 คน = 7.02%
- (ค) เป็นรูปแบบที่พิจารณาร่วมกันระหว่างรัฐและสถาบันการเงิน
จำนวน 103 คน = 90.35%

(ง) อื่น ๆ จำนวน - คน = -

ข้อ 8. ความคิดเห็นเกี่ยวกับ กฎหมายสกัดการฟอกเงิน หากได้มีการนำออกมาใช้แล้ว จะมีผลกระทบต่อความเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทย

- (ก) มีผลกระทบในแง่ดี จำนวน 26 คน = 22.81%
- (ข) ไม่มีผลกระทบในแง่ดี จำนวน 4 คน = 6.51%
- (ค) ทำให้ต่างประเทศมีความมั่นใจเกี่ยวกับระบบการเงินของไทย

มากขึ้น

จำนวน 81 คน = 71.05%

(ง) อื่น ๆ จำนวน 3 คน = 2.63%

ข้อ 9. ความคิดเห็นเกี่ยวกับ "หากประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการสกัดการฟอกเงินมาใช้บังคับ จะทำให้ระบบการเงิน การคลังของประเทศไทย เป็นที่น่าเชื่อถือในสายตาของต่างประเทศ

- (ก) เห็นด้วย จำนวน 33 คน = 28.95%
- (ข) ไม่เห็นด้วย จำนวน 2 คน = 1.75%
- (ค) เห็นว่า "กฎหมายสกัดการฟอกเงิน จะเป็นมาตรการหนึ่งที่มา

ช่วยเสริมเท่านั้น

จำนวน 70 คน = 69.30%

(ง) อื่น ๆ จำนวน - คน = --

ข้อ 10. ความคิดเห็นเกี่ยวกับ กฎหมายสกัดการฟอกเงิน อาจกระทบ กระเทือน วิถีทางปฏิบัติในการบริหารเงินของประชาชนอยู่บ้าง แต่ก็ยังมีความจำเป็นต้องมี กฎหมายฉบับนี้

(ก) เห็นด้วย จำนวน 10 คน = 16.67%

(ข) ไม่เห็นด้วย จำนวน 4 คน = 3.51%

(ค) เห็นด้วย แต่ต้องมีมาตรการควบคุมการใช้อำนาจของ

เจ้าพนักงานโดยมิชอบ

จำนวน 90 คน = 78.94

(ง) อื่น ๆ ไม่ตอบ จำนวน 1 คน = 0.88

ข้อ 11. ความคิดเห็นเกี่ยวกับ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ ระหว่างภาระ หน้าที่ของสถาบันการเงินที่เพิ่มขึ้น กับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐและสถาบันการเงิน จากการที่อาศัยสถาบันการเงินเป็นเครื่องมือในการฟอกเงินแล้ว ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ว่าสถาบันการเงินควรรับภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น

(ก) เห็นด้วย จำนวน 39 คน = 34.21%

(ข) ไม่เห็นด้วย จำนวน 4 คน = 3.51%

(ค) เห็นด้วย แต่ต้องคำนึงถึงวิถีทางในการปฏิบัติของสถาบันการเงิน

ด้วย

จำนวน 71 คน = 62.28%

(ง) อื่น ๆ จำนวน - = -

ข้อ 12. ความเห็นและข้อเสนอแนะจากการสัมมนา ผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งหมด 114 คนที่ได้ตอบแบบสอบถามพร้อมทั้งได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ จากการ สัมมนา จำนวน 33 คน และตอบแบบสอบถามเพียงอย่างเดียวแต่ไม่ได้ให้ข้อเสนอแนะ 81 คน ความเห็นและข้อเสนอแนะจากการสัมมนามีดังนี้

(1) ในการสัมมนาควรมอบเอกสารข้อมูลต่างๆ ให้ก่อนวันสัมมนา เพื่อที่จะมีเวลา

ในการศึกษาข้อมูล และควรชี้แจงสรุปแบบสอบถามว่ามีความคิดเห็นอย่างไร

(2) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการกำหนดหลักเกณฑ์ตั้งแต่แรก เพื่อมิให้เกิดขัดข้อง ควรมีความร่วมมือและขอความร่วมมือจากสถาบันการเงินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และมีความร่วมมือในการปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศ และเมื่อร่างกฎหมายสมบูรณ์แล้ว ควรทำ public hearing และรับฟังความคิดเห็นจากสถาบันการเงินอีกทั้ง

(3) ควรมีมาตรการการคุ้มครองผู้ฝากเงิน และสถาบันการเงินที่สุจริต ไม่ควรสร้างภาระหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสะดวกของลูกค้า และต้องมีการคุ้มครองความลับ

(4) ควรมีกฎหมาย โดยใช้ในความผิดเศรษฐกิจทุกประเภทที่กฎหมายอาญาไม่สามารถบังคับใช้ได้ กฎหมายควรยืดหยุ่น ปรับปรุงแก้ไขตามสภาวะเศรษฐกิจ และพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บังคับใช้ได้และพิจารณาเปรียบเทียบแนวปฏิบัติของต่างประเทศแล้วนำมาปรับใช้

(5) ควรควบคุมการใช้อำนาจ ต้องมีองค์กรกลางในการปราบปรามการฟอกเงินมากำกับดูแล โดยมีกฎหมายลงโทษเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น การนำเอาข่าวไปขาย เป็นต้น ฉะนั้น ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายควรได้รับความเชื่อถือ

(6) การบังคับใช้กฎหมาย ควรได้รับผลสูงสุด ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ควรมีความเข้าใจถึงเหตุผลของการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อมิให้เกิดการยกฟ้องขึ้น ขั้นตอนการยึดทรัพย์ ควรชัดเจนไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน

(7) มาตรการทางภาษี ควรนำมาบังคับใช้ ในการเรียกเก็บภาษีจาก ทรัพย์สิน

จากการระดมข้อมูลเพื่อทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของสถาบัน การเงิน ในกรณีที่มีการนำเอากฎหมายปราบปรามการฟอกเงินออกมาใช้ จะเห็นได้ ว่าประเด็นที่สถาบันการเงิน เกรงว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบแก่สถาบันการเงินก็คือ

(1) กรณีที่สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงาน ความพร้อมของสถาบันการ เงินในเรื่องนั้น รวมทั้งการสนองตอบของลูกค้าสถาบันการเงินยังมีน้อยมาก ยิ่งถ้าเป็นสถาบันการเงินในต่างจังหวัดที่ห่างไกลจากข่าวสารข้อมูลด้วยแล้ว ความยากลำบากในการรายงานย่อมมีมากยิ่งขึ้น

(2) กรณีบุคลากรของสถาบันการเงินขาดความเข้าใจ เพราะธุรกรรม ที่ผ่านเข้ามายังสถาบันการเงินในแต่ละวันมีจำนวนมาก สำหรับธุรกรรมที่มีมูลค่า เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้นมีปัญหาน้อย เพราะสังเกตได้ไม่ยาก แต่ธุรกรรม ที่สลับซับซ้อนหรือธุรกรรมที่เป็นไปไม่ได้ในเชิงเศรษฐกิจ บุคลากรของสถาบันการเงิน อาจจะมีความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน หรือแม้แต่ธุรกรรมที่น่าสงสัยก็เช่นเดียวกัน ระดับของความสงสัยก็จะไม่เท่าเทียมกัน

(3) ถ้ามีการประกาศใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน เป็นที่คาดหมายว่า เงินฝากของสถาบันการเงินจะลดลง ซึ่งสวนทางกับนโยบายของสถาบันการเงิน ส่วนใหญ่ของการให้สถาบันของตนมีเงินฝากให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(4) สำหรับสถาบันการเงินในต่างจังหวัด เงินฝากรายใหญ่มักจะเป็นผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติแล้วก็มักจะยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากมีการประกาศใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน และสถาบันการเงินต้องนำเอาหลักเกณฑ์การรายงานมาใช้กับลูกค้า ปัญหาจะเกิดกับลูกค้าประเภทผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่นทันที และจะมีส่วนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล

(5) กรณีข้อมูลที่กฎหมายการปราบปรามการฟอกเงินกำหนดว่า สถาบันการเงิน ต้องเก็บข้อมูลไว้ 5 ปี ปัญหาที่เกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ภาเรดังกล่าวจะตกแก่สถาบันการเงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เท่าที่ได้กล่าวมานี้เป็นเพียงกรณีคาดหมายว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงิน ถ้ากฎหมายปราบปรามการฟอกเงินใช้บังคับในประเทศไทย ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ก็มักจะประสบกับปัญหาลักษณะนี้ ในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมาย แต่เมื่อบุคลากรของสถาบันการเงินเกิดความชำนาญมากขึ้นก็เป็นที่เชื่อว่าปัญหาดังกล่าวจะถูกขจัดออกไปได้



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย