



บทที่ 1

## ประวัติความเป็นมาของธนาคารพาณิชย์ไทย

### 1. ความเป็นมาของธนาคารพาณิชย์ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 (ระหว่างพ.ศ. 2431-2484)

นับตั้งแต่ประเทศไทยถูกบังคับให้เปิดทำการค้าขายอย่างเสรีกับต่างประเทศโดยสนธิสัญญาเบาริ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากผลของสนธิสัญญาเบาริ่งได้ทำให้การค้าขายระหว่างประเทศไทยกับประเทศตะวันตกขยายตัวอย่างรวดเร็วซึ่งการขยายตัวของการค้าขายดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นต้องใช้บริการของธนาคารพาณิชย์เกิดขึ้น ซึ่งในระยะเริ่มแรกก็ด้วยการตั้งพ่อค้าหรือบริษัทการค้าของต่างประเทศเป็นตัวแทนดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ ตัวแทนเหล่านั้นประกอบธุรกิจส่วนใหญ่เกี่ยวกับการชำระเงินระหว่างประเทศ

การเริ่มต้นของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย เริ่มต้นในรูปของการเป็น "บริษัทตัวแทนธนาคาร" ของประเทศตะวันตก ต่อมาเมื่อปริมาณธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ซึ่งได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วตามปริมาณการค้าขายกับต่างประเทศของไทยที่ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศจึงได้ขยายธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของตนเข้ามาในประเทศไทยในรูปของ "สาขาของธนาคาร" ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้เป็นธนาคารพาณิชย์แห่งแรกที่เข้ามาตั้งสาขาในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2431 ต่อมาได้มีธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ มาเปิดสาขาเพิ่มขึ้นอีก เช่น ธนาคารชาร์เตอร์ดของอังกฤษ (พ.ศ. 2437) ธนาคารแห่งอินโดจีนของฝรั่งเศส (พ.ศ. 2440) ธนาคารเมอร์แคนไทล์ จำกัด ของอังกฤษ (พ.ศ. 2466) ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้กับธนาคารชาร์เตอร์ดเป็นธนาคารที่ตั้งขึ้นสองแห่งแรกซึ่งต่างก็เป็นธนาคารของอังกฤษที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ในฮ่องกงและกรุงลอนดอนตามลำดับ ด้วยเหตุนี้การค้าเงินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของไทยจึงอิงอยู่กับหลักปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์อังกฤษ การเปิดดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ของประเทศตะวันตกนอกจากจะเป็นการนำเอาระบบธนาคารพาณิชย์เข้ามาเผยแพร่ในขณะที่การค้าขายติดต่อของประเทศไทยกับต่างประเทศกำลังขยายตัวแล้ว ยังเป็นสถานที่สำหรับฝึกหัดการทำธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของชาวไทยและชาวจีนในประเทศไทยอีกด้วย การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ของชาวไทยและชาวจีนในสมัยต่อ ๆ มา ก็ได้รับเอารูปแบบธนาคารพาณิชย์ของอังกฤษมาเป็นรูปแบบ และได้รับเอาบุคคลากรที่เคยทำงานกับธนาคารพาณิชย์ของอังกฤษเข้ามาทำงานด้วย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การ

ก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ของประเทศตะวันตกได้กลายมาเป็นรากฐานของระบบธนาคารพาณิชย์ของไทยในสมัยปัจจุบัน นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าการที่ชาวอังกฤษเป็นผู้บุกเบิกการจัดตั้งกิจการดำเนินการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยก่อนชาติอื่น ก็ด้วยเหตุผล 2 ประการ ประการแรกชาวอังกฤษสนใจที่จะประกอบการค้าเพื่อแสวงหาผลประโยชน์กับคนไทย และประการที่สอง ประเทศไทยเป็นประเทศกันชน (Buffer State) ระหว่างพม่าและมลายู ที่ถูกรอบครอบโดยประเทศอังกฤษและอาณาจักรอินโดจีนที่ถูกรอบครอบโดยประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นธรรมชาติอยู่เองที่ชาวอังกฤษพยายามที่จะรักษาความมั่งคั่งพลทางการค้าของตนให้อยู่เหนือฝรั่งเศส

ธนาคารพาณิชย์ของไทยที่ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกได้ก่อตั้งขึ้นในรูปของสำนักงานรับฝากเงิน โดยเรียกชื่อว่า "บุคคลีย์" ที่ตั้งเช่นนี้ก็เพราะถ้าเรียกว่า "แบงก์" เสียตั้งแต่ต้นแล้วแบงก์นี่มีอันเป็นไปก็จะเสียชื่อคนไทยเปล่า ๆ อีกทั้งยังเป็นของใหม่สำหรับคนไทย อาจไม่เป็นที่นิยมของประชาชนจึงตัดแปลงชื่อเสียใหม่ บุคคลีย์ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2447 และเมื่อกิจการเติบโตขึ้นก็ได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2449 เรียกว่า "บริษัท แบงก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด" การดำเนินงานของบริษัท แบงก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด ในระยะแรกก็เป็นไปด้วยดี แต่เมื่อมีการโอนการบริหารงานจากชาวต่างชาติให้มาอยู่ในมือของคนไทย ในระยะแรกก็มีปัญหาพอสมควร เนื่องจากขาดความชำนาญในการบริหารงานและความรัดกุมในการควบคุมตรวจสอบภายในแบงก์ เช่น การเกิดวิกฤตการณ์ของแบงก์ในปี พ.ศ. 2452 กล่าวคือในสมัยที่ นายช. ยูเสง วิวะโกเศศ (หรือนายยูเสงเสง) ซึ่งได้รับพระราชทานนามเป็นนายฉลองไชนารถ เป็นผู้จัดการแบงก์ ได้เกิดความผิดพลาดและการฉ้อฉลในการบริหารงาน โดยได้มีการนำเงินของธนาคารไปใช้ในธุรกิจส่วนตัว และ นำบริษัท แบงก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด เข้าไปผูกพันกับบริษัท แบงก์เงินสยามทุน จำกัด และบริษัท โรงสีข้าวไทย จำกัด ซึ่งมีปัญหาทางด้านการเงินจนเป็นเหตุให้ธนาคารต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ในการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในสมัยนั้นได้แก้ไขวิกฤตการณ์ของบริษัท แบงก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด โดยให้พระคลังข้างที่เข้าแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้เงินของพระคลังข้างที่ เป็นเงินถึง 1,634,000 ล้านบาท และเข้าถือหุ้นของแบงก์มากขึ้น ซึ่งช่วยให้กิจการของแบงก์สามารถดำเนินงานต่อไปได้ หลังจากวิกฤตการณ์ในครั้งนั้น กิจการของบริษัท แบงก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด ก็ดำเนินการมาด้วยดีและด้วยนโยบายที่ค่อนข้างอนุรักษ์นิยม ต่อมาในปี พ.ศ. 2482 แบงก์ก็ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น "ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด" กิจการของธนาคารได้ดำเนินการมาด้วยดีและเป็นธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญแห่งหนึ่งในปัจจุบัน

นอกจากสาขาของธนาคารต่างประเทศและธนาคารพาณิชย์ของไทยแล้ว ยังมีธนาคารที่ก่อตั้งขึ้นโดยชาวจีนในประเทศไทยอีกด้วยในช่วงเวลาเดียวกัน เช่น บริษัท แบงก์จีนสยามทง จำกัด (พ.ศ.2450) ธนาคารเลี้ยวฮงเฮง จำกัด (พ.ศ.2476) ธนาคารกวางเก๊าหลง (พ.ศ.2476) ธนาคารกวางซุ่นหลี่ จำกัด (พ.ศ.2476) เป็นต้น ส่วนธนาคารพาณิชย์ของประเทศญี่ปุ่นได้เข้ามาตั้งสาขาในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.2479 คือ ธนาคารโยโกฮามา สเปซี จำกัด

ต่อจากนั้นกิจการธนาคารพาณิชย์ก็ขยายตัวมากขึ้น ได้มีการเปิดกิจการธนาคารพาณิชย์หลายแห่งตามมา ทั้งธนาคารพาณิชย์ไทยและธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์ของไทยหลายแห่ง ได้จัดตั้งกิจการขึ้นโดยพ่อค้าชาวจีน ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การค้าขายของพวกพ่อค้าชาวจีนด้วยกัน และประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการส่งเงินไปให้แก่ญาติพี่น้องในถิ่นแผ่นดินประเทศจีนที่เรียกว่า "โพยก๊วน" ด้วย ซึ่งธนาคารพาณิชย์หลายแห่งในจำนวนนี้ได้ดำเนินธุรกิจไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดของกระทรวงการคลัง จึงถูกกระทรวงการคลังถอนใบอนุญาตหลายราย เช่น ธนาคารเลี้ยวฮงเฮง จำกัด, ธนาคารกวางเก๊าหลง, ธนาคารยี่ห้อไก่ข้าว, ธนาคารจีนแสง, ธนาคารกวางซุ่นหลี่ จำกัด เป็นต้น

นับตั้งแต่พ.ศ. 2449 ที่ธนาคารพาณิชย์ไทยแห่งแรกเกิดขึ้นจนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีธนาคารพาณิชย์ที่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยและยังคงเปิดดำเนินกิจการอยู่ในปัจจุบันรวม 5 ธนาคารด้วยกัน (ในชื่อปัจจุบัน) คือ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ธนาคารเอเซีย จำกัด ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด ธนาคารนครธน จำกัด และธนาคารมหานคร จำกัด

2. การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (ระหว่างพ.ศ.2484-2488)

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญในประเทศไทย ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อวิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ และเป็นจุดสำคัญที่ทำให้ระบบธนาคารพาณิชย์ของไทยปลอดจากการครอบงำของธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม, รายงานวิจัยเรื่อง "วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย", สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 2-13

โดยผลของการเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับ ประเทศญี่ปุ่น (ญี่ปุ่นบังคับ) และประกาศสงครามกับกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรชาติตะวันตก เช่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ผลที่ตามมาคือทำให้รัฐบาลเข้าควบคุมและยึดกิจการของ ต่างชาติที่เป็นศัตรูกับประเทศไทย โดยรัฐบาลได้ออก "พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการ หรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484" ซึ่งผลของกฎหมายฉบับดังกล่าว ทำให้กิจการธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศ 5 ธนาคารถูกรัฐบาลยึดโอนกิจการ ธนาคารดังกล่าว ได้แก่ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ๔ ธนาคารชาร์เตอร์ด ธนาคารซีไฮทง จำกัด ธนาคาร กวางตุ้ง จำกัด และธนาคารเมอร์แคนไทล์ จำกัด ยกเว้นธนาคารโยโกฮามาสะเบชิ จำกัด ของ ประเทศญี่ปุ่นที่ดำเนินกิจการได้เท่านั้น

ในระหว่างนั้นได้มีการก่อตั้งกิจการสำนักงานสาขาของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งในระยะ ก่อนสงครามธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่ยังลังเลใจที่จะดำเนินการจัดตั้งสำนักงานสาขาของตน แต่ ในระหว่างสงครามธนาคารนครหลวงไทย จำกัด ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและ พาณิชย์กรรม จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ธนาคารมณฑล จำกัด ร่วมกันเปิดสำนักงานสาขา ทั้งสิ้นประมาณ 70 กว่าแห่งในจังหวัดพระนครและธนบุรี ในจำนวนนี้มีเพียง 4 สำนักงานเท่านั้น ที่เปิดอยู่ตามต่างจังหวัด ปัจจัยที่ช่วยให้ระบบธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นของคนไทยอย่างแท้จริงเปลี่ยน ท่ำที่ในการขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว เช่นนี้ก็คือธนาคารพาณิชย์ที่ตั้งขึ้นโดยชนต่างชาติได้หยุดดำเนิน กิจการในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากการที่ประเทศไทยประกาศสงครามกับกลุ่มประเทศ สัมพันธมิตรชาติตะวันตก ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติต้องว่างงานลง และในขณะ เดียวกันธนาคารพาณิชย์ที่ตั้งขึ้นโดยคนไทยอีก 5 แห่งก็ได้เริ่มดำเนินการทันทีโดยถือโอกาสจ้าง คนที่เคยทำงานอยู่กับธนาคารพาณิชย์ของต่างชาติมาดำเนินกิจการแทน ซึ่งได้อาศัยความชำนาญ และความรอบรู้ทางด้านธนาคารจากบุคคลผู้มีประสบการณ์เหล่านี้มาช่วยให้การบริหารงานของ ธนาคารพาณิชย์ของไทยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ดำเนินกิจการไปด้วยดี

การเข้าควบคุมและยึดโอนกิจการธนาคารพาณิชย์ชาติตะวันตกของรัฐบาล นอกจาก เป็นการจัดการครอบงำและลดอิทธิพลทางด้านการเงินของชาติตะวันตกแล้ว รัฐบาลยังถือเป็น โอกาสอันดีในการสร้างรากฐานความเป็นเอกราชทางด้านการเงินและการธนาคารของไทยอีกด้วย โดยได้มีการก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อเป็นธนาคารกลางทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเงิน และการธนาคารของประเทศด้วยการออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า "พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485" ในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรอิสระและมีความเป็นอิสระในการทำงานเพื่อควบคุมการเงิน และการธนาคารของประเทศ โดยได้เริ่มงานด้วยการรับโอนเงินจากสำนักงานชาติไทย ซึ่งได้

เริ่มก่อตั้งไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 มาดำเนินงาน

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 มีธนาคารพาณิชย์ไทยที่ได้จดทะเบียนรวม 6 ธนาคารด้วยกัน แต่มีอยู่ 4 ธนาคารได้ดำเนินการต่อมาด้วยความก้าวหน้าและอย่างเป็นปึกแผ่นที่มั่นคง ซึ่งได้แก่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด และธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด ส่วนอีก 2 ธนาคาร คือ ธนาคารมณฑล จำกัด ซึ่งในระหว่างสงครามเป็นธนาคารที่ใหญ่และได้รับความนิยมมาก แต่เกิดปัญหาข้อบกพร่องในการบริหารงานในช่วงหลังสงคราม ทำให้รัฐบาลต้องเข้าควบคุมและได้ทำการควบเข้ากับธนาคารเกษตร จำกัด ในปี พ.ศ. 2509 และเปลี่ยนชื่อเป็น "ธนาคารกรุงไทย จำกัด" ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีรัฐบาลไทยเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

3. การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ระหว่าง พ.ศ. 2489-2498)

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง โดยฝ่ายประเทศสัมพันธมิตรชาติตะวันตกเป็นผู้ชนะสงคราม ธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศที่ถูกยึดโอนกิจการไปในระหว่างสงคราม ได้กลับเข้ามาดำเนินกิจการอีก ซึ่งมี 6 ธนาคารด้วยกันคือ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ฯ ธนาคารชาร์เตอร์ดธนาคารชิไฮทง จำกัด ธนาคารกวางตุ้ง จำกัด ธนาคารเมอร์แคนไทล์ จำกัด และธนาคารแห่งอินโดจีน นอกจากนี้ต่างประเทศยังได้ขอตั้งสาขาธนาคารพาณิชย์ของตนเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งรัฐบาลไทยต้องยอมผ่อนปรนให้ตั้งขึ้นอีก 4 ธนาคารด้วยกัน คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารอินเดียนโอเวอร์ซีส์ จำกัด ธนาคารแห่งอเมริกา และธนาคารแนทชั่นแนล แอนเดิลส์แบงก์ เอ็น.วี. ซึ่งต่อมาธนาคารนี้ได้โอนกิจการให้ธนาคารเชสแมนแฮตตัน

หลังจากการก่อตั้งธนาคารเพิ่มขึ้นทั้ง 4 แห่งแล้ว รัฐบาลไทยได้เข้มงวดกับการตั้งธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อต้องการรักษาธุรกิจธนาคารให้อยู่ในมือของคนไทย และรักษาเสถียรภาพระบบการเงินของต่างประเทศ สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่อนุญาตให้ตั้งเพิ่มขึ้นในระยะหลังนี้ ส่วนใหญ่เป็นไปตามการตกลงแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และเป็นไปตามการขยายตัวของธุรกิจ ในระหว่างปีพ.ศ. 2495 ถึง พ.ศ. 2521 ได้อนุญาตให้มีการตั้งธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก 5 แห่งด้วยกัน คือ ธนาคารมิตซูบิ จำกัด ธนาคารแห่งโตเกียว จำกัด ธนาคารเชสแมนแฮตตัน (เดิมชื่อ Nederlandsche Indische Handelsbank, N.V. (ธนาคารพาณิชย์เนเธอร์แลนด์ จำกัด กรุงเทพฯ) ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Nationale Handelsbank, N.V. เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2493 และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อภาษาไทยเป็น "ธนาคารฮอลันดา"

เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2497 ได้เลิกดำเนินการและขายกิจการให้ธนาคารเซสแมแนฮัตตัน เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2507) ธนาคารสหมาลาโย จำกัด และธนาคารยูโรเปียนเอเซีย จำกัด รวมธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศที่มีอยู่ในประเทศไทยจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2526 มีจำนวนทั้งสิ้น 14 ธนาคาร

อย่างไรก็ตาม การตั้งธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศนั้น รัฐบาลไทยจำกัดให้ตั้งในรูปสาขาในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่ยอมให้เปิดสาขาเพิ่มขึ้น ยกเว้นสาขาของธนาคารชาร์เตอร์ดเพียงแห่งเดียวที่ได้ตั้งขึ้นที่จังหวัดภูเก็ตซึ่งได้ก่อตั้งมานานแล้ว การจำกัดการขยายตัวของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีธนาคารพาณิชย์ไทยที่ได้จดทะเบียนรวม 7 ธนาคารด้วยกันคือ ธนาคารแหลมทอง จำกัด ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด ธนาคารเกษตร จำกัด ธนาคารทหารไทย จำกัด ธนาคารเอเซียทริสต์ จำกัด และธนาคารสิงขร จำกัด ซึ่งธนาคารนี้ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารศรีนคร จำกัด สำหรับธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด ต่อมาได้ควบเข้าเป็นธนาคารเดียวกัน โดยตั้งธนาคารใหม่และเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารกรุงไทย จำกัด มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ รวมธนาคารพาณิชย์ของไทยเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2526 มีจำนวนทั้งสิ้น 16 ธนาคาร เมื่อรวมกับสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศอีก 14 ธนาคาร รวมทั้งสิ้นมีจำนวน 30 ธนาคารด้วยกัน

สำหรับธนาคารเอเซียทริสต์ จำกัด ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารสยาม จำกัด และในปี พ.ศ. 2530 รัฐบาลได้เข้าควบคุมการดำเนินงานของธนาคารสยาม จำกัด โดยรวมเงินฝากและสินเชื่อบริการในส่วนที่ยังตั้งอยู่เข้าไปดำเนินการกับธนาคารกรุงไทย จำกัด ส่วนตัวธนาคารสยาม จำกัด ให้ดำเนินการแต่เฉพาะติดตามเรียกหนี้สินที่เสียกลับคืนมา

เหตุที่รัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงโดยการควบคุมกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

การที่ประเทศไทยได้มีการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นเพื่อให้ทันต่อเศรษฐกิจการค้าของประเทศที่มีปริมาณการค้าขายกับต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วและเพื่อความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ เมื่อเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น การค้าขายเจริญก้าวหน้ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้าแทรกแซงควบคุมกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ซึ่งการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลก็เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์นั้น และเพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่สถาบันคือตัวธนาคารพาณิชย์นั้นเองด้วย เพราะธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่ง

ระดมทุนที่สำคัญที่สุดของประเทศในทางเศรษฐกิจและการเงิน ซึ่งการระดมทุนเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากการที่ประชาชนนำเงินที่ตนได้เก็บออมไว้นั้น ไปฝากธนาคาร โดยประชาชนหวังว่าเมื่อฝากไว้แล้ว ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าจะเรียกเงินคืนจากธนาคารพาณิชย์นั้นได้ตามกำหนดและตามประสงค์ ตลอดจนปลอดภัยแก่การเก็บรักษา และได้รับผลตอบแทนคือดอกเบี้ยด้วย รัฐบาลจึงต้องให้ความคุ้มครองในเงินของประชาชน ส่วนธนาคารก็นำเงินที่ประชาชนมาฝากไปหาประโยชน์โดยการให้กู้ยืมเพื่อนำไปลงทุนในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์และความเจริญเติบโตในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป ซึ่งการหาประโยชน์ของธนาคารจากเงินของประชาชนนั้น ถ้าหากเป็นการเสี่ยงและมีการสูญเสียเกิดขึ้นจนธนาคารพาณิชย์ธนาคารพาณิชย์แห่งนั้นไม่มีความมั่นคง ไม่มีเงินที่จะจ่ายคืนให้แก่ประชาชน ความสูญเสียก็จะตกอยู่กับประชาชน รัฐบาลจึงต้องเข้าแทรกแซงควบคุมกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้มีความมั่นคง

การเข้าแทรกแซงควบคุมกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาลนั้นกระทำโดยการออกกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดวินัยทางการเงิน ซึ่งในบางเรื่องกฎหมายที่รัฐบาลออกมานี้ก็ไปยกเว้นบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย แต่ก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามเมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายว่า เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อเศรษฐกิจของประเทศ การออกกฎหมายเป็นการควบคุมดังต่อไปนี้

1. ควบคุมระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ฝากว่าธนาคารสามารถที่จะจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้ทันทีที่ผู้ฝากเงินเรียกหรือ โดยรัฐบาลได้วางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นเพื่อบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ต้องถือปฏิบัติ เช่นวางกฎเกณฑ์กำหนดสภาพคล่องของธนาคาร, กำหนดให้ธนาคารต้องดำรงเงินสดสำรอง, วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกองทุน, กำหนดอัตราดอกเบี้ยให้ธนาคารถือปฏิบัติเพื่อเป็นไปในแนวเดียวกัน, วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบ เป็นต้น

2. ควบคุมตัวธนาคาร โดยการควบคุมกรรมการนั่นเอง เพราะกรรมการเป็นผู้ดำเนินงานหรือเป็นผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ ถ้ากรรมการดูแลบริหารธนาคารดีก็ทำให้ประชาชนผู้ฝากเงินสบายใจว่าเงินที่ฝากธนาคารไว้นั้นจะไม่สูญเสีย แต่ถ้ากรรมการดูแลบริหารธนาคารนั้นไม่มีการท่วงจรจนทำให้ธนาคารนั้นล้ม ผู้รับเคราะห์ก็คือผู้ฝากเงินนั่นเองที่จะเป็นผู้สูญเสีย ดังนั้นจึงทำให้ต้องศึกษาในบทต่อ ๆ ไปถึงการควบคุมกรรมการว่ากฎหมายได้บัญญัติควบคุมกรรมการไว้อย่างไรบ้าง

สำหรับประวัติความเป็นมาของการที่รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงกิจการธนาคารพาณิชย์นั้น เริ่มจากการที่ประเทศไทยถูกบังคับให้เปิดประตูการค้าเสรีกับต่างประเทศในรัฐสมัยของพระบาท

สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยผลของสนธิสัญญาบาวริงในปี พ.ศ. 2398 ทำให้ประเทศไทย ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบการค้าเสรีมาโดยตลอด รัฐบาลให้การสนับสนุนการค้าเงินธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์ เพื่อเป็นการขยายระบบเงินตราของไทยให้ได้รับความนิยมทั่วประเทศและสนับสนุน การค้าให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ดังนั้นการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ในสมัยแรก ๆ จึงทำได้โดยง่าย ธนาคารพาณิชย์ที่ขอพระบรมราชานุญาตดำเนินการต้องขอโดยพระราชทานอำนาจพิเศษ (charter) โดย ผ่านกระทรวงเกษตรธิการ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาว่าสมควรจะอนุญาตให้จัดตั้งหรือไม่ เพียงใด รัฐบาล ไม่ได้ควบคุมการค้าเงินงานของธนาคารพาณิชย์อย่างเข้มงวดนัก เช่น ไม่กำหนดอัตราเงินสดสำรอง สูงพอ ดังนั้นเมื่อกิจการธนาคารล้ม เช่น บริษัท แบงก์จีนสยามทุน จำกัด ประชาชนจะสูญเสียเงินที่ ตนฝากไว้ หรือไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ "ฝรั่งก็เสียดอกเบี้ยร้อยละ 7 หรือ 9 แต่ พอเปลี่ยนมือมาเป็นคนไทยก็บังรายเดียวกัน มีประกันอย่างเดียวกัน กลับเรียก 12 เปอร์เซ็นต์ทันที"

อำนาจพิเศษที่บริษัท แบงก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด ได้รับพระราชทาน นับเป็นข้อบังคับ ของธนาคารพาณิชย์ฉบับแรก มีข้อจำกัดดังนี้ คือ

1. กำหนดให้เงินทุน จำนวน 3,000,000.- บาท
2. ห้ามมิให้คนในบังคับต่างประเทศมีส่วนโดยตรงหรือโดยทางใด ๆ เกิน 1 ใน 3 ของจำนวนทุนที่กำหนดไว้
3. การให้ราษฎรกู้เงินโดยยึดที่ดิน หรือตึกเรือนไว้เป็นประกัน ต้องคิดดอกเบี้ยไม่เกิน ร้อยละ 15 ต่อปี ถ้าที่ดินหรือตึกเรือนตกเป็นของบริษัท เพราะขาดสัญญาจำนำหรือค้ำประกัน ธนาคาร จะต้องจำหน่ายภายในเวลาไม่ต่ำกว่า 3 ปี
4. ห้ามมิให้บริษัทลดทุนลงถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนเดิม และการลดทุนต้องได้รับอนุญาต จากเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ
5. บริษัทต้องกันเงินจากกำไรตั้งเป็นเงินสำรองเผื่อขาดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของ กำไรบริษัท จนกว่าเงินสำรองจะมีจำนวนเท่ากับ 1 ใน 3 ของจำนวนทุนเดิมของบริษัท
6. ให้บริษัททำบัญชีทุก 6 เดือนตามแบบที่กำหนด ยื่นต่อกระทรวงเกษตรธิการ และปิดไว้ในที่คนไปมาเห็นได้ง่าย ณ ที่ทำการของบริษัท และถ้าเจ้าหน้าที่ของบริษัทคนใดต้องการ บัญชีรายงานนี้ บริษัทจะต้องยอมจ่ายให้โดยคิดค่าปวศการไม่เกินฉบับละ 35 อัฐ
7. รัฐบาลมีอำนาจตรวจสอบสมุดบัญชีและเอกสารของบริษัทได้เสนอ คำขัดแย้งจะ ต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกินวันละ 200 บาทสำหรับทุกวันที่มีความขัดแย้ง บรรดาผู้จัดการ หรือผู้อำนวยการของบริษัททุก ๆ คนที่อนุญาตหรือยอมให้มีการขัดแย้ง จะต้องระวางโทษไม่ต่ำกว่า



วันละ 20 บาท<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดที่ควบคุมไว้นั้นมิได้เข้มงวดเหมือนเช่น กฎหมายธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน การจำกัดควบคุมไว้นั้น ก็เพียงดูแลกิจการธนาคารพาณิชย์ของไทยอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่ทรงพระราชดำริว่า พาณิชย์และอุตสาหกรรมของประเทศได้วัฒนาการถึงซึ่งความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการควบคุมกิจการค้าขายทั้งหลายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของพสกนิกรให้เป็นที่เรียบร้อยสืบไป<sup>3</sup> จึงได้มีการออกกฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวกับกิจการธนาคารพาณิชย์โดยตรงคือ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2471 ในกฎหมายฉบับดังกล่าว ห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการ ประกันภัย ธนาคาร ออมสิน เครดิทฟองชีเออร์ หรือกิจการอื่นอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล และปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐบาลกำหนด

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีผลให้กระทรวงการคลังออกกฎหมายในลักษณะที่ คล้อยตามด้วย ซึ่งมีผลต่อธนาคารพาณิชย์โดยตรงคือ

1. กำหนดกองทุนต่ำสุดไม่ต่ำกว่า 2 แสนบาทถ้วน
2. กรรมการต้องมีสัญชาติไทย (แต่ไม่ได้ระบุบังคับสัญชาติผู้ถือหุ้นดังเช่นการพระราชทานอำนาจพิเศษแก่บริษัท แบนก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด)
3. ให้ยื่นรายงานรวมทั้งงบดุล หรือบัญชีกำไรขาดทุน เพื่อตรวจสอบ
4. ห้ามถืออสังหาริมทรัพย์ นอกเหนือจากเพื่อใช้ดำเนินงานธุรกิจธนาคารไว้นานเกินกว่า 5 ปี

<sup>2</sup>รัตนาวดี รัตนโกมล, "วิวัฒนาการและบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2431 - 2488)", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 152-153

<sup>3</sup>"พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471" ราชกิจจานุเบกษา 45 (14 ตุลาคม 2471), หน้า 154

การควบคุมในลักษณะข้างต้น เป็นการควบคุมเฉพาะธนาคารพาณิชย์ไทยเท่านั้น ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ โดยเฉพาะธนาคารจีน มีการดำเนินงานอย่างอิสระเสรีตามความถนัดของตน ธนาคารจึงขาดความมั่นคง ปรากฏว่าธนาคารที่ดำเนินงานอย่างไม่ถูกต้องตามมาตรฐาน โดยเฉพาะธนาคารเงินที่จดทะเบียนในประเทศไทยและฮ่องกงถูกระงับการคลังถอนใบอนุญาตถึง 6 ธนาคาร<sup>4</sup>

ต่อมา รัฐบาลเห็นว่าแต่ก่อนมาการควบคุมธนาคารพาณิชย์ในประเทศสยามไม่สู้รัดกุม เพราะการค้าขายที่ผ่านธนาคารยังมีปริมาณน้อย บัดนี้ประชาชนนิยมใช้ธนาคารมากขึ้นและการแลกเปลี่ยนสินค้าทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรก็ได้ทวีขึ้น แต่สภาพการณ์ยังไม่ถึงขั้นที่จะตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศสยาม แต่อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่สำคัญควบคุมการเงินตราเห็นว่า เป็นโอกาสอันสมควรจะเตรียมการไปในทางใหม่ เจ้าหน้าที่ในการธนาคารกลางในภายหน้า<sup>5</sup> จึงได้เสนอและสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติให้ประกาศ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พุทธศักราช 2480 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดควบคุมทั้งธนาคารพาณิชย์ไทยและธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ โดยมีข้อบกพร่องบางประการ เช่น

1. รัฐบาลมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ตามคำขอ แต่ไม่มีอำนาจในการสั่งให้ธนาคารเลิกกิจการ
2. ไม่มีข้อจำกัดฐานะของธนาคารว่าเป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด
3. จำนวนทุนที่ชำระแล้วที่ระบุไว้จำนวน 200,000.- บาท เป็นจำนวนน้อย และไม่ยึดหยุ่นตามการเปลี่ยนแปลงของเงินตรา
4. อัตราเงินสำรองที่ระบุให้ธนาคารดำรงไว้ร้อยละ 10 จนกว่าเงินสำรองจะมีถึงร้อยละ 50 ของทุนที่ชำระแล้ว น้อยเกินไป
5. ไม่มีข้อกำหนดประเภทของธุรกิจและจำนวนเงินจะให้ลูกค้าคนหนึ่ง ๆ กู้ยืมได้
6. ไม่กำหนดให้มีการตรวจสอบว่าธนาคารสามารถชำระหนี้ได้หรือไม่

<sup>4</sup>รัตนาวดี รัตนโกมล, "วิวัฒนาการและบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2431-2488)", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 153-154

<sup>5</sup>"พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พุทธศักราช 2480" ราชกิจจานุเบกษา 54 (30 กันยายน 2480) , หน้า 1211

7. ไม่กำหนดหลักการปฏิบัติอย่างแน่นอนในกรณีที่ธนาคารหยุดการจ่ายเงิน คือไม่มี บทบัญญัติคุ้มครองผู้จ่ายเงิน<sup>6</sup>

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้เข้าร่วมสงครามด้วยการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับประเทศญี่ปุ่น และประกาศสงครามกับกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรชาติตะวันตก รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 เพื่อเข้าควบคุมและยึดกิจการของชนชาติที่เป็นศัตรูสงครามกับประเทศไทย ซึ่งโดยผลของกฎหมายฉบับดังกล่าวทำให้กิจการธนาคารพาณิชย์ของชาติตะวันตก 5 ธนาคาร ภูฏาน ยึดโอนกิจการ ธนาคารดังกล่าวได้แก่ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ฯ ธนาคารชาร์เตอร์ด ธนาคารซีไอทีง จำกัด ธนาคารกวางตุ้ง จำกัด และธนาคารเมอร์แคนไตล์ จำกัด

นอกจากนี้ในระหว่างสงคราม ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะเงินเฟ้อค่อนข้างรุนแรง เนื่องจากรัฐบาลไทยและกองทัพญี่ปุ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้ทำการใช้จ่ายอย่างมากมา การใช้จ่ายดังกล่าวส่วนใหญ่ทำโดยวิธีกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเหตุทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนเพิ่มขึ้นอย่างมากมา ไม่ได้ส่วนสัมพันธ์กับการผลิตสินค้าและบริการ ปรากฏว่าสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพส่วนใหญ่ขาดแคลน ทำให้ราคาสินค้าถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>7</sup>

รัฐบาลในสมัยนั้นก็ได้มองเห็นบทบาทและความสำคัญของธนาคารพาณิชย์ และได้ใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ในด้านของการแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ รัฐบาลได้บรรเทาภาวะเงินเฟ้อโดยให้ธนาคารพาณิชย์เก็บเงินสดสำรองเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะลดปริมาณเงินหมุนเวียนในมือของประชาชนให้มากขึ้นไปในขณะที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ในยามสงครามรัฐบาลได้ออกกฎหมายเรียกว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2486 โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินสดสำรองต่อยอดเงินฝากถึง

<sup>6</sup>รัตนาวดี รัตนโกมล, "วิวัฒนาการและบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2431-2488)" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 155

<sup>7</sup>เกริกเกียรติ นิวัฒน์เสรีธรรม, รายงานวิจัยเรื่อง "วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย", สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 2-23

ร้อยละ 40 และกำหนดควบคุมการให้กู้ยืมหรือการลงทุนของธนาคารพาณิชย์โดยจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังก่อน<sup>๘</sup>

เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พุทธศักราช 2480 ยังมีความบกพร่องในเวลาต่อมารัฐบาลจึงให้ยกเลิกและออกพระราชบัญญัติใหม่ คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องข้างต้น คือ

1. มาตรา 9 : ธนาคารที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร จะต้องกันเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี จากกำไรสุทธิ เพื่อตั้งเป็นเงินสำรอง และจะต้องไม่แจกกำไรแก่ผู้ถือหุ้นไม่ว่าจะเป็นเงินปันผล เงินรางวัล หรือเงินอื่น ใดหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนสูงกว่าร้อยละ 15 ของทุนที่ชำระแล้ว เว้นไว้แต่และจนกว่าเงินสดสำรองจะเป็นจำนวนร้อยละ 60 ของทุนที่ชำระแล้ว
2. มาตรา 10 : ทุกธนาคารต้องดำรงเงินสำรองอย่างน้อยร้อยละ 20 ของเงินฝาก ครึ่งหนึ่งของเงินสดจำนวนนั้นต้องฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
3. มาตรา 11 : ห้ามมิให้ธนาคารให้ลูกค้าคนใดคนหนึ่งกู้เงิน โดยตรงหรือทางอ้อมเป็นจำนวนร้อยละ 33 ของทุนที่ชำระแล้ว เว้นไว้แต่จะมีพันธบัตรรัฐบาลหรือตัวเงินคงคลังค้ำประกัน
4. มาตรา 12 : ดอกเบี้ยเงินฝาก มีความสัมพันธ์กับอัตรามาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดขอบเขตที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากจะเคลื่อนไหว รวมอัตรามาตรฐาน
5. มาตรา 17 : ให้อำนาจรัฐบาลเพิกถอนการอนุญาตและเปลี่ยนแปลงกรรมการธนาคาร หากเห็นว่าฐานะการดำเนินงานโดยทั่วไปของธนาคารอยู่ในลักษณะอันจะทำความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน

นอกจากนั้น ยังมีการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องมีการเตือนล่วงหน้าเป็นครั้งแรกอีกด้วย<sup>๙</sup>

<sup>๘</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-26

<sup>๙</sup> รัตนาวดี รัตนโกมล, "วิวัฒนาการและบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2431-2488)" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524, หน้า 156-157

พระราชบัญญัติฉบับนี้ นับว่าเป็นการวางระเบียบวินัยทางการเงินแก่ระบบธนาคารพาณิชย์ มากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือในการควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งยังขาดข้อกำหนดบางประการ ที่ควรบัญญัติไว้ด้วย เช่น ไม่มีการกำหนดอำนาจการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์อย่างแน่นอน ไม่มีการ กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ไม่มีบทบัญญัติควบคุมการเปิดสาขาในประเทศไทย เป็นต้น

จากการที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 บัญญัติให้มีการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ในระยะต่อมา เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นผู้ ตรวจสอบ และมีการใช้ข้อมูลรายงานกลับมาเป็นพื้นฐานในการวางนโยบายการเงินของประเทศ มากขึ้น ประกอบกับ เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 และออกพระราชบัญญัติใหม่คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการควบคุมให้รัดกุมและกว้างขวางขึ้น โดยรัฐบาลได้ให้เหตุผล ในการประกาศพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า "ในปัจจุบันการธนาคารและการเศรษฐกิจได้ขยายตัวขึ้น เป็นลำดับ จึงสมควรได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ให้เหมาะสม เพื่อประโยชน์ แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร"<sup>10</sup> ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมหลายประเด็น เช่น เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการ ดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ กำหนดเรื่องการห้ามผู้กู้แก่กรรมการ ให้มีความหมาย กว้างขึ้น จำกัดการให้กู้ยืมรายใหญ่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังระบุว่ารัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ธนาคาร แห่งประเทศไทยตั้งพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ก็ได้ ซึ่งทำให้ ธนาคารแห่งประเทศไทย เริ่มขยายบทบาทในด้านการตรวจสอบและกำกับควบคุมมากขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยให้เหตุผล ในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ว่า "โดยที่ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้ประกาศใช้บังคับมานานแล้ว มีบทบัญญัติหลาย มาตราไม่เหมาะสมกับกาลสมัย สมควรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเดิม และเพิ่มเติมบทบัญญัติ ใหม่ขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเป็นหลักประกันแก่การประกอบการธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้จากรัฐบาลนั้นเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญ ของประเทศย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้เงินทุนนั้น ไปทางอำนวย

<sup>10</sup>"พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505", ราชกิจจานุเบกษา 79 ฉบับ พิเศษ (30 เมษายน 2505), หน้า 23

ประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากยิ่งขึ้น และอีกประการหนึ่ง การธนาคารพาณิชย์ นับว่าเป็นกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือพาสักแห่งสาธารณชน เป็นการสมควรที่จะให้สาธารณชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการด้วยจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ"<sup>11</sup>

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวไว้ มุ่งทำลายการผูกขาดในการใช้อิทธิพลของเจ้าของธนาคารเพื่อประโยชน์ในกลุ่มของตน โดยบังคับให้มีการกระจายหุ้นไปสู่ผู้ถือหุ้นรายย่อย มีการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ในลักษณะที่ละเอียดและเข้มงวดมากขึ้น รวมทั้งบังคับให้แบ่งสรรสินเชื่อในกิจการประเภทใด ๆ ที่กำหนด การแก้ไขในครั้งนั้นจึงมุ่งที่จะเพิ่มการแข่งขันเพิ่มประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ

ต่อมาเนื่องจากมีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นแก่สถาบันการเงินหลายสถาบัน ในปลายปี พ.ศ. 2528 รัฐบาลจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 ว่า "โดยที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ยังมีมาตรการไม่เพียงพอแก่การควบคุมและกำกับ การประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ และขาดมาตรการที่เหมาะสมในการช่วยแก้ไขปัญหาของธนาคารพาณิชย์หากจะพึงมีขึ้น สมควรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องเหมาะสมกับภาวะการณ์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน และก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบธนาคารพาณิชย์อย่างแท้จริง รวมทั้งเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม และโดยที่เป็นการผูกเงินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้"<sup>12</sup>

<sup>11</sup>"พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522", ราชกิจจานุเบกษา 96 ฉบับพิเศษ (7 มีนาคม 2522), หน้า 34

<sup>12</sup>"พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528", ราชกิจจานุเบกษา 102 ฉบับพิเศษ (26 พฤศจิกายน 2528), หน้า 20

พระราชกำหนดดังกล่าวได้บัญญัติเพิ่มความเข้มงวดกับการให้กู้ยืมแก่กิจการในเครือหรือในกลุ่มธุรกิจใดมากขึ้น เพิ่มอำนาจในการสั่งการ กรณีธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหา สามารถสั่งเพิ่มทุนหรือลดทุนได้ สั่งถอดถอนหรือแต่งตั้งกรรมการหรือผู้บริหารได้ถ้าจำเป็น โดยถือเสมือนเป็นมติผู้ถือหุ้น เพื่อความรวดเร็วในการจับตัวผู้กระทำผิดที่หลบหนี การถ่ายเททรัพย์สินของผู้บริหารที่กระทำผิด ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวได้ก่อนฟ้องคดีและแจ้งต่ออธิบดีกรมตำรวจเพื่อสั่งห้ามบุคคลออกนอกประเทศได้เป็นการชั่วคราว<sup>13</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พุทธศักราช 2480 เป็นต้นมา รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะพยายามควบคุมกำกับดูแลกิจการธนาคารพาณิชย์มากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ เพื่อที่จะรักษาเสถียรภาพการเงินของประเทศคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน และดูแลให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินงานอย่างมีเสถียรภาพแต่การออกกฎหมายส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือเป็นมาตรการป้องกันเมื่อปัญหานั้นได้เกิดขึ้นแล้ว

#### วิธีการควบคุม

เพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบกัน ในทางที่ผิด คือ ไม่ต้องการให้ธนาคารพาณิชย์เอาเปรียบผู้ฝากเงิน, ผู้กู้เงิน อีกทั้งธนาคารพาณิชย์ควรให้หลักประกันแก่ผู้ฝากเงินด้วยว่า เมื่อใดก็ตามที่ผู้ฝากเงินประสงค์ที่จะถอนเงินก็สามารถทำได้ และควรแจ้งให้ผู้ฝากเงินได้ทราบด้วยว่าประโยชน์ที่ธนาคารพาณิชย์จะให้นั้นมีมากน้อยเพียงใด สำหรับผู้กู้เงินนั้นการที่ธนาคารพาณิชย์เรียกหลักประกันจากผู้กู้เงินจะต้องไม่เอาเปรียบเกินไป มิฉะนั้นจะทำให้ไม่มีบุคคลใดมากู้เงิน ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องกันไปคือทำให้ไม่มีการลงทุน สำหรับผลตอบแทนในเรื่องอัตราดอกเบี้ยนั้นถ้าธนาคารพาณิชย์ให้ดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินในอัตราที่สูง ธนาคารพาณิชย์ก็ต้องไปเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้กู้เงินในอัตราที่สูงเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ส่วนหนึ่งของธนาคารพาณิชย์เกิดจากผลต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้วางกฎหมายเพื่อควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ไว้ดังนี้

<sup>13</sup> สถาพร ชินะจิตร, "ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับและควบคุมสถาบันการเงิน", เอกสารในการสัมมนาวิชาการปี 2530 เรื่องความมั่นคงของสถาบันการเงิน เสนอที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 20 กุมภาพันธ์ 2530, หน้า 5-15

1. ควบคุมโดยวางกฎเกณฑ์ในการประกอบอาชีพ ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์และกรรมการของธนาคารพาณิชย์เป็นผู้มีความสามารถ มีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ มีความสำนึกถึงภาระความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ผู้ฝากเงิน และสังคมโดยรวม และปฏิบัติงานถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกติกาที่กำหนดขึ้น กติกาต่าง ๆ สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินงานโดยมีความมั่นคงพอควร การพยายามหลบเลี่ยงกติกาก็เท่ากับเป็นการเพิ่มความเสียหายให้มากขึ้นนั่นเอง<sup>14</sup> รัฐบาลจึงควรวางกฎเกณฑ์สำหรับบุคคลที่จะประกอบอาชีพนี้ กล่าวคือ อาจมีการกำหนดสัญชาติของผู้ถือหุ้น ว่าควรจะเป็นคนในสัญชาตินั้น ๆ เกินกว่า 50% ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 มาตรา 5 วรรค 4 บัญญัติว่า "ธนาคารพาณิชย์ต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด....." และหลังจากประกอบกิจการแล้วหุ้นส่วนเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงไปเพื่อเปลี่ยนมือ โดยการซื้อขายหุ้นหรือจะมีการเพิ่มทุนของธนาคารก็ย่อมทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องมีผู้ถือหุ้นเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ นอกจากนี้ควรวางกฎเกณฑ์กำหนดไว้เกี่ยวกับผู้บริหารของธนาคารพาณิชย์ควรเป็นกรรมการที่มีสัญชาติของคนประเทศนั้นเกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้บริหาร ซึ่งตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 มาตรา 5 วรรค 4 บัญญัติว่า ".....และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด" และยิ่งกว่านั้น รัฐบาลอาจจะวางเงื่อนไขกำหนดความสามารถหรือความรู้ในด้านศีลธรรมของกรรมการไว้ด้วย เช่นจะต้องมีความรู้ความสามารถโดยมีปริญญาทางบัญชี หรือทางกฎหมาย หรือทางเศรษฐศาสตร์ มิใช่ปริญญาทางแพทยหรือวิศวกรรม อย่างนี้เป็นต้น ส่วนในด้านศีลธรรมนั้นย่อมหมายความว่า มิใช่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษไม่ว่าจะเป็นทางแพ่งหรือทางอาญา แต่ทั้งนี้ก็ต้องแยกแยะพิจารณาออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เช่นถ้าเคยมีความผิดฐานลักทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ก็ไม่น่าที่จะได้รับการพิจารณา แต่ถ้าเป็นเรื่องหมิ่นประมาทก็ไม่ควรจะถูกจำกัด เช่นนี้เป็นต้น ทั้งนี้ก็ย่อมแล้วแต่แต่ละประเทศที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ลงไปในกฎหมายสำหรับประเทศไทยเรานั้น ยังมีได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ในกฎหมาย

2. ควบคุมโดยวางกฎเกณฑ์กำหนดหลักประกันการชำระหนี้ เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ออมทรัพย์ที่ฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์ รัฐบาลจึงควรที่จะวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นเพื่อบังคับ

<sup>14</sup> นพพร เรื่องสกุล, เส้นทางธนาคารพาณิชย์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 101



ให้ธนาคารพาณิชย์ต้องถือปฏิบัติ ซึ่งนอกจากกำหนดในเรื่องทุนแล้ว รัฐบาลยังจะต้องพิจารณาวางกฎเกณฑ์ในการบริหารงานธนาคารพาณิชย์อีกด้วย เช่น การให้กู้ยืมเงินควรจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ก็ควรให้มีส่วนสัมพันธ์กับทุนเพราะจะพิจารณาแต่เพียงในด้านว่าธนาคารมีเงินฝากมาก ฉะนั้นจำเป็นจะต้องให้กู้ไปให้คุ้ม มิฉะนั้นธนาคารจะขาดทุน เพียงแค่นี้ไม่ได้

ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับผู้ฝาก รัฐบาลจึงได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ความว่า "เงินกองทุน" หมายความว่า (1) ทุนชำระแล้วซึ่งรวมทั้งส่วนล้ำมูลค่าหุ้นที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับ (2) ทุนสำรอง (3) เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิเมื่อสิ้นสุดการบัญชีตามมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น หรือตามข้อบังคับของธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่รวมถึงเงินสำรองสำหรับการลดค่าของสินทรัพย์และเงินสำรองเพื่อการชำระหนี้ และ (4) กำไรสุทธิคงเหลือหลังจากการจัดสรรแล้ว ทั้งนี้ เมื่อหักผลขาดทุนที่เกิดขึ้นในงวดการบัญชีออกแล้ว

จะเห็นได้ว่า ในขั้นแรกได้มีการกำหนดเรื่องทุนเอาไว้ว่าทุนของธนาคารควรมีหรือรัฐมนตรีควรจะมีกำหนดไว้เท่าใด ตามคำจำกัดความนี้ เงินกองทุนและทุนไม่เหมือนกัน ทุนเป็นความหมายที่แคบกว่าหมายถึงทุนที่จดทะเบียนในการก่อตั้งบริษัท ซึ่งทุนของธนาคารพาณิชย์ต่างจากทุนของบริษัททั่ว ๆ ไป เพราะทุนของธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนไว้เท่าไรก็ต้องชำระเต็มมูลค่า ในขณะที่บริษัททั่ว ๆ ไปนั้นเรียกให้ชำระเพียง 25% ของทุนจดทะเบียน หรือ 50% ของทุนจดทะเบียนเท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับคำจำกัดความของเงินกองทุนนั้น ในหลายประเทศได้ผ่อนปรนให้หับเงินกู้ยืมระยะยาว (อายุ 5 ปีขึ้นไป และมีการกันเงินไว้เพื่อชำระหนี้เป็นสัดส่วนต่างหาก) ว่าเป็นส่วนหนึ่งของเงินกองทุนได้ แต่บางประเทศก็ไม่ให้หับเป็นเงินกองทุน สำหรับประเทศที่ไม่ให้หับเป็นเงินกองทุนให้เหตุผลว่า เงินส่วนที่กู้ยืมมานั้นต้องจ่ายดอกเบี้ยตลอดแม้ในยามที่ธนาคารขาดทุนจึงไม่ใช่เงินกองทุนที่แท้จริง นอกจากนี้ เมื่อเงินกู้ยืมครบกำหนดเมื่อใด เงินกองทุนของธนาคารก็จะลดลงไป จึงไม่ใช่ลักษณะที่ดีของเงินที่จะนับเข้าเป็นเงินกองทุน<sup>15</sup> ซึ่งของประเทศไทยเรามีได้กำหนดไว้ให้เงินกู้ยืมระยะยาวเป็นเงินกองทุน

<sup>15</sup> นพพร เรืองสกุล, เส้นทางธนาคารพาณิชย์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 87

รัฐบาลได้กำหนดอัตราส่วนในการดำรงเงินกองทุนไว้ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 10 ความว่า "ให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับ

(1) สินทรัพย์ทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีอัตราที่กำหนดนั้นจะต่ำกว่าร้อยละห้าหรือเกินร้อยละสิบห้าไม่ได้

(2) สินทรัพย์แต่ละประเภทไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(3) จำนวนเงินที่รับอวัลตัวเงิน รับรองตัวเงิน ออกเล็ดเตอร์ออฟเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์มีความผูกพันในการชำระเงิน ค่าประกันการกู้ยืมเงินหรือค่าประกันการขาย ขายลดหรือขายช่วงลดตัวเงินอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

สินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) ไม่รวมเงินสด เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินฝากที่ธนาคารอื่นในหรือนอกราชอาณาจักร หลักทรัพย์รัฐบาลไทย และสินทรัพย์อื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

อัตราตามวรรคหนึ่ง (2) หรือ (3) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหรือไม่กำหนดก็ได้และจะกำหนดเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่งก็ได้

การกำหนดตามมาตรา 10 ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราให้สูงขึ้นจะให้ใช้บังคับก่อนสิบห้าวันนับแต่วันประกาศมิได้"

การที่รัฐบาลไว้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกองทุนไว้ ก็เนื่องจากว่าการกำหนดอัตราส่วนของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์นั้น มีความสำคัญมากต่อการรักษาความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าธนาคารพาณิชย์นั้นจะมีความสามารถในการชำระหนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ได้ขยายการให้กู้ยืมมากและมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น ดังนั้น การเพิ่มสัดส่วนของเงินกองทุนย่อมจะจำกัดการขยายสินเชื่อและเพิ่มความปลอดภัยให้แก่ผู้ฝากเงินของธนาคารพาณิชย์

นอกจากนี้ในความหมายของเงินกองทุน ยังหมายความถึงเงินทุนสำรอง หรือเงินสำรองอื่น ๆ ที่ได้จากการจัดสรรกำไร ซึ่งเงินสำรองดังกล่าวนี้จะต้องจัดสรรไว้ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นแล้วธนาคารพาณิชย์ยังจัดสรรเงินสำรองไว้อีกส่วนหนึ่งต่างหากด้วยแทนที่จะนำเงินส่วนนั้นมาแบ่งเป็นเงินปันผล ซึ่งจะทำให้ผู้ถือหุ้นได้รับเงินปันผลเป็นจำนวนเงินที่สูง แต่ได้กินเงินนั้นไว้เป็นเงินสำรองของธนาคารซึ่งจะเหมาะกว่า

3. ควบคุมโดยวางกฎเกณฑ์กำหนดสภาพคล่องของธนาคาร สภาพคล่องของธนาคาร หมายถึง ความสามารถของธนาคารที่จะจ่ายเงินสดคืนตามข้อผูกพัน ได้ทันทีที่มีผู้เรียกร้อง<sup>16</sup>

การดำเนินการเพื่อที่รัฐบาลจะรักษาสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ไว้ได้นั้น ก็โดยการที่รัฐบาลได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์ไว้เป็นอัตราส่วนกับยอดเงินฝากหรือยอดเงินกู้ยืม ซึ่งในบางกรณีได้กำหนดอัตราไว้เป็นอย่างต่ำ หรือในบางกรณีอาจจะกำหนดไว้เป็นอัตราอย่างสูงก็ได้ การที่รัฐบาลได้วางกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ก็เพราะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้เงินกู้กับผู้กู้เงินจะต้องมีอยู่ต่อกันตลอดไป จะแยกจากกันเสียมิได้ ดังนั้นก็ย่อมจะต้องมีข้อกำหนดเอาไว้เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้กู้เงินหรือลูกหนี้มิให้ถูกเอาผิดเอาเปรียบจนเกินไป และในขณะเดียวกันก็ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับผู้ให้กู้เอาไว้เพื่อปกป้องประโยชน์ของผู้ฝากเงิน เพื่อให้คงอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ให้แก่ผู้ฝากเงินได้ เพื่อความเข้าใจให้ง่ายขึ้นจะเห็นว่าบรรดาผู้ที่มาเกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์มีอยู่ 3 ฝ่ายด้วยกัน คือผู้ฝากเงิน ผู้รับฝาก (ผู้ให้กู้) และผู้กู้ยืมทั้งสิ้นไม่มีผู้ค้าประกันหรืออื่น ๆ ที่จะเข้ามาแทรก เมื่อเป็นเช่นนี้ การวางกฎเกณฑ์เพื่อรักษาสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ไว้ในที่นี้ ก็หมายถึง การวางกฎเกณฑ์เพื่อ

ก. คุ้มครองผู้ฝากเงิน กล่าวคือเมื่อผู้ฝากเงินประสงค์จะถอนเงินฝากก็ย่อมถอนเงินที่ฝากไว้ได้ตามที่ต้องการ

ข. คุ้มครองผู้รับฝาก และจะเป็นผู้ให้กู้ยืมในขณะเดียวกัน ว่าต้องอยู่ในฐานะพร้อมที่จะชำระหนี้ให้ได้ โดยไม่ปล่อยให้มีการกู้ยืมมากจนเกินไป จนไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ และ

ค. ผู้กู้เงิน ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุด ซึ่งรัฐบาลก็ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น การที่จะวางกฎเกณฑ์และให้ความคุ้มครองในขณะเดียวกันทั้ง 3 ฝ่ายดังกล่าวข้างต้น ก็ย่อมจะต้องใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบ และหากกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมมิใช่วางกฎเกณฑ์เพื่อให้ความคุ้มครองฝ่ายหนึ่งจนเกินไปจนทำให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องเสียหาย หรือการคุ้มครองในด้านหนึ่ง

<sup>16</sup> นิพนธ์ ชีระกมลกิจ, "พฤติกรรมความต้องการถือสินทรัพย์สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527, หน้า 40

จะเท่ากับเป็นการทำลายอีกด้านหนึ่ง เพราะการให้กู้ยืมเงินย่อมมีทั้งระยะสั้นและระยะยาวหากจะนำมารวมคำนวณในด้านสภาพคล่องก็ย่อมทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาวิธีการและการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้ถูกต้องว่าควรระวังกฎเกณฑ์ในรูปใด

ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 11 ตรี ได้บัญญัติไว้ว่า "ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามที่ระบุไว้ในมาตรา 11 จัตวา เป็นอัตราส่วนกับยอดเงินฝาก และหรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภท ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

อัตราที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าและไม่เกินร้อยละห้าสิบของยอดเงินฝากหรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภทแล้วแต่กรณี

การกำหนดให้ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องแต่เพียงบางประเภทหรือทุกประเภทก็ได้ และจะกำหนดอัตราส่วนของแต่ละประเภทในอัตราใดก็ได้"

การกำหนดอัตราส่วนสภาพคล่องของธนาคารนั้นมิได้เป็นการประกาศกำหนดเป็นทางราชการ แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันในบรรดาธนาคารพาณิชย์ว่า ธนาคารพาณิชย์จะต้องมีสภาพคล่องไว้ร้อยละไม่ต่ำกว่า 20 ของเงินฝากทั้งหมด แต่ถ้าหากว่าต่ำกว่านี้ก็ย่อมหมายความว่าอยู่ในสภาพที่ไม่น่าพึงพอใจ แต่ในขณะเดียวกันถ้าเกินกว่า 20% ของยอดเงินฝาก จนกระทั่ง 50% ก็อยู่ในฐานะที่พร้อมที่จะจ่ายเงินให้ได้ทันทีแก่ผู้ฝากเงิน เมื่อถูกทวงถามหรือตามกำหนดระยะเวลาการฝากเงิน<sup>17</sup>

ในระยะหลังนี้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเงินแบบมีกำหนดระยะเวลามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้กู้ยืมเงินระหว่างประเทศ และการกู้ยืมเงินมาใช้ก็มีทั้งแบบมีระยะสั้นและระยะยาว แนวความคิดด้านภาวะสภาพคล่องจึงมีเพิ่มเติมขึ้นว่าควรจะต้องมีสินทรัพย์และหนี้สิน โดยมีระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือดูว่าสินทรัพย์และหนี้สินแต่ละระยะเวลามีจำนวนใกล้เคียงกันเพียงใด ถ้าหนี้สินระยะสั้นมีน้อย ธนาคารพาณิชย์นั้นก็มักจะดำรงสินทรัพย์ระยะสั้นซึ่งเป็นสินทรัพย์สภาพคล่องไว้ไม่มากเท่าธนาคารที่มีหนี้สินระยะสั้นจำนวนมาก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ธนาคารควรพยายามให้

<sup>17</sup> สุนทร เสถียรไทย, คำอธิบายกฎหมายการธนาคาร, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522, หน้า 36

สินทรัพย์และหนี้สินในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ มีจำนวนใกล้เคียงกัน<sup>18</sup>

รัฐบาลได้กำหนดไว้ว่าจะอะไรที่ถือว่าเป็นสินทรัพย์สภาพคล่อง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา

11 จิตวา ความว่า "สินทรัพย์สภาพคล่องได้แก่"

- (1) เงินสด
- (2) เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (3) เงินฝากสุทธิที่ธนาคารพาณิชย์อื่น
- (4) หลักทรัพย์รัฐบาล ไทยที่ปราศจากภาระผูกพัน
- (5) หุ้นกู้หรือพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ย และปราศจากภาระผูกพัน
- (6) สินทรัพย์อื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี"

นอกจากการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องแล้ว รัฐบาลยังได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินสดสำรองไว้เป็นอัตราส่วนกับเงินฝากหรือเงินกู้ยืมอีกด้วย เพื่อเป็นมาตรการจำกัดการขยายสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ และในขณะเดียวกันก็ต้องการให้ธนาคารพาณิชย์มีสภาพคล่องพอเพียงในการประกอบธุรกิจหรือสามารถชำระหนี้ได้ด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 11 ได้บัญญัติไว้ว่า "ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินสดสำรองเป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและหรือเงินกู้ยืมตามที่ระบุไว้ในมาตรา 11 ทวิ ไม่ต่ำกว่าอัตราส่วนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี"

อัตราส่วนที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละห้า และไม่เกินร้อยละห้าสิบของเงินฝากและหรือเงินกู้ยืมแล้วแต่กรณี และจะกำหนดให้เป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและหรือเงินกู้ยืมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภทรวมกันหรือแยกกันก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำรงเงินสดสำรองตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดให้ถือเอาหลักทรัพย์รัฐบาลไทยเป็นส่วนหนึ่งของเงินสดสำรองที่บังคับดำรงนั้นก็ได้"

<sup>18</sup> นพพร เรืองสกุล, เส้นทางธนาคารพาณิชย์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529) , หน้า 97

จากมาตรา 11 นี้เอง จึงได้มีประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยออกมามีความเห็นชอบของรัฐมนตรี กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินสดสำรอง ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 ของยอดรวมเงินฝากทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งกฎหมายก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ทวิ ความว่า "เงินฝากและหรือเงินกู้ยืมซึ่งธนาคารพาณิชย์จะต้องดำรงเงินสดสำรอง ให้ได้อัตราส่วน ได้แก่เงินฝาก และหรือเงินกู้ยืมดังต่อไปนี้

- (1) ยอดรวมเงินฝากทั้งหมด
- (2) เงินฝากประเภทจ่ายคืนเมื่อทวงถาม
- (3) เงินฝากประเภทจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้
- (4) ยอดรวมเงินกู้ยืมทั้งหมด
- (5) เงินกู้ยืมแต่ละประเภท

การคำนวณยอดเงินฝากหรือเงินกู้ยืมตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะกำหนดให้คำนวณรวมกับยอดเงินให้เบิกเกินบัญชีที่ยังไม่ได้จ่ายไป โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเงินฝากหรือเงินกู้ยืมอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้"

4. การตรวจสอบ รัฐบาลได้วางกฎเกณฑ์ให้ธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติ โดยมีการตรวจสอบ 3 ชั้น เพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของธนาคารพาณิชย์

ชั้นที่ 1 เป็นการตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชี ซึ่งในปัจจุบันผู้ที่จะเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีได้ ต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชีนี้จะต้องตรวจสอบตามมูลค่าที่แท้จริงในความสามารถชำระหนี้และสภาพคล่องของธนาคาร ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า "ให้ธนาคารพาณิชย์จัดแจ้งบัญชีแสดงหนี้สินและสินทรัพย์ให้ครบถ้วนถูกต้องตามความเป็นจริง และประกาศรายการยอดตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด โดยแสดงหนี้สินและสินทรัพย์ที่มีอยู่ในวันทำงานวันสุดท้ายของทุกเดือน หรือในวันอื่นที่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้เสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งฉบับ และให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงาน ภายในวันที่สิบเอ็ดของเดือนถัดไป และให้ลงในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับด้วย เว้นแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น"

การประกาศตามมาตรา 15 นี้ โดยปกติธนาคารพาณิชย์จะประกาศและติดไว้ในตู้ประกาศของธนาคารโดยแสดงถึงฐานะสภาพคล่อง เงินสดสำรอง หลักทรัพย์ที่ปลอดภัยและมี

ภาระ เงินสดในมือ ทรัพย์สินและหนี้สินต่าง ๆ ส่วนรายงานต่าง ๆ ที่จะต้องส่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น นอกจากจะมีรายการดังกล่าวแล้วยังต้องแสดงถึงยอดเงินฝากแต่ละประเภท ทั้งที่สำนักงานใหญ่และของสาขาด้วย<sup>19</sup>

นอกจากนี้ในด้านของงบดุล มาตรา 16 ได้บัญญัติไว้ว่า "ภายในสี่เดือนนับแต่วันสิ้นปีบัญชีให้ธนาคารพาณิชย์ตามมาตรา 5 ประกาศงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่แล้ว ตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของธนาคารพาณิชย์นั้น ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ และเสนอต่อรัฐมนตรีและธนาคารแห่งประเทศไทยภายในสี่สิบเอ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ เว้นแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

งบดุลตามวรรคหนึ่งจะต้องมีการรับรองของผู้สอบบัญชีซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความเห็นชอบในแต่ละปีบัญชี และต้องมีใช้กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น

ให้ธนาคารพาณิชย์ตามมาตรา 6 ประกาศงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนของธนาคารในต่างประเทศที่ธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นสาขาภายในเวลาสี่เดือนนับแต่วันสิ้นปีบัญชีของธนาคารต่างประเทศนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุขัดข้องอันสมควร ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของธนาคารพาณิชย์นั้น"

โดยปกติที่ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติอยู่นั้น นอกจากประกาศงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนตามมาตรา 16 แล้ว ธนาคารพาณิชย์ยังได้ส่งบัญชีกำไรขาดทุนและงบดุลนี้ไปยังผู้ถือหุ้นทุก ๆ คน ก่อนที่จะมีการประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้น ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะต้องแถลงกิจการการดำเนินงานธนาคารก่อนที่จะมีประชุม ไม่น้อยกว่าตามวันเวลาที่กำหนดตามกฎหมาย

เมื่อได้พิจารณาถึงการประกาศและแสดงถึงความรับผิดชอบของธนาคารพาณิชย์ และนอกจากการแสดงฐานะจากทางงบดุลก็ดี บัญชีกำไรขาดทุนก็ดี การตรวจสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชีที่ดี ซึ่งย่อมเป็นที่เข้าใจแล้วว่านอกจากจะเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีอนุญาตตามกฎหมายแล้ว สำหรับการตรวจสอบบัญชีธนาคารพาณิชย์นั้นต้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบอีกด้วย และเพียง

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38

แต่มีการตรวจสอบของผู้สอบบัญชียังไม่เป็นที่เพียงพอจะต้องมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานนอกเหนือไปจากการตรวจสอบอีกด้วย

ขั้นที่ 2 เป็นการตรวจสอบโดยผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 มาตรา 24 ความว่า "รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ เพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ หรือจะมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ก็ได้ แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ รัฐมนตรีจะตั้งหรือมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ ให้ทำการตรวจเพื่อทราบกิจการหรือทรัพย์สินของเอกชนคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารพาณิชย์ใด ๆ มิได้ เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 35 (3)"


จากมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์จะต้องทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานตลอดจนการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ทั้งสำนักงานใหญ่และสาขา ซึ่งผู้จัดการธนาคารจะเป็นสำนักงานใหญ่หรือผู้จัดการสาขาและพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ของธนาคารต้องให้ความสะดวกและความร่วมมือแก่ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ด้วยดี การตรวจการดำเนินงานนั้นคือ ตรวจดูเงินฝากแต่ละประเภท เงินสดที่มีอยู่ ค่าใช้จ่ายของธนาคารตรวจดูรายได้และรายจ่ายของธนาคารทั้งสำนักงานใหญ่และสาขา สำหรับค่าใช้จ่ายของธนาคารนั้น หมายถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายในการให้บริการ

ขั้นที่ 3 เป็นการตรวจสอบของธนาคารพาณิชย์นั่นเอง โดยฝ่ายตรวจสอบของธนาคารทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานธนาคาร ตลอดจนกระทั่งการดำเนินงานในทุกแง่ทุกมุมว่าผิดระเบียบหรือไม่หรือการปฏิบัติงานฝ่าฝืนต่อคำสั่งหรือเกินอำนาจตามที่ได้รับมอบหมายไว้หรือไม่ หรือการปล่อยเงินกู้เกินวงเงินที่อนุมัติหรือไม่ หรือการปล่อยเงินโดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพียงพอ การตีราคาหลักทรัพย์ตลอดจนกระทั่งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อันพึงมีต่อธนาคาร ยิ่งกว่านั้นฝ่ายตรวจสอบของธนาคารจะต้องไปทำการตรวจสอบยังสาขาของธนาคารตามภูมิภาคต่าง ๆ ด้วย ซึ่งการตรวจสอบตามสาขานี้ ผู้ตรวจสอบจะต้องตรวจสอบด้วยความละเอียดและถี่ถ้วนยิ่ง ๆ ขึ้นในทุกแง่ทุกมุม เพราะโดยปกติที่ถือปฏิบัติกันอยู่ผู้จัดการทางสำนักงานใหญ่จะมอบหมายให้ผู้จัดการสาขาดำเนินการทุก ๆ ประการคล้ายสำนักงานใหญ่ แต่ได้จำกัดขอบเขตไว้ นอกจากนี้การตรวจสอบธนาคารโดยฝ่ายตรวจสอบของธนาคารนั้นยังจะต้องดูแลวงเงินที่ปล่อยกู้ และการติดตามเร่งรัดหนี้สินคืน ซึ่งการติดตามหนี้สินถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของธนาคาร เพราะเป็นธรรมดาที่เมื่อมีการปล่อยเงินกู้ก็ย่อมมีหนี้สินตามมา การติดตามหนี้สินนี้หมายถึงความถึงหนี้สินซึ่งได้ปล่อยให้แก่ลูกค้า



ซึ่งผู้กู้ยืมนั้นดำเนินกิจการไม่ดีเท่าที่ควร จึงเป็นการสมควรที่ธนาคารจะต้องเอาใจใส่ระมัดระวังคอยดูแลการบริหารเงินกู้ของลูกค้าว่าดำเนินไปได้ดีเพียงใด ถ้าหากทั้งนี้เหล่านี้ไว้เนิ่นนานหนี้เหล่านี้จะกลายเป็นหนี้สงสัยและหนี้สูญไปในที่สุดเพราะดอกเบี้ยจะทบต้นอยู่เรื่อย ๆ หากลูกค้าไม่ชำระหนี้กู้ยืมนี้ให้ถูกต้อง

จากที่กล่าวมาในเรื่องการตรวจสอบ จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์เป็นหัวใจของการควบคุมและกำกับการทำงานของธนาคารพาณิชย์ เพราะถ้าหากการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันกับเหตุการณ์แล้ว ก็จะทำให้การควบคุมและกำกับการทำงานของธนาคารพาณิชย์ได้ผลตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นมาตรการป้องกันการประพฤตินิชอบของผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย