

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์

ในบทนี้ มีประเด็นที่กล่าวถึงดังนี้ คือ

- 3.1 วัตถุประสงค์ในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์
- 3.2 วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย
- 3.3 วิวัฒนาการการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย
- 3.4 มาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์

3.1 วัตถุประสงค์ในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้า ในขณะที่เดียวกันธนาคารพาณิชย์นั้นได้รับฝากเงินเป็นจำนวนมากศาลจากประชาชน หรือผู้ฝากเงิน แล้วแต่ขนาดและศักยภาพของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกันในรูปแบบการบริหารจัดการ รวมทั้งขนาดใหญ่ กลาง เล็ก ของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่ง ธนาคารพาณิชย์บางแห่งจะมีจำนวนสาขานับร้อยแห่งทั่วประเทศ และมีสาขาต่างประเทศเป็นจำนวนนับสิบแห่ง ส่วนลูกค้าของธนาคารพาณิชย์บางแห่งจะมีจำนวนเป็นหลาย ๆ หมื่นราย จำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับฝากจากลูกค้านั้นเกิดขึ้น เพราะความเชื่อถือไว้วางใจ และมีความศรัทธาต่อธนาคารแห่งนั้น ทั้งนี้เพราะธนาคารที่รับฝากเงินนั้นมีหน้าที่และบทบาทที่จะต้องนำเงินรับฝากจำนวนดังกล่าวไปปล่อยกู้ หรือให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคารโดยได้รับดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมเงิน ซึ่งเป็นรายได้หลักที่สำคัญของธนาคารพาณิชย์ประการหนึ่ง

ในขณะที่เดียวกันธนาคารพาณิชย์ก็มีความรับผิดชอบต่อผู้รับฝากเงิน โดยมีหน้าที่จะต้องคืนเงินที่รับฝากพร้อมด้วยดอกเบี้ยตามอัตราที่ได้ตกลงกัน ให้แก่ผู้รับฝากเงิน ดังนั้นบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญที่สุดที่ธนาคารพาณิชย์พึงจะต้องมีและตระหนักอยู่ตลอดเวลา ก็คือ ธนาคารพาณิชย์จะต้องพร้อมที่จะจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้รับฝากเงินได้ทุกเวลา หากหนี้ครบ

กำหนดชำระหนี้สม่ำเสมอ นี่คือ ความเชื่อถือที่ธนาคารพาณิชย์นั้นจะต้องปรากฏและมีต่อประชาชนทั่วไป มิฉะนั้นหากประชาชนขาดความเชื่อถือและไว้วางใจ ผู้รับฝากเงินทั้งหลายต่างมาขอถอนเงินคืนพร้อมกัน ธนาคารพาณิชย์แห่งนั้นก็ไม่สามารถที่จะยืนหยัดอยู่ได้และจะต้องประสบความล้มเหลวในที่สุด และผลความล้มสลายของธนาคารพาณิชย์ที่ได้เกิดขึ้นแต่ละแห่งแต่ละครั้ง ย่อมจะมีผลกระทบต่อความเสียหายในระบบการเงิน ธุรกิจ การค้า ตลอดจนประชาชน ผู้รับฝากเงิน และผลกระทบด้านอื่นๆ อีกหลายประการรวมทั้งปัญหาการว่างงาน การขาดความเชื่อถือจากสถาบันการเงินในต่างประเทศ การกระทบต่อระบบทุน เช่น ตลาดหลักทรัพย์ การกระทบต่อการดำเนินโครงการภาคเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหึมา นอกจากนั้นแล้วในบางครั้งการล้มสลายของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งยังมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงินอื่นๆ พร้อมกันด้วย ดังนั้นประเทศต่างๆ จึงได้บัญญัติกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอันสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจระบบการเงินของรัฐนั้นๆ อย่างเคร่งครัดตามกฎหมายที่กล่าวว่า “การแทรกแซงของรัฐโดยมาตรการทางกฎหมาย (State Intervention by Legal Mechanism) ตามที่ได้ปรากฏรายละเอียด ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ตัวอย่างเช่น ธุรกิจธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่ถูกควบคุมโดยผู้ประกอบกิจการนั้นจะต้องได้รับใบอนุญาต (License) การกำหนดอัตราส่วนของการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นแต่ละราย การกำหนดคณะผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์รวมตลอดถึงอัตราส่วนการถือหุ้นและผู้บริหารของคนต่างด้าว การกำหนดมาตรการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ จนกระทั่งมาตรการสอดส่องกำกับดูแลไว้อย่างละเอียดในรูปแบบต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไป ทั้งนี้การที่กฎหมายไม่กำหนดมาตรการการควบคุมกำกับดูแลให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลก็มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงินการคลังของรัฐบาล
2. เพื่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์
3. เพื่อรักษาพิทักษ์สิทธิประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนและผู้ฝากเงิน
4. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการพัฒนาและส่งเสริมการลงทุนทั้งการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเกษตร และธุรกิจการบริการ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การกำกับควบคุมมีมาตรการใหญ่ ๆ 3 ประการ โดยเริ่มจากมาตรการที่มีลักษณะทั่วไปจนถึงเจาะจงดังนี้¹⁴

1. บัญญัติเป็นกฎหมายในการกำกับควบคุมให้เป็นบรรทัดฐานซึ่งรวมถึงการออกกฎระเบียบต่างๆ โดยทางการจะบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้เป็นแม่บท ต่อจากนั้นก็จะมี การออกประกาศหรือหนังสือเวียนเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับด้านนี้โดยเฉพาะ คือ ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

2. เป็นแบบ off - side inspection โดยการให้ธนาคารพาณิชย์จัดส่งรายงานให้แก่ทางการเป็นประจำ ได้แก่ รายงานแบบ ธ.พ. 1 - 9 ซึ่งประกอบด้วยรายงานย่อแสดงหนี้สินและสินทรัพย์ รายงานการดำรงเงินสดสำรอง รายงานฐานะทางการเงิน รายงานการเงินให้สินเชื่อและภาระผูกพันแก่ลูกหนี้รายใหญ่ รายงานรายได้และค่าใช้จ่าย รายงานอสังหาริมทรัพย์ รายงานการเคลื่อนไหวทางบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน รายงานเงินฝากและรายงานสินทรัพย์จัดชั้น รายงานดังกล่าวเป็นประโยชน์ทั้งต่อธนาคารพาณิชย์เองและต่อทางการในการติดตามตรวจสอบพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ว่าทำธุรกิจภายในขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ เพราะข้อมูลต่างๆ เมื่อทางการนำมาวิเคราะห์ทำให้สามารถทราบถึงพฤติกรรมและแนวโน้มการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ได้ ขณะเดียวกันก็เป็นสัญญาณเตือนในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์นั้นจะมีปัญหาอีกด้วย

3. เป็นการตรวจสอบโดยการส่งเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยไปตรวจสอบการประกอบกิจการจริง ๆ ของแต่ละธนาคาร (On - side inspection) โดยดูว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งมาตรการนี้เป็นมาตรการสุดท้ายในการกำกับและควบคุมธนาคารพาณิชย์

3.2 วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ประวัติความเป็นมาของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยนั้น เริ่มก่อตั้งโดยสาขาธนาคารต่างประเทศ ในปี พ.ศ.2431 ได้แก่ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ของอังกฤษ ส่วนธนาคารพาณิชย์ไทยแห่งแรก ได้แก่ ธนาคารเบงคีสยามกัมมาจล ทุนจำกัต จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ.

¹⁴ รังสรรค์ หทัยเสรี, “การกำกับดูแลสถาบันการเงินในไทย : กรอบและมาตรการทางการเงินที่สำคัญในช่วงปี 1990 - 1996,” วารสารบริหารธุรกิจ 71 (เมษายน - มิถุนายน 2539) : หน้า 7.

2449 ในระหว่างปี พ.ศ.2431 - 2470 ปรากฏว่า มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด 9 แห่ง โดยเป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศ 6 แห่ง และธนาคารไทย 3 แห่ง ดังนี้¹⁵

1. สาขาธนาคารต่างประเทศ

- ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ (พ.ศ.2431)
- ธนาคารชาร์เตอร์ (พ.ศ.2437)
- ธนาคารแห่งอินโดจีน (พ.ศ.2440)
- ธนาคารซีไอที จำกัด (พ.ศ.2452)
- ธนาคารกวางตุ้ง (ฮ่องกง) (พ.ศ.2462)
- ธนาคารเมอร์แคนไทล์ จำกัด (พ.ศ.2466)

2. ธนาคารพาณิชย์ไทย

- ธนาคารแบงก์สยามกัมมาจล จำกัด (พ.ศ.2449) (ปัจจุบันคือธนาคารไทยพาณิชย์)
- ธนาคารแบงก์จีนสยาม จำกัด (พ.ศ.2450)
- ธนาคารบางกอกซีดีแบงก์ จำกัด (พ.ศ.2450)

การจัดตั้งสถาบันการเงินของไทยในระยะนี้ค่อนข้างเสรี เนื่องจากไม่มีกฎหมายในการกำกับควบคุม จะมีเพียงพระบรมราชานุญาต ประกาศพระราชทานอำนาจพิเศษ ในระยะนี้ธนาคารพาณิชย์ 2 แห่ง ได้แก่ ธนาคารแบงก์จีนสยาม จำกัด และธนาคารบางกอกซีดีแบงก์ จำกัด ต้องเลิกกิจการเมื่อธันวาคม พ.ศ.2450

ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ซึ่งให้อำนาจรัฐในการควบคุมสถาบันการเงิน ได้มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์เพิ่มเติม ดังนี้

1. สาขาธนาคารต่างประเทศ

- ธนาคารจีนเสง (ฮ่องกง) (พ.ศ.2475)
- ธนาคารโอเวอร์ซีไนส์ (สิงคโปร์) (พ.ศ.2477)
- ธนาคารโยโกฮามาสเปซี (ญี่ปุ่น) (พ.ศ.2476)

¹⁵ ทำนอง ดาศรี, ระบบการเงินและการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทย (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2527), หน้า 15 - 16.

2. สาขานาครพณิชยไทย

- ธนาคารเลี้ยวโยงเฮง จำกัด (พ.ศ.2475)
- ธนาคารยี่หื้อไห้ซัว จำกัด (พ.ศ.2476)
- ธนาคารยี่หื้อกวงเก๊าเฮง จำกัด (พ.ศ.2476)
- ธนาคารหวังหลี จำกัด (พ.ศ.2476) (ธนาคารนครธน)
- ธนาคารกวางซุ่นหลี จำกัด (พ.ศ.2476)
- ธนาคารตันเปงซุ่น จำกัด (พ.ศ.2477) ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพัฒนาจำกัด(พ.ศ.2503)เป็นธนาคารมหานคร จำกัด (พ.ศ. 2520)

ในช่วงนี้ ธนาคารพณิชยไทยที่ดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จและต้องเลิกกิจการ ได้แก่ ธนาคารเลี้ยวโยงเฮง จำกัด ธนาคารยี่หื้อกวงเก๊าเฮง จำกัด ธนาคารกวางซุ่นหลี จำกัด และธนาคารยี่หื้อไห้ซัว จำกัด โดยสามธนาคารแรกเลิกกิจการในปี พ.ศ.2480 และธนาคารหลังเลิกกิจการปี พ.ศ.2481 นอกจากนี้ ธนาคารต่างประเทศ 3 ธนาคาร คือ สาขานาครจีนเสง (ฮ่องกง) สาขานาครโอเวอร์ไซน์ส (สิงคโปร์) และสาขานาครโยโกฮามาสเปซี (ญี่ปุ่น) ก็เลิกกิจการด้วยเหตุผลต่างกัน

ต่อมา เมื่อมีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารพณิชย พ.ศ.2480 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2488 ได้มีการจัดตั้งธนาคารพณิชยเพิ่มขึ้นอีก 8 แห่ง ดังนี้

- ธนาคารซุ่นฮกเสง จำกัด (พ.ศ.2481)
- ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพณิชยกรรมจำกัด ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารเอเชีย จำกัด (พ.ศ.2519)
- ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (พ.ศ.2484)
- ธนาคารมณฑล จำกัด (พ.ศ.2485) ต่อมาได้ควบกิจการเข้ากับธนาคารเกษตร จำกัด และเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด (พ.ศ.2509)
- ธนาคารกรุงเทพพณิชยการ จำกัด (พ.ศ.2487)
- ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (พ.ศ.2487)
- ธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา จำกัด (พ.ศ.2488) เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (พ.ศ.2511)
- ธนาคารกลีกรไทย จำกัด (พ.ศ.2488)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2505 รัฐมีนโยบายจำกัดการอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นใหม่ เนื่องจากทางการได้เน้นถึงความสำคัญการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบธนาคารพาณิชย์เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ใหม่ขึ้นอีกเพียง 1 ธนาคาร คือ ธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด (พ.ศ.2508) และได้แก้ปัญหาเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด ด้วยการควบกิจการเข้าด้วยกันเป็นธนาคารกรุงไทยในปัจจุบัน และเมื่อปี พ.ศ.2515 มติสภาพิธาการคณะปฏิวัติก็เห็นว่าไม่สมควรที่จะตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นใหม่อีก¹⁶

ธนาคารพาณิชย์ไทยในปัจจุบัน

หลังจากที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการเงินของประเทศในวงกว้าง รวมทั้งธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ทำให้มีการควบรวมกิจการของสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยซึ่งแต่เดิมมี 15 ธนาคาร คงเหลืออยู่เพียง 13 ธนาคารดังนี้

1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
3. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
4. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)
5. ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
6. ธนาคารไทยทนุ จำกัด (มหาชน)
7. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
8. ธนาคารนครธน จำกัด (มหาชน)
9. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)
10. ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)
11. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (สหธนาคาร)
12. ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน)
13. ธนาคารรัตนสิน จำกัด (มหาชน)

¹⁶ ภาณุวิทย์ ศุภธรรมกิจ, อ้างแล้ว, หน้า 25.

3.3 วิวัฒนาการการกำกับและควบคุมธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

วิวัฒนาการของกฎหมายในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์ นับตั้งแต่กฎหมายฉบับแรกจนถึงปัจจุบันมีดังนี้

1. ประกาศพระราชทานอำนาจพิเศษ
2. พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471
3. พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ.2480
4. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488
5. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505
6. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522
7. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พ.ศ.2528
8. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535
9. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540
10. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540
11. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541
12. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540
13. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 (พ.ศ. 2541)

(หมายเหตุ ตั้งแต่ 9 - 13 กฎหมายที่มีการแก้ไขดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540)

1. ประกาศพระราชทานอำนาจพิเศษ (พ.ศ.2409 – 2471)¹⁷

ในช่วงเวลาดังกล่าว การประกอบธุรกิจสถาบันการเงินค่อนข้างเสรี ยังไม่มีกฎหมายกำกับควบคุมสถาบันการเงิน ต่อมาในปี พ.ศ.2449 ได้มีการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต และได้รับพระราชทานอำนาจพิเศษให้ธนาคารพาณิชย์ไทยแห่งแรก ซึ่งเดิมใช้ชื่อ “บุคคลลัทธิ” (Book-Club) ตั้งเป็นบริษัททุนจำกัด ใช้ชื่อว่า “บริษัทแบงค์สยามกัมมาจล ทุนจำกัด”

ประกาศพระราชทานอำนาจพิเศษถือได้ว่า เป็นกฎหมายเกี่ยวข้องกับเรื่องกิจการธนาคาร เพื่อเป็นเงื่อนไขของใบอนุญาตจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- ระบุขอบเขตอำนาจการทำกิจการของธนาคาร
- ระบุรายละเอียดต่าง ๆ ที่ธนาคารพึงกระทำ
- ให้ธนาคารมีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย ความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471¹⁸

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการกำกับควบคุมสถาบันการเงินอย่างกว้าง ๆ มิได้มีการวินิจฉัยกฎหมายกำหนดมาตรฐานการควบคุมเอาไว้ เช่น ควบคุมเพียงไร แค่ไหน และอย่างไร พระราชบัญญัตินี้มีอยู่เพียง 8 มาตรา มาตราที่สำคัญคือ มาตรา 6 และมาตรา 7

มาตรา 6 ในการพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานนั้น รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนลงไว้ด้วยก็ได้

¹⁷ พิชชา ดำรงค์พิวัฒน์, กฎหมายว่าด้วยการธนาคาร (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539) , หน้า 4 ; ชาญชัย วิบูลย์ศิลป์, เจาะวิกฤติสถาบันการเงินไทย , หน้า 5.

¹⁸ ภาณุวิทย์ ศุภธรรมกิจ, การกำกับ ควบคุม และตรวจสอบสถาบันการเงินตามโครงสร้างของกฎหมายและปัญหา, หน้า 3.

มาตรา 7 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการ ประกันภัย ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์หรือเครดิตฟองซิเอร์ หรือกิจการอื่นอันมีสภาพคล้ายคลึงกันในกรุงสยาม เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะการเท่านั้น ในเวลาที่ยังไม่มีบทเฉพาะกาล ห้ามมิให้เริ่มประกอบกิจการค้าขายดังกล่าวในกรุงสยาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลภายใต้บังคับ แห่งมาตรา 6

ซึ่งแสดงให้เห็นถึง ความต้องการที่จะให้มีกฎหมายควบคุมเฉพาะเรื่องนี้ (การธนาคารพาณิชย์) ต่อมาในปี พ.ศ.2472 ได้มีการออกกฎกระทรวงการคลัง วางเงื่อนไขควบคุมธนาคารพาณิชย์ไทย (ไม่อาจใช้บังคับแก่ธนาคารพาณิชย์ สาขาของต่างประเทศได้) สำระสำคัญดังนี้

1. วางข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินกองทุนพื้นฟูฯขั้นต่ำสุดไม่น้อยกว่า 200,000 บาท
2. การตรวจสอบบัญชีประจำปี
3. กรรมการธนาคารต้องเป็นคนไทยเท่านั้น
4. กำหนดข้อห้ามมิให้ธนาคารนำธุรกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการธนาคารพาณิชย์

3. พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ.2480¹⁹

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นับได้ว่า เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารทั้งประเทศขึ้นเป็นกิจลักษณะ โดยเฉพาะโดยมุ่งให้อำนาจรัฐเข้ากำกับและควบคุมเพื่อให้ระบบการธนาคารเจริญเติบโตและมีความมั่นคง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินยิ่งขึ้น
2. เพื่อให้ทราบฐานะการเงินของประเทศดีขึ้น

¹⁹ พินิจ ดำรงค์พิพัฒน์, กฎหมายว่าด้วยธนาคาร, หน้า 5. ;ภาณุวิทย์ ศุภธรรมกิจ, การกำกับ ควบคุม และตรวจสอบสถาบันการเงินตามโครงสร้างของกฎหมายและปัญหา, หน้า 4 - 6.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีข้อกำหนดที่สำคัญหลายข้อที่ยังใช้กันมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่

- ห้ามธนาคารพาณิชย์จ่ายเงินปันผลหรือเงินรางวัลอันจะทำให้จำนวนเงินทุนซึ่งชำระแล้วลดลง
- ห้ามธนาคารพาณิชย์ให้กู้แก่กรรมการธนาคาร
- ห้ามธนาคารพาณิชย์รับหุ้นของธนาคารอื่นเป็นประกัน
- ให้ธนาคารพาณิชย์กันเงินกำไรสุทธิบางส่วนเป็นเงินสำรอง
- การกำหนดเงินทุนขั้นต่ำของธนาคารพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม ขณะประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ประเทศไทยยังไม่มีธนาคารกลาง ต่อมาในปี พ.ศ.2485 จึงมีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้น จากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นอีกหลายธนาคาร การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ก็ขยายกว้างออกไป มาตรการในการกำกับควบคุมที่มีอยู่ก็เริ่มไม่รัดกุมเพียงพอทันกับความเจริญก้าวหน้าของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

4. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488²⁰

หลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2485 มีภารกิจที่ต้องจัดระบบการเงินภายในประเทศที่ได้รับความเสียหายจากผลของสงครามหาเอเชียบูรพาให้เข้าสู่เสถียรภาพ ซึ่งหมายถึงระบบสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ต้องมีความมั่นคงด้วย

ดังนั้นจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์พ.ศ.2488 ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2480 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังเป็นผู้มีอำนาจกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์อยู่ แต่ในบางกรณีมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้วย

²⁰ ภาณุวิทย์ ศุภธรรมกิจ, การกำกับ ควบคุมและตรวจสอบสถาบันการเงินตามโครงสร้างของกฎหมายและปัญหา , หน้า 9.; ชัยชาญ วิบูลศิริ, เจาะวิกฤตสถาบันการเงินไทย. หน้า 6. ; และนภพร เรื่องสกุล, นโยบายแก้ปัญหาวิกฤตในธนาคารพาณิชย์ไทย. หน้า 50 - 53.

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488 ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2480 คือ

1. กำหนดให้ธนาคารต้องเป็นนิติบุคคล
2. กำหนดให้ทุนชำระแล้วเพิ่มขึ้นเป็น 250,000 บาท

สำหรับพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีข้อเพิ่มเติมที่เป็นแม่บทของพระราชบัญญัติในฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบันหลายข้อ เช่น

- กำหนดเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์
- ให้มีการเปิดเผยข้อมูลของธนาคารพาณิชย์ให้ประชาชนทราบ
- กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตรวจสอบบัญชีของธนาคารพาณิชย์
- ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะเพิกถอนใบอนุญาตธนาคารพาณิชย์ได้
- ธนาคารพาณิชย์จะต้องรายงานให้รัฐมนตรีทราบทันทีที่ธนาคารหยุดทำการจ่ายเงิน และต้องรายงานโดยละเอียดแสดงเหตุที่หยุดจ่ายเงิน เมื่อได้รับรายงานการตรวจสอบแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อควบคุมและจัดการกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารนั้น

กำเนิดฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

นับตั้งแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีการกำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์นั้น จึงได้จัดตั้งสำนักงานตรวจการธนาคารพาณิชย์ขึ้น (พ.ศ.2499) และเป็นฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ (พ.ศ.2508) ต่อมาเมื่อ 2519 เปลี่ยนชื่อเป็นฝ่ายกำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน ในปี พ.ศ.2522 ได้แยกงานออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์และฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

นับตั้งแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ ทำให้ทราบว่า หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488 ยังมีจุดบกพร่องหลายประการ จึงได้มีการร่างและตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ขึ้น

5. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505²¹

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นวิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์สมัยใหม่ ที่มีมาตรฐานตามหลักสากล และเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชกฤษฎีกาการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 ซึ่งมีข้อที่ควรปรับปรุงคือ

1. ข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดคงเหลือร้อยละสิบ และไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถใช้เงินให้เกิดผลประโยชน์ได้เต็มที่
2. ไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ไว้
3. ไม่มีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับกิจการสาขา
4. ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสาขาธนาคารต่างประเทศ
5. อำนาจในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ไม่กว้างขวางและแน่ชัด

ดังนั้นการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 จึงเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ได้แก่

- มีการจำกัดจำนวนสาขาของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ
- มีการกำหนดเงินกองทุนฟื้นฟูเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์
- ข้อห้ามเกี่ยวกับการให้สินเชื่อหรือลงทุนหรือก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
- ข้อห้ามเกี่ยวกับการเป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์ใดในเวลาเดียวกัน
- มีการกำหนดวิธีการเข้าควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยละเอียดยิ่งขึ้น
- มีการกำหนดโทษปรับแก่ธนาคารพาณิชย์ที่ฝ่าฝืนบางมาตรา

²¹ ภาณุวิทย์ ศุภธรรมกิจ, การกำกับ ควบคุม และตรวจสอบสถาบันการเงินตามโครงสร้างของกฎหมายไทย, หน้า 14 - 25. ; ทำนอง ดาศรี, ระบบการเงินและการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทย. หน้า26.; หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย, หน้า 27. ; นภพร เรื่องสกุล.นโยบายแก้ไขปัญหาวิกฤตในธนาคารพาณิชย์ไทย. หน้า 137 - 139.

6. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522²²

ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกระจายหุ้นและทำลายระบบการผูกขาดโดยการ

- กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เปิดใหม่ต้องเป็นบริษัทมหาชน
- กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีบุคคลธรรมดาถือหุ้นไม่ต่ำกว่า 250 ราย และมีหุ้นรวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50
- กำหนดประเภทของสินทรัพย์ที่ต้องดำรงอัตราส่วนเงินสดสำรอง
- การระบุประเภทของสินทรัพย์สภาพคล่องอย่างชัดเจน
- การกำหนดให้ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนฟื้นฟูผูกพันกับการรับรอง และการรับอาวัล
- การกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อเป็นพิเศษได้

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2527 ได้เกิดวิกฤตการณ์ธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด จนกระทั่งทางการต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาดังกล่าว แสดงว่า กฎหมายควบคุมธนาคารพาณิชย์ยังมีข้อบกพร่อง และไม่ให้อำนาจอย่างเพียงพอแก่ทางที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น²³

7. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พ.ศ.2505 พ.ศ.2528

การประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 เช่น การกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้เสียหาย เป็นต้น เนื่องจากผู้ถือหุ้นมักไม่สนใจดำเนินคดีกับผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ ขณะเดียวกัน ได้มีการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ.2485 ด้วย โดยเพิ่มเติมให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งฝ่ายจัดการกองทุนฟื้นฟู และให้มีการจัดตั้ง "กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน" ขึ้น โดยเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ พระราชกำหนดดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

²² นกพร เรืองสกุล, นโยบายแก้ไขปัญหาวิกฤตในธนาคารพาณิชย์ไทย, หน้า 177.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

- แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการบัญชีของธนาคารพาณิชย์
- เพิ่มเติมอำนาจให้แก่ผู้ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์
- เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ (สั่งเพิ่มทุนหรือลดทุน ถอดถอนกรรมการหรือบุคคลหรือผู้บริหาร)
- เพิ่มเติมบทบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้เสียหายในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน และให้อำนาจพนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา
- เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยทุจริต และอำนาจในการสั่งห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวออกนอกราชอาณาจักร

8. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ที่ผ่านมามากหลายฉบับ มีการแก้ไขเพิ่มเติมและเพิ่มมาตรการใหม่ ๆ หลายประการ เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่แล้วการที่ประเทศไทยมีความต้องการเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เหตุนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เริ่มเตรียมการปรับปรุงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เมื่อมี พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญดังนี้

- กำหนดเรื่องเงินกองทุนฟื้นฟูฯให้เป็นไปตามมาตรฐาน BIS (Bank of International Settlement)
- กำหนดให้มีตราสารเปลี่ยนมือเรื่องบัตรเงินฝาก
- ยกเลิกการบังคับให้กระจายหุ้นแก่ผู้ถือหุ้นรายย่อย
- การดำรงเงินกองทุนฟื้นฟูฯเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน
- ผ่อนปรนในข้อห้ามเรื่องการซื้อหรือมีหุ้น
- ผ่อนปรนในเรื่องการให้สินเชื่อ หรือลงทุนในกิจการของผู้อื่น หรือก่อภาระผูกพัน
- ข้อกำหนดในเรื่องสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคา หรือเรียกคืนไม่ได้

9. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

10. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540

11. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว เป็นพระราชกำหนดฯ ที่แก้ไขในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงประสบวิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงินตั้งแต่ปี 2540 และเพื่อให้อำนาจทางการในการแก้ไขวิกฤตการณ์ธนาคารพาณิชย์ได้สะดวกขึ้น โดยมีการแก้ไขบางมาตราของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ดังนี้

ก. มาตรา 5 เบญจ เพื่อให้ผู้ที่มีสัญชาติอื่นนอกจากสัญชาติไทยถือหุ้นและเป็นกรรมการธนาคารพาณิชย์ได้เกินอัตราส่วนมากกว่าบทบัญญัติเดิม

ข. มาตรา 19 เพื่อให้กรรมการธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งไปดำรงตำแหน่งกรรมการในธนาคารพาณิชย์แห่งอื่นได้ ซึ่งแต่เดิมมีบทบัญญัติห้ามไว้

ค. มาตรา 24 ทวิ วรรค 4 แก้ไขโดยสรุปได้ว่าในการเพิ่มทุนหรือลดทุนตามวรรคสองหรือวรรคสาม หรือการเสนอขายหุ้น เพิ่มทุนมิให้นำมาตราเหล่านี้มาใช้บังคับ

มาตรา 1117 (ป.พ.พ.) กำหนดให้หุ้นมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 5 บาท

มาตรา 1220 (ป.พ.พ.) การเพิ่มทุนขึ้นด้วยการออกหุ้นใหม่โดยมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้น

มาตรา 1222 (ป.พ.พ.) หุ้นที่ออกใหม่ต้องเสนอให้แก่ผู้ถือหุ้นเดิมตามส่วนที่เขถืออยู่

มาตรา 1224 (ป.พ.พ.) การลดทุนด้วยการลดมูลค่าหุ้นหรือลดจำนวนหุ้นให้น้อยลงโดยลงมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้น

มาตรา 1225 (ป.พ.พ.) ข้อจำกัดการลดทุนจะลดลงไปให้ต่ำกว่าจำนวนหนึ่งในสี่ของทุนทั้งหมดไม่ได้

มาตรา 1226 (ป.พ.พ.) ต้องโฆษณาการลดทุนในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 7 ครั้ง และต้องมีหนังสือบอกกล่าวไปยังเจ้าหนี้บริษัทถึงเรื่องการลดทุน และถ้าจะคัดค้านให้ส่งคำคัดค้านภายในกำหนด 3 เดือน นับแต่วันบอกกล่าว หากมีคำคัดค้านบริษัทจะลดทุนไม่ได้จนกว่าจะได้ใช้หนี้หรือให้หลักประกันเพื่อหนี้รายนั้น

ง. มาตรา 24 ตี แก้ววรรคสาม โดยตัดข้อความตอนท้ายที่ว่า...

“เป็นเวลาไม่เกินสามปี และมีให้นำความในมาตรา 12 จัตวา (8) มาใช้บังคับ” ออก เพื่อเอาไปเขียนไว้ในวรรคท้ายที่ปรับปรุงใหม่

ส่วนวรรคสี่ เป็นการเพิ่มอำนาจในการถอดถอนกรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานธนาคารพาณิชย์ และแต่งตั้งแทนได้ทันทีให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

วรรคท้าย เป็นการกำหนดเวลาให้ผู้ถือหุ้นธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งแทนกรรมการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานที่ถูกถอดถอนไม่เกิน 3 ปี และมีให้นำความในมาตรา 12 จัตวา (8) มาใช้บังคับ และในระหว่างเวลาที่บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งอยู่ ผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์จะมีมติเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้

จ. เพิ่มมาตรา 3 ทวิ และบทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” รวมทั้งเพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา 38 ทวิ มาตรา 38 ตี มาตรา 38 จัตวา มาตรา 38 เบญจ มาตรา 38 ฉ และมาตรา 38 สัตต ซึ่งหลักการสำคัญเป็นการแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง จำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือโอนกิจการระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่นได้

12. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

13. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 (พ.ศ. 2541)

พระราชกำหนด 2 ฉบับดังกล่าวก็เป็นการแก้ไขในช่วงที่ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์เศรษฐกิจการเงิน พ.ศ. 2540 เช่นกัน มีการแก้ไขมาตราต่างๆ ดังนี้

ก. มาตรา 29 เบญจ มาตรา 29 อัฐฐ และมาตรา 29 อัฐฐารส เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่สุจริต โดยการให้กองทุนฟื้นฟูเข้าประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ดังกล่าว และโดยที่ในการเรียกหลักประกันในการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินของกองทุนฟื้นฟูบางกรณี ทำให้เจ้าหน้าที่อื่นเสียเปรียบและมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของเจ้าหน้าที่ในการให้สินเชื่อแก่สถาบันการเงินโดยรวมอันจะทำให้วิกฤตการณ์ของสถาบันการเงินมีอำนาจเพิ่มฐานในการคำนวณเงินที่สถาบันการเงินต้องนำส่ง เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูสามารถรับภาระการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน

ข. เพิ่มมาตรา 6 ทวิ เพื่อมิให้กองทุนฟื้นฟูต้องได้รับความเสียหาย และได้รับเงินคืนในฐานะเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน จากการดำเนินการช่วยเหลือแก่สถาบันการเงินต่างๆ ในรูปการประกันและการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินในขณะนั้น

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์

ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้นมีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

1. เพื่อความมั่นคงและเสถียรภาพการเงินการคลังของรัฐบาล
2. เพื่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์
3. เพื่อรักษาพิทักษ์สิทธิประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนและผู้ฝากเงิน
4. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการพัฒนาและส่งเสริมการลงทุนทั้งการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเกษตรและธุรกิจบริการ

บทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

1. การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้มีการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ทำได้โดยเสรีเกินขอบเขต กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขควบคุมตั้งแต่การจัดตั้งดังนี้

1.1. ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

มาตรา 5 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “.....ธนาคารพาณิชย์จะจัดตั้งขึ้นได้.....โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี.....” และการขอใบอนุญาตต้องดำเนินการตามที่รัฐมนตรีกำหนด มาตรา 5 วรรค 2 “ คำขออนุญาตต้องมีรายการตามที่รัฐมนตรีกำหนด และจะดำเนินการเพื่อจัดตั้ง....ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี....”

ในทางปฏิบัติ ผู้ประสงค์จะจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ (มิใช่การขอเปิดสาขาธนาคารพาณิชย์) จะต้องเสนอคำขออนุญาตตามแบบที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงการคลังต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจะมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้พิจารณาและเสนอความคิดเห็นประกอบว่าสมควรจะอนุญาตหรือไม่ เพราะเหตุใด หลังจากนั้น กระทรวงการคลังจะนำเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติเห็นชอบเสียก่อน ก่อนที่รัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบให้จัดตั้งหรือออกใบอนุญาตให้

1.2 ต้องดำเนินการในรูปบริษัทมหาชนจำกัด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 “.....ธนาคารพาณิชย์.....จะตั้งขึ้นได้ก็แต่ในรูปบริษัทมหาชนจำกัด”

นอกจากนี้แล้วตามมาตรา 5 เบญจ ยังได้บังคับในเรื่องจำนวนผู้ถือหุ้นไว้ด้วย “ธนาคารพาณิชย์ต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด”

ข้อบังคับเรื่องหุ้นที่ถือ นอกจากจะบังคับเรื่องรูปแบบยังบังคับในเรื่องจำนวนหุ้นสูงสุดที่บุคคลพึงถือไว้ด้วยตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในมาตรา 5 ทวิ ดังนี้

หุ้นธนาคารพาณิชย์ที่บุคคลหรือห้างหุ้นส่วนดังต่อไปนี้ถืออยู่ ให้นับรวมเป็นหุ้นของบุคคลตามวรรคหนึ่งด้วย

- (1) คู่สมรส
- (2) บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
- (3) ห้างหุ้นส่วนสามัญที่บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วน
- (4) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิด หรือเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดรวมกันเกินร้อยละสามสิบของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น
- (5) บริษัทจำกัดที่บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือ ห้างหุ้นส่วนตาม (3) หรือ (4) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น
- (6) บริษัทจำกัดที่บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือ ห้างหุ้นส่วนตาม (3) หรือ (4) หรือบริษัทจำกัดตาม(5) ถือหุ้นรวมกันเกิน

สรุปตามมาตรา 5 ทวิ ก็คือ กลุ่มบุคคลใดก็ตามที่ถือเสมือนเป็นบุคคลเดียวกัน (ตาม (1) ถึง (6)) จะถือหุ้นธนาคารพาณิชย์ได้ไม่เกินร้อยละ 5 กรณีถือหุ้นเกินกว่านี้ กฎหมายกำหนด จะมีผลดังนี้

1. ยกการถือหุ้นส่วนเกินใช้ยื่นต่อธนาคารไม่ได้
2. ธนาคารจ่ายเงินปันผลให้เฉพาะไม่เกินที่มีสิทธิถือ
3. ออกเสียงลงคะแนนในการประชุมสำหรับส่วนเกินไม่ได้

2. ข้อห้ามเกี่ยวกับการจำหน่ายหุ้นของธนาคารพาณิชย์

มาตรา 5 ตริ ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ใดจำหน่ายหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้นแก่บุคคลใด ซึ่งจะทำให้บุคคลนั้นถือหุ้นเกินอัตราที่กำหนดตามมาตรา 5 ทวิ

ทุกครั้งที่มีการซื้อชวณให้เข้าซื้อซื้อหุ้น ให้ธนาคารพาณิชย์ระบุจำนวนหุ้นที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะถือหุ้นได้ทั้งสิ้นโดยชอบด้วยมาตรา 5 ทวิ ไว้ให้ทราบในคำซื้อชวณ

การฝ่าฝืนมาตรา 5 ดรี มีความผิดต้องโทษปรับตามมาตรา 44 และมาตรา 45

นอกจากนี้ตามบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 8 บุคคลใดที่ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์ จะไม่สามารถประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์และมาตรา 9 ห้ามแม้แต่จะใช้คำว่า “ธนาคาร” (หรือคำอื่นที่มีความหมายเหมือนกัน เช่น แบงค์ ฯลฯ) ในชื่อทางธุรกิจ ไม่ว่าจะ เป็นธุรกิจประเภทใดๆ

ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 8 หรือมาตรา 9 มีกำหนดโทษไว้ในมาตรา 39 และมาตรา 40 ซึ่งมีโทษปรับและจำคุกไว้พร้อมแล้ว

3. การควบคุมจำกัดขอบเขตในการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์

มาตรา 9 ทวิ “นอกจากการธนาคารพาณิชย์แล้ว ธนาคารพาณิชย์อาจกระทำธุรกิจที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ.....เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่จะประกอบการค้าหรือธุรกิจอื่นมิได้

ดังนั้น อะไรเป็นธุรกิจธนาคารพาณิชย์หรือไม่เป็นธุรกิจธนาคารพาณิชย์หรือสืบเนื่องเกี่ยวเนื่องกับธนาคารพาณิชย์ เป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการต้องทราบ เหตุผลที่ต้องควบคุมจำกัดขอบเขตในการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ ก็เนื่องจากธนาคารพาณิชย์มีเงินฝาก มีความสามารถในการแข่งขัน และประกอบกิจการได้เกือบทุกประเภท นอกจากนี้การที่ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจอื่นอาจไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อผู้ฝากเงิน และระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงถูกจำกัดขอบเขตของกิจการที่จะพึงกระทำได้ดังกล่าว

4. การควบคุมทางด้านทุนของธนาคาร

ทุนหรือเงินกองทุน ที่ระบุไว้ในกฎหมาย หมายถึงถึง

1. ทุนที่ชำระแล้ว รวมทั้งส่วนล้ำมูลค่าหุ้นที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับ
2. ทุนสำรอง

3. เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิเมื่อสิ้นงวดการบัญชีตามมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นหรือตามข้อบังคับของธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่รวมถึงเงินสำรองสำหรับการลดค่าของสินทรัพย์และเงินสำรองเพื่อการชำระหนี้
4. กำไรสุทธิคงเหลือหลังจากการจัดการ
5. เงินสำรองจากการตีราคาสินทรัพย์ เงินสำรองอื่น และ
6. เงินที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับเนื่องจากการออกตราสารแสดงสิทธิในหนี้ระยะยาวเกินห้าปี ที่มีสิทธิด้อยกว่าเจ้าหนี้สามัญ

เงินกองทุนส่วนที่ระบุใน 1 - 4 ให้หักผลขาดทุนที่เกิดขึ้นในทุกงวดการบัญชีออกก่อน และให้หักค่าแห่งกูดวิลล์ (Goodwill) ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

เงินกองทุนที่ระบุใน (1)-(4)ให้รวมเรียกว่า เงินกองทุนชั้นที่ 1 ส่วนเงินกองทุนที่ระบุใน (5) - (6) ให้รวมเรียกว่า เงินกองทุนชั้นที่ 2

สำหรับสาขาธนาคารต่างประเทศ เงินกองทุน หมายถึง สินทรัพย์ที่ต้องดำรงตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์และเงินที่จัดหาสินทรัพย์นั้นต้องมาจาก

1. เงินนำเข้าจากสำนักงานใหญ่ หรือสาขาอื่นในต่างประเทศ
2. เงินสำรอง แต่ไม่รวมสำรองสำหรับการลดค่าของสินทรัพย์และสำรองเพื่อการชำระหนี้
3. กำไรสุทธิที่ได้โอนเป็นของสำนักงานใหญ่แล้ว แต่ไม่ต้องส่งออก ทั้งนี้จะต้องหักผลขาดทุนสะสมออกจากเงินกองทุนพื้นฐานด้วย

5. การกำหนดเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง

ตามมาตรา 10 ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

เจตนารมณ์ของการกำหนดตามมาตรานี้ก็เพื่อมิให้ธนาคารพาณิชย์ขยายสินทรัพย์จนเกินกว่าที่ควรเมื่อเทียบกับฐานะเงินกองทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยง

6. การลดทุน

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มาตรา 12 (1) บัญญัติห้ามไว้ชัดเจนดังนี้ “ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์กระทำการ.....

(1) ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี.....”

ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีธนาคารพาณิชย์ใดต้องการลดทุนโดยตรง เนื่องจากกระทบกระเทือนชื่อเสียงและความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อธนาคารนั้น มีแต่ธนาคารพาณิชย์จะพยายามเพิ่มเงินกองทุนให้มากขึ้นเพื่อขยายกิจการ เพื่อเพิ่มความสามารถในการให้กู้ยืมและเพื่อเพิ่มความเชื่อถือของประชาชน

7. การควบคุมผู้บริหารธนาคาร

การให้กู้ยืมและให้เครดิตแก่ผู้บริหารระดับกรรมการของธนาคาร รวมทั้งบุคคลที่เปรียบเสมือนกรรมการ กำหนดไว้ในมาตรา 12 (2) ให้สินเชื่อแก่กรรมการหรือประกันหนี้ใดๆ ของกรรมการ หรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงินที่กรรมการเป็นผู้สั่งจ่าย หรือผู้ออกตั๋วหรือผู้สลักหลัง

นอกจากตัวกรรมการเอง บุคคลซึ่งถือว่า เปรียบเสมือนตัวกรรมการเองใน ความเกี่ยวข้องทางการเงินก็ถูกจำกัดด้วย คือ ธนาคารไม่มีสิทธิที่จะให้สินเชื่อ หรือค้ำประกันดังกล่าวให้บุคคลเหล่านี้ได้ ซึ่งระบุในมาตรา 12 ทวิ ดังนี้

มาตรา 12 ทวิ การให้สินเชื่อแก่หรือการประกันหนี้ใดๆ ของบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนดังต่อไปนี้ หรือการรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงินที่บุคคลหรือห้างหุ้นส่วนดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งจ่ายหรือผู้ออกตั๋วหรือผู้สลักหลังให้ถือว่าเป็นการให้สินเชื่อ หรือการประกัน หรือการรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าแก่กรรมการตามมาตรา 12 (2) ด้วย

- (1) คู่สมรสของกรรมการ
- (2) บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของกรรมการ
- (3) ห้างหุ้นส่วนสามัญที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วน
- (4) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วน

- (5) จำกัดพวกไม่จำกัดความรับผิดชอบ หรือเป็นหุ้นส่วนจำกัดพวกจำกัดความรับผิดชอบร่วมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น
- (6) บริษัทจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือห้างหุ้นส่วน
- (7) ตาม(3) หรือ (4) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่
- (8) จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนี้
- (9) บริษัทจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (3) หรือ (4) หรือบริษัทจำกัดตาม (5) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น

เหตุผลที่ต้องมีข้อห้าม ก็เพื่อป้องกันมิให้กรรมการธนาคารกั๊ยืมเงินธนาคารตนเองไปใช้ตามอำเภอใจ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินเหล่านั้นได้

8. การห้ามดำรงตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์ในเวลาเดียวกัน

ตามมาตรา 19 ได้บัญญัติการดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น เป็นกรรมการพร้อมกันหลายธนาคารในเวลาเดียวกัน

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งเป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์ใด เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์อื่นอีกในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย หรือตำแหน่งที่ไม่หน้าที่ปฏิบัติหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์

นอกจากตำแหน่งกรรมการแล้ว ตำแหน่งอื่นที่ระบุห้ามไว้เป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานระดับนโยบายของธนาคาร เช่น ผู้จัดการใหญ่ รองผู้จัดการใหญ่ ฯลฯ ตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งไม่มีความสำคัญในระดับสูงดังกล่าว ไม่อยู่ในข้อบังคับของมาตรา 19 นี้ รวมทั้งตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย

เหตุผลที่ห้ามการดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในธนาคารหลายธนาคารด้วยบุคคลคนเดียวพร้อมๆ กันในเวลาเดียวกัน ก็เพื่อให้การดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์เป็นไปในรูปธุรกิจที่แบ่งแยกผู้ดำเนินการจากการรวมตัวกันหรือความเข้ากันในลักษณะหนึ่ง อันจะทำให้เกิดความผูกขาดในธุรกิจนี้ ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียหายแก่ประชาชนทั่วไป เหมือนกับธุรกิจที่มีการผูกขาดประเภทอื่นๆ

9. การห้ามจ่ายเงินแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของธนาคารนอกจากตามปกติ

มาตรา 12 ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์

(7) จ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นให้แก่กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น เป็นค่านายหน้าหรือค่าตอบแทนสำหรับหรือเนื่องจากการกระทำหรือการประกอบธุรกิจใดๆ ของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ นอกจากบำเหน็จ เงินเดือน เงินรางวัล และเงินเพิ่มอย่างอื่นบรรดาที่พึงจ่ายตามปกติ

ตามมาตรา 12 นี้ เป็นการห้ามจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับของธนาคารไม่เฉพาะแต่พนักงานในระดับบริหารเท่านั้น เพราะฉะนั้นนอกเหนือจากเงินที่ธนาคารพึงจ่ายให้ตามปกติ เช่น เงินเดือน เงินบำเหน็จ บำนาญ เงินรางวัล เงินค่าช่วยเหลือ ค่าครองชีพ ฯลฯ ธนาคารจะจ่ายเงินประเภทอื่นที่ไม่พึงจ่ายตามปกติไม่ได้ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ธนาคารหาลูกค้ารายใหญ่นำเงินมาฝากธนาคาร ธนาคารจะตอบแทนให้ค่านายหน้า ในการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นช่วยหาลูกค้ามาฝากเงินไม่ได้เป็นการต้องห้ามตามมาตรา 12 นี้

10. กำหนดคุณสมบัติผู้บริหารธนาคาร

มาตรา 5 เบญจ ธนาคารพาณิชย์ต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดและต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

มาตรา 12 จัตวา ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ตั้งหรือยอมให้บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติหรือลักษณะดังต่อไปนี้เป็นที่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือที่ปรึกษาของธนาคารพาณิชย์

- (1) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (2) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยสุจริต
- (3) เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ หรือองค์การหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ฐานทุจริตต่อหน้าที่

- (4) เคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เว้นแต่จะได้รับยกเว้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- (5) ถูกถอดถอนจากธนาคารพาณิชย์ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีตามมาตรา 25
- (6) เป็นข้าราชการการเมือง
- (7) เป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมธนาคารพาณิชย์หรือพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย เว้นแต่เป็นกรณีของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือเป็นกรณีที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์
- (8) เป็นผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด ซึ่งตนหรือบุคคลตามมาตรา 12 ทวิ ถือหุ้นอยู่ เว้นแต่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งไม่มีอำนาจลงนามผูกพันธนาคารพาณิชย์ด้วยตนเองหรือร่วมกับผู้อื่น

ทั้งนี้ข้อบังคับตามมาตรา 12 จัตวา (8) นี้ ยึดหลักความเกี่ยวพันทางความเป็นเจ้าของกิจการ เป็นเกณฑ์ของการห้ามดำรงตำแหน่งข้ามกิจการ

11. ควบคุมทางด้านอัตราดอกเบี้ย

1. อัตรา มาตรา 14 (1) ได้แสดงเจตนารมย์ที่จะควบคุมอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงจ่ายให้ลูกค้าที่ฝากเงินไว้กับธนาคารดังนี้

มาตรา 14 “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนด.....

(1) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้”

(2) การกำหนดไว้กว้างๆ โดยไม่เจาะจงอัตราแน่นอนลงไป ก็เพื่อให้เป็นดุลยพินิจของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศ

2. ดอกเบี้ย ตามมาตรา 14 นั้นเองได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ดอกเบี้ยไม่ได้หมายถึงเฉพาะเป็นเงินเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงทรัพย์สินอื่นใด เนื่องจากการฝากเงินด้วย

3. เหตุผลและความจำเป็น เหตุที่ต้องมีบทบัญญัติควบคุมอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์พึงจ่ายให้ผู้ฝากเงิน ก็เพื่อป้องกันการแข่งขันมากเกินไปของธนาคารพาณิชย์ในการให้ดอกเบี้ย อันจะทำให้ธนาคารพาณิชย์บางธนาคาร หรือเกือบทั้งหมดอยู่ในสถานะขาดทุนหรืออ่อนแอ นอกจากนี้เพื่อเป็นวิธีหนึ่งในการควบคุมอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินของประเทศ มิให้มากหรือน้อยจนเกินไป อันกระทบกระเทือนการลงทุนและกิจการอุตสาหกรรม การพาณิชย์ โดยทั่วไป

12. เงินสดสำรอง

ตามบทบัญญัติของกฎหมายบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ต้องมีเงินสดสำรองขั้นต่ำหรือสภาพคล่องขั้นต่ำสุดที่ธนาคารจะมีได้ตามมาตรา 11 ดังนี้

มาตรา 11 ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินสดสำรองเป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและหรือเงินกู้ยืมตามที่ระบุไว้ในมาตรา 11 ทวิ ไม่ต่ำกว่าอัตราส่วนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

อัตราส่วนที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละห้า และไม่เกินร้อยละห้าสิบของเงินฝากและหรือเงินกู้ยืมแล้วแต่กรณี และจะกำหนดให้เป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและหรือเงินกู้ยืมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทรวมกัน หรือแยกกันก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำรงเงินสดสำรองตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้ถือเอาหลักทรัพย์รัฐบาลไทยเป็นส่วนหนึ่งของเงินสดสำรองที่พึงดำรงนั้นได้

เงินสดสำรอง ตามมาตรา 11 หมายถึง

1. เงินที่ธนาคารพาณิชย์ฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ประเภทเงินสดด้วยประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่ได้ดอกเบี้ย

2. หลักทรัพย์รัฐบาลไทย ซึ่งได้ดอกเบียดตอบแทนส่วนเงินสดที่อยู่ในมือ ไม่ถือเป็นเงินสดสำรองตามมาตรา 11 นี้

อัตราส่วน ตามมาตรา 11 เพียงแต่กำหนดช่องที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเท่านั้น โดยมีได้กำหนดอัตราส่วนแน่นอนลงไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถปรับอัตราส่วนนี้ให้เปลี่ยนแปลงไปเหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจในแต่ละสภาวะการณ์

เหตุผลที่มีมาตรา 11 บังคับให้ธนาคารต้องดำรงเงินสดสำรอง เพื่อ

1. ให้ธนาคารพาณิชย์มีสภาพคล่องจำนวนหนึ่ง อันเป็นขั้นต่ำสุด เพื่อป้องกันผู้ฝากเงินให้มีความปลอดภัยและมั่นใจว่าจะได้รับเงินจากธนาคารแน่นอน เมื่อต้องการและเบิกถอนออกจากธนาคาร

2. เป็นเครื่องมือควบคุมเครดิต และปริมาณเงินของประเทศในการดำเนินนโยบายทางการเงินของรัฐบาล กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อธนาคารต้องถูกบังคับให้ดำรงเงินสดสำรองจำนวนเงินที่ธนาคารจะสามารถนำไปให้กู้มันก็ถูกจำกัดลง ขึ้นอยู่กับปริมาณส่วนเกินที่เหลือ

13. การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

มาตรา 11 ตรี ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามที่ระบุไว้ในมาตรา 11 จัตวา เป็นอัตราส่วนกับยอดเงินฝากและหรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภท ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

อัตราที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าและไม่เกินร้อยละห้าสิบของยอดเงินฝากและหรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภทแล้วแต่กรณี

การกำหนดให้ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องแต่เพียงบางประเภทหรือทุกประเภทก็ได้ และจะกำหนดอัตราส่วนของแต่ละประเภทในอัตราใดก็ได้

มาตรา 11 จัตวา สินทรัพย์สภาพคล่อง ได้แก่

1. เงินสด
2. เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
3. เงินฝากสุทธิที่ธนาคารพาณิชย์อื่น
4. หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่ปราศจากภาระผูกพัน
5. หุ้่นกู้หรือพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ยและปราศจากภาระผูกพัน
6. สินทรัพย์อื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

นอกจากนี้ มาตรา 11 ฉ ในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินตรา รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองพิเศษได้อีกด้วย

14. การดำรงสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์

สภาพคล่อง หมายถึง คุณสมบัติของสินทรัพย์ที่จะสามารถเปลี่ยนสภาพเป็นเงินสดได้รวดเร็วโดยค่าไม่ตกลง

ธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปจะดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องดังนี้ คือ

1. สำรองชั้นที่ 1 ได้แก่ สินทรัพย์ที่มีสภาพเป็นเงินสดในตัว
 - เงินสดในมือ
 - เงินฝากธนาคารแห่งประเทศไทย
 - เงินฝากธนาคารอื่นในประเทศ
 - รายการเงินสดในระหว่างเรียกเก็บ
2. สำรองชั้นที่ 2 ได้แก่
 - เงินตราต่างประเทศในมือ
 - เงินฝากธนาคารในต่างประเทศ
 - หลักทรัพย์รัฐบาลส่วนที่ปราศจากภาระผูกพัน
 - ตัวเงินที่นำไปขายช่วงลดได้
 - ทองคำ

การที่ธนาคารพาณิชย์ใดควรดำรงสภาพคล่องไว้มากหรือน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละธนาคาร

15. อัตราดอกเบี้ยสูงสุด

นอกจากธนาคารพาณิชย์จะถูกควบคุมเรื่องอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่พึงจ่ายให้ผู้ฝากเงินสำหรับเงินฝากแต่ละประเภท ธนาคารพาณิชย์ยังถูกควบคุมในการที่จะคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมจากธนาคารด้วยตามมาตรา 14 (2)

มาตรา 14 “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ.....

(2) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

เหตุที่มีการควบคุมอัตราดอกเบี้ยก็เพราะถ้าดอกเบี้ยสูงเกินไป นักธุรกิจย่อมไม่ยากู้เงินไปลงทุน ซึ่งจะมีผลเสียต่อเศรษฐกิจได้ ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยให้ธนาคารพาณิชย์เรียกดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี

16. การให้กู้ยืมจำนวนสูงสุดต่อราย

โดยปกติเป็นดุลยพินิจของธนาคารพาณิชย์ที่จะให้บุคคลใดกู้ยืมเป็นจำนวนเงินมากน้อยเพียงใด โดยคำนึงถึงหลายสิ่งประกอบกัน เช่น ความสามารถในการชำระคืนของกิจการ จำนวนเงินที่ต้องการของผู้กู้ยืม หลักประกัน ฯลฯ

อย่างไรก็ตามมาตรา 13 ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการของผู้อื่นหรือก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน เมื่อสิ้นวันหนึ่งๆ เกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนทั้งหมดหรือเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดหรือหลายชนิดตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบจากรัฐมนตรี ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด ในการอนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติด้วยก็ได้

การกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและถ้ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราให้ต่ำลง จะให้ใช้บังคับก่อนสิบห้าวันนับแต่วันประกาศมิได้

ให้นำความในมาตรา 12 ทวิ มาใช้บังคับแก่การกระทำตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

เหตุผลของมาตรา 13 ซึ่งมีไว้เพื่อการบังคับจำนวนเงินให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อรวมทั้งภาระในการอาวัล ค่าประกันลูกค้ายรายใหญ่ มิให้เกินจำนวนหรืออัตราที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องกระจาย การให้กู้ยืมออกไปยังลูกค้ายรายอื่นๆ เป็นจำนวนมากราย อย่างไรก็ตาม ข้อห้ามตามมาตรา 13 มิได้ห้ามไว้โดยเด็ดขาดแต่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่จะพิจารณาผ่อนผันให้ได้บ้าง

ข้อยกเว้นจากจำนวนเงินกู้ยืม มาตรา 13 ทวิ ได้มีการกำหนดและให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดการให้กู้ยืมและให้เครดิตบางประเภท ได้รับการยกเว้นไม่ถือว่าเป็นการให้กู้ยืมและให้เครดิตรายใหญ่ กล่าวคือ ไม่ต้องนำมารวมกับจำนวนกู้ยืมหรือเครดิตที่ต้องคิดคำนวณเพื่อควบคุม ซึ่งได้แก่

มาตรา 13 ทวิ บทบัญญัติแห่งมาตรา 13 ไม่ให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ธนาคารพาณิชย์

1. ให้กู้ยืมเงินโดยการซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลไทย หรือหลักทรัพย์อื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
2. ให้กู้ยืมเงินโดยมีประกันด้วยหลักทรัพย์รัฐบาลไทยหรือหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกินมูลค่าแห่งหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์นั้นได้ตีราคาไว้เป็นประกัน
3. ให้สินเชื่อตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด หรือ
4. รับอาวัลตัวเงิน รับรองตัวเงิน ออกเสียดอรรออกเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์มีความผูกพันในการชำระเงิน หรือค่าประกันการกู้ยืมเงินหรือค่าประกันการขาย ขายลดหรือขายช่วงลดตัวเงิน ทั้งนี้ ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

เหตุผลที่ยกเว้นเนื่องจากการไม่มีความเสี่ยงของการให้เครดิต

17. อำนาจกำหนดการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาประเทศ

มาตรา 13 ตี เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศหรือเพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดการดังต่อไปนี้ได้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอ

- (1) ให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อในกิจการประเภทใดๆ ไม่น้อยกว่าอัตราที่กำหนด
- (2) ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อในกิจการใดๆ เพิ่มขึ้น หรือเพิ่มขึ้นเกินอัตราที่กำหนด

การกำหนดตาม (1) ทุกครั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี อัตราที่กำหนดตาม (1) รวมกันทั้งสิ้นทุกประเภทของกิจการต้องไม่เกินร้อยละสิบของยอดเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ในวันสิ้นปีก่อนหน้านั้น

การกำหนดตาม (2) ให้กำหนดเป็นร้อยละของยอดเงินให้สินเชื่อในแต่ละกิจการของธนาคารพาณิชย์นั้นในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้

การกำหนดตามมาตรานี้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อปฏิบัติการไว้ด้วยก็ได้

18. การลงทุนในหุ้น หุ้นกู้ของบริษัท

ธนาคารพาณิชย์สามารถลงทุนโดยการซื้อหุ้นกู้ของบริษัทต่างๆ เพื่อหากำไรตอบแทนเหมือนผู้ลงทุนอื่นๆ ได้ อย่างไรก็ตามการลงทุนในหลักทรัพย์เอกชนดังกล่าวตกอยู่ภายใต้การควบคุมในเรื่องจำนวนสูงสุดที่พึงมีได้ ดังนี้

มาตรา 12 “ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์กระทำการดังต่อไปนี้

- (1) ซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดใดเกินร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น หรือซื้อหรือมีหุ้นมีมูลค่าหุ้นรวมกันทั้งสิ้นเกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนทั้งหมดหรือเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดหรือหลายชนิดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ทั้งนี้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในการอนุญาตนั้นจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้