

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากในทางเศรษฐกิจ ในกรณีกิจการธนาคารพาณิชย์มีปัญหาย่อมจะทำให้เกิดผลกระทบต่อวงกว้าง ทั้งต่อภาพลักษณ์ ความเชื่อถือทั้งภายในและต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจึงต้องดำเนินการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้กิจการธนาคารพาณิชย์มีความน่าเชื่อถือ ความมั่นคง และลดความเสี่ยงภัย โดยอาศัยมาตรการทางการเงินและกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่วางไว้

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 สถาบันการเงินหลายแห่งในตลาดการเงินของไทย ซึ่งรวมถึงธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ประสบวิกฤติการณ์อย่างรุนแรงจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น การบริหารงานที่ผิดพลาด การทุจริตของผู้บริหาร สถาบันการเงิน โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย การเข้าร่วมแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินก่อให้เกิดความลำบากใจแก่ทางการอย่างมาก เพราะการที่ทางการให้ความช่วยเหลือโดยตรงและเต็มที่เสมอไปก็จะเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่สถาบันการเงินอื่น ในทางตรงกันข้ามหากทางการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการหรือประกาศล้มละลายบ่อยครั้ง ก็อาจทำให้ผู้ออมและต่างประเทศเสื่อมศรัทธาในระบบสถาบันการเงินได้

นอกจากนี้ เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ของธนาคารพาณิชย์ ก็จะมีการกล่าวอ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่ายว่า ไม่มีอำนาจหรือกฎหมายไม่ให้อำนาจเพียงพอ ซึ่งเป็นช่องทางให้ผู้บริหารทุจริต มีการโยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน และในเรื่องนี้หากกฎหมายให้อำนาจเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์ต้องรับผิดชอบแค่ไหนเพียงใด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม ความจำเป็นในการแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย ในการกำกับและควบคุมดูแลธนาคารพาณิชย์

2. เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสม อำนาจขอบเขตของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำกับตรวจสอบการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์

3. เพื่อศึกษาถึงบุคคลที่ต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ธนาคารพาณิชย์

4. เพื่อศึกษาถึงอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

1.3 สมมุติฐาน

ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1. ในการวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์ ได้แก่

- พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505
- พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พ.ศ.2528
- พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535
- ประกาศที่เกี่ยวข้อง
- พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 พ.ศ.2528

นอกจากนี้จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- พระราชบัญญัติห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน
- พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน
- กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเอร์
- ประมวลกฎหมายอาญา

1.5 ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากผู้ทำการวิจัย เหลือระยะเวลาในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์เพียง 1 ปี (ปีการศึกษา 2541) แต่สถานการณ์เกี่ยวกับวิกฤติการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจ ยังไม่มีข้อยุติ และบางปัญหาเป็นเรื่องใหญ่มีความเกี่ยวโยงและสลับ ซับซ้อนเกินกว่าวัตถุประสงค์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนั้นเนื้อหาในการทำการวิจัยนี้จะครอบคลุมรอบเวลาเพียงถึงกันยายน 2541 และจะศึกษาเฉพาะประเด็น ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

วิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และสรุปข้อมูลจากเอกสาร โดยมุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุมธนาคารพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วยตัวบทกฎหมาย ประกาศที่เกี่ยวข้อง งานวิจัย บทความจากหนังสือพิมพ์ วารสาร และเอกสารอื่น ๆ โดยค้นคว้าจากห้องสมุดต่าง ๆ ได้แก่ ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ และหอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย และอื่น ๆ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายในการกำกับและควบคุมธนาคารพาณิชย์
2. ทำให้ทราบถึงความเหมาะสม อำนาจขอบเขตของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำกับตรวจสอบการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์
3. ทำให้ทราบถึงความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องในวิกฤติการณ์ธนาคารพาณิชย์
4. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย