

สถาบันที่มีบทบาทต่อการประกอบธุรกิจให้กู้เบิกเงินเกินบัญชี

ธนาคารจึงถือว่าเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญยิ่งในระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ โดยธนาคารเป็นผู้ประกอบธุรกิจรับฝากเงินจากประชาชน บุคคลต่าง ๆ หรือหน่วยงานของรัฐบาล ถือว่าเป็นแหล่งระดมทุนหรือออมทุนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ซึ่งธนาคารได้นำเงินฝากเหล่านี้ออกให้กู้ยืมหรือหาผลประโยชน์จากเอกชนผู้ประกอบการต่าง ๆ หรือองค์กรบางหน่วยของรัฐ จากธุรกิจที่ธนาคารนำเงินฝากไปให้กู้ยืมหรือหาผลประโยชน์นี้เอง ทำให้ธนาคารมีรายได้มากกว่ารายได้ของธุรกิจด้านอื่นที่ธนาคารประกอบกิจการอยู่ ทั้งนี้รายได้ส่วนใหญ่จะได้อผลประโยชน์ในรูปดอกเบี้ย (Interest)

การกู้เบิกเงินเกินบัญชีเป็นธุรกิจอย่างหนึ่งของธนาคารพาณิชย์ ในประเภทให้กู้ยืมเงินหรือให้สินเชื่อเครดิตแก่เอกชนที่มีความประสงค์จะขอกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนหรือขยายกิจการธุรกิจการค้าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม หรือเกษตรกรรม ซึ่งถือว่าเป็นการส่งเสริมและสนองตอบนโยบายด้านเศรษฐกิจและการเงินของรัฐบาล ให้มีเสถียรภาพที่มั่นคง ดังนั้นในหนังสือเขียนจะกล่าวถึงสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่มีอยู่ปัจจุบันว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบทบาทในธุรกิจของตนอย่างไร ทั้งนี้โดยจะขอเน้นในเรื่องการนำเงินฝากของบุคคลต่าง ๆ ออกให้กู้ยืมหรือจัดสรรหาผลประโยชน์ ดังนี้

3.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand)

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำพิธีเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 โดยมีพระบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยทรงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการเป็นพระองค์แรก และมีทุนประเดิม 20 ล้านบาท ซึ่งได้รับมาจากรัฐบาลเป็นเงินอุดหนุน

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย (Thai National Banking Bureau) ขึ้นก่อนในปี พ.ศ. 2482 และเริ่มดำเนินการในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2483 สำนักงานนี้ทำหน้าที่คล้ายธนาคารกลาง คือ รับฝากเงินของหน่วยราชการและธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ รวมทั้งเก็บรักษาเงินสำรองของธนาคารพาณิชย์ เพื่อสะดวกในการหักบัญชีซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังจัดการให้กู้ยืมแทนรัฐบาลอีกด้วย

เนื่องจากในระยะที่มีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นนั้น สงครามมหาเอเชียบูรพาได้เริ่มขึ้นมาเป็นเวลาปีเศษแล้ว ด้วยเหตุนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในระยะนั้น ส่วนใหญ่จึงเป็นเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับญี่ปุ่นและภาวะสงคราม และกิจการที่สำคัญที่สุดก็คือ การออกธนบัตรและการจัดการทางค่านทุนสำรองเงินตรา ครั้นภาวะสงครามผ่านพ้นไปแล้ว ก็ก้าวเข้าสู่ยุคฟื้นฟูบูรณะบ้านเมือง แต่เนื่องจากในระยะนี้ การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศยังเป็นปัญหาสำคัญยิ่ง ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเน้นหนักในเรื่องการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ จนกระทั่งประเทศไทยได้เริ่มเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ โดยกำหนดเป็นแผนพัฒนาตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2505 เป็นต้นมา การปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้ขยายวงออกไปยิ่งขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะได้แก่การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (คือการควบคุมเครดิตให้เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจ) ซึ่งเป็นหน้าที่หลักแล้ว ยังทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิตทั้งทางด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม รวมทั้งควบคุมธนาคารพาณิชย์ ส่งเสริมให้เกิดตลาดทุน ตลอดจนมีส่วนร่วมสำคัญในการร่วมกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจการเงินของรัฐบาลด้วย ¹

¹ วิโรจน์ กลิ่นเปา, เรื่องการเงินและธนาคาร หนังสือชุดมหาวิทยาลัยสำหรับชาวบ้าน อันฉบับ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เศลลิตไทย, 2517), หน้า 222 - 223.

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า

"ให้จัดตั้งธนาคารกลางขึ้นเรียกว่า "ธนาคารแห่งประเทศไทย" เพื่อรับมอบการออกธนบัตรจากกระทรวงการคลังและประกอบธุรกิจอันพึงเป็นงานธนาคารกลางตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัตินี้"

และตามมาตรา 40 บัญญัติว่า

"การกำหนดกิจการทั้งปวงที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

กล่าวโดยเฉพาะพระราชกฤษฎีกา อาจกำหนดข้อความดังต่อไปนี้

- (ก)
- (ข) ธุรกิจประเภทต่าง ๆ ที่อนุญาตให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบได้
- (ค) ธุรกิจประเภทต่าง ๆ ที่ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบ
- (ง) ... ฯลฯ"

อาศัยความตามมาตรา 5 และ 40 ดังกล่าวค่อมามีพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 หมวด 2 ว่าด้วยธุรกิจของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2501 และต่อมาถูกยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2512 ได้บัญญัติถึงธุรกิจประเภทที่พึงเป็นงานของธนาคารกลางอันธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบได้ ในมาตรา 12 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 12 (2) ที่ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับเงินฝากประจำหรือกระแสรายวันโดยไม่จ่ายดอกเบี้ย

ตามที่มาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดกิจจกรธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบธุรกิจในการรับเงินฝากกระแสรายวันไค่นั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับธุรกิจรับฝากเงินประเภทเงินฝากกระแสรายวันของธนาคารพาณิชย์ทั่ว ๆ ไป แล้ว หากผู้เคยคามีเงินหมุนเวียนสะพคิในบัญชีกระแสรายวันที่ยู่เคยค้ำขอเบิกอยู่กับธนาคารพาณิชย์จนเป็นที่เชื่อถือในเรื่องการเงินจากธนาคารพาณิชย์แล้ว หากผู้เคยคามีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินลงทุนหรือขยายกิจการที่ตนกำลังประกอบธุรกิจอยู่ ก็อาจมีข้อตกลงขอเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารพาณิชย์ได้ ซึ่งเท่ากับว่าการที่ยู่เคยคามีเงินฝากกระแสรายวันอาจนำไปสู่การขอเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารพาณิชย์ได้ ดังนั้น จึงเห็นควรพิจารณาว่า การที่ มาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติก้กตั้งกล่าวกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับฝากเงินประเภทกระแสรายวันไค่นั้น ผู้ฝากเงินจะขอเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้หรือไม่

"โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นธนาคารกลางของรัฐตลอดจนเป็นสถาบันการเงินในระดับสูงของประเทศ มีหน้าที่วางนโยบายทางการเงิน (Monetary Policies) ของประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ ความคุมระบบการเงินและเครดิตในประเทศ ให้มีเสถียรภาพมั่นคง โดยดูแลปริมาณเงินที่ใช้หมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับภาวะทั่วไป และยังเป็นผู้นำทางด้านการเงินของสถาบันการเงินต่าง ๆ ในอันที่จะอำนวยความสะดวกประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวมและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีธุรกิจเพื่อแสวงหาผลกำไรเหมือนสถาบันการเงินในรูปแบบต่าง ๆ การประกอบธุรกิจทางการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่ ส่วนใหญ่จะกระทำกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ แทนที่จะกระทำกับประชาชนทั่วไปโดยตรง และหน้าที่อันหนึ่งของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน

แก่สถาบันการเงินต่าง ๆ เมื่อมีความจำเป็นโดยธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้ยืมในฐานะเป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (lender of last resort)

การที่มาตรา 12 (2) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบธุรกิจรับเงินฝากประเภทเงินฝากกระแสรายวันนั้น หากผู้ฝากเป็นประชาชนทั่วไปแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการประกอบธุรกิจประเภทดังกล่าว ทั้งยังไม่เป็นการแข่งขันกับกิจการพาณิชย์กับธนาคารพาณิชย์ซึ่งตามมาตรา 13 (1) ได้กำหนดห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบการค้าหรือมีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการพาณิชย์ แต่สำหรับผู้ฝากเป็นสถาบันการเงินหากพิจารณาจากบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบกับการที่ความตามควมคับทแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยน่าจะให้สถาบันการเงินที่มีเงินฝากกระแสรายวันอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทยขอเบิกเงินเกินบัญชีได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้สถาบันการเงินกู้ยืมเงินประเภทเงินกู้เบิกเงินเกินบัญชี แต่เป็นการให้สถาบันการเงินกู้ยืมเงินโดยตรงประเภทเงินให้กู้ยืม (loans) โดยต้องมีหลักทรัพย์เป็นประกัน ทั้งนี้ตามที่บัญญัติในมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว ทรัพย์สินที่เป็นประกันนั้น อาทิ พันธบัตรของรัฐบาลหรือหลักทรัพย์ที่รัฐบาลรับประกันค้ำเงินและคอกเบี้ยทองคำ เงิน เป็นต้น โดยสถาบันการเงินที่มากู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย อาจมีความจำเป็นที่ต้องกู้ยืม เช่น เพื่อชำระการขาดดุลจากการหักบัญชีระหว่างธนาคาร โดยมีสำนักหักบัญชี (Clearing House) เป็นผู้ดำเนินการหน้าที่หักบัญชีจากการแลกเปลี่ยนเช็คระหว่างธนาคารเพื่อหักกลบหนี้จึงอาจเกิดการขาดดุลระหว่างธนาคารได้ หรือการที่ธนาคารพาณิชย์ เกิดการระงับการขาดแคลนเงินสดสำรอง ซึ่งธนาคารพาณิชย์ จะต้องสำรองเงินสดสำรองเป็นอัตราส่วนกับเงินฝาก (ไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าและไม่เกินร้อยละห้าสิบ

ของเงินฝาก) โดยต้องฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 11 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 หรือความจำเป็นอื่นของธนาคารพาณิชย์เอง อาทิ ประชาชน ได้เบิกถอนเงินมากในบางเทศกาล ส่วนอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะคิดจากสถาบันการเงินที่มาขอกู้ยืมเงินนั้น จะขึ้นอยู่กับสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเป็นช่วง ๆ" ¹

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังมีอำนาจหน้าที่หรือบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการกู้เบิกเงินเกินบัญชีตามกฎหมายอื่น คือ

(ก) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 14 ซึ่งบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์ อาจจ่ายหรือเรียกได้

(ข) พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 มาตรา 4 บัญญัติว่า

"เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้นิยมนำฝากหรือยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้"

¹ สัมภาษณ์ ไพโรจน์ เสงสกุล, หัวหน้านิติกร ฝ่ายกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย, วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2526.

ดังนั้น จากพระราชบัญญัติสองฉบับดังกล่าว เมื่อผู้เคยค้ามีข้อตกลงชดเชยเบิกเงิน
เกินบัญชีกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นสถาบันการเงินภายใต้ความหมายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ
ฉบับดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์คงคิดดอกเบี้ยจากผู้เคยค้าได้ตามอัตราสูงสุดตามที่กำหนดไว้
ในประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยหรือประกาศกระทรวงการคลัง

3.2 ธนาคารพาณิชย์ ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ (Bank)

เนื่องจากการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของ
ประชาชนและเป็นส่วนหนึ่งของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดย
ธนาคารเป็นผู้เก็บรักษาเงินฝากของบุคคลต่าง ๆ องค์กรหรือส่วนราชการ แล้วนำเงิน
ฝากนี้ไปให้กู้ยืมและลงทุนหาผลประโยชน์แก่เอกชนผู้ประกอบการค้า จึงได้มีการออกกฎหมาย
ควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์เพื่อกำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของระบบการธนาคาร
พาณิชย์ คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช
บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ใ้บัญญัติความหมายของคำว่า การธนาคาร
พาณิชย์ ดังนี้

"การธนาคารพาณิชย์ หมายความว่า การประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงิน
ที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์เงินนั้นใน
ทางหนึ่งหรือหลายทาง เช่น (ก) ให้สินเชื่อ (ข) ซื้อ ขาย ตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยน
มืออื่นใด (ค) ซื้อหรือขายเงินปฎิวัติต่างประเทศ"

"ให้สินเชื่อ" "หมายความว่า ใ้กู้ยืมเงิน ชื่อ ข้อลด รับช่วงชื่อ ลดตัวเงิน เป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายหรือส่งจ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของผู้เคຍค้ำหรือเป็นเจ้าหนี้ เนื่องจากได้จ่ายเงินตามภาระผูกพันตามเล็ทเตอร์ออฟเครดิท"

จะเห็นว่า ในปัจจุบันนี้ธุรกิจหลักสำคัญประการหนึ่งของธนาคารพาณิชย์ คือ การที่ธนาคารนำเงินฝากออกให้กู้ยืมและให้เครดิตแก่บุคคลที่ประกอบกิจการค้า ซึ่งถือว่าเป็นการให้สินเชื่อตามความหมายของคำว่า "ให้สินเชื่อ" ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว และจัดได้ว่าเป็นธุรกิจที่หารายได้ให้แก่ธนาคารมากที่สุด ซึ่งการกู้ยืมเงิน เกินบัญชีที่ผู้เคຍค้ำได้ขออนุมัติจากธนาคารก็เป็นกรให้กู้ยืมประเภทหนึ่งที่ในปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยได้ดำเนินการประกอบธุรกิจอยู่ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในบทค้น ๆ จึงจะไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

3.3 ธนาคารอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ

นอกจากธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่หรือมีบทบาทคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ แต่มีขอบเขตหน้าที่หรือบทบาทที่ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้เพราะสถาบันการเงินนั้นได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษไว้เป็นเอกเทศที่กำหนดให้สถาบันการเงินนั้น ๆ สามารถประกอบธุรกิจของตนอย่างไรได้บ้าง ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

3.3.1 ธนาคารออมสิน

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคารออมสินนั้นก็เพื่อเป็นการระดมและส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้ออมทรัพย์ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือตัวเองเมื่อเกิดความจำเป็น ทั้งนี้โดยเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ดังนั้น

ในระยะเริ่มแรกของธนาคารออมสินจึงเน้นหนักในการประกอบกิจการรับฝากเงินจากประชาชน โดยจ่ายดอกเบี้ยปันผลให้แก่ผู้ฝาก

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ใ้บัญญัติว่า

"ให้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ ดังต่อไปนี้

1. รับฝากเงินออมสิน
2. ออกพันธบัตรออมสินและสลากออมสิน
3. รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว
4. ทำการรับจ่ายและโอนเงิน
5. ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย
6. ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาต
7. การออมสินอื่น ๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
8. กิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

ทั้งนี้ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง"

จากพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าธนาคารออมสินไม่ได้มีฐานะหรือความหมายเป็นธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เพราะธนาคารออมสินได้ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษ ตลอดจนกิจการที่ธนาคารออมสินจะประกอบได้ก็มีกำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะกำหนดในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 แล้ว ต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารของธนาคารออมสิน พ.ศ. 2491 โดยได้กำหนดกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารที่ธนาคารออมสินพึงประกอบได้มี ดังต่อไปนี้

- 1) การรับเงินฝากประจำ หรือกระแสรายวันโดยจ่ายดอกเบี้ยหรือไม่จ่ายดอกเบี้ยก็ได้
- 2) การออกกราฟที่กำหนดให้จ่ายเงินเมื่อทรงตาม ณ สำนักงาน หรือสำนักงานตัวแทนของธนาคารเอง
- 3) การออกซื้อ ขาย หรือเก็บเงินตามตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด

การที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้ธนาคารออมสินมีธุรกิจที่จะประกอบได้ในการรับเงินฝากประจำหรือกระแสรายวัน โดยเฉพาะเมื่อผู้ฝากได้มีการฝากเงินกระแสรายวัน จนธนาคารออมสินเชื่อถือเครดิตทางด้านการเงินแล้ว ผู้ฝากจะขอกู้ยืมเงินประเภทกู้เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารออมสินได้หรือไม่

"ธนาคารออมสินเป็นธนาคารที่มีรัฐบาลเป็นประกัน มีธุรกิจหลักสำคัญคือ การรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป ซึ่งเปิดรับบริการฝากเงินหลายประเภท เช่น ฝากออมสินประเภทประจำ ประเภทเพื่อส่งเคราะห์ชีวิตและครอบครัว และมีกระแสรายวันที่ผู้ฝากจะต้องใช้เช็คของธนาคารออมสินในการถอนเงินจากบัญชี

เมื่อธนาคารออมสินได้พิจารณาและอนุมัติให้ผู้ฝากเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวัน และผู้ฝากมีเงินหมุนเวียนสะพัดในบัญชีของตนก็ จนเป็นที่เชื่อถือของธนาคาร ธนาคารออมสินก็อาจอนุมัติให้ผู้ฝากขอกู้เบิกเงินเกินบัญชีได้ แต่ทั้งนี้ผู้ฝากที่ขอกู้เบิกเงินเกินบัญชี จะต้องต้องมีเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน ที่ฝากไว้กับธนาคารออมสิน มาเป็นหลักทรัพย์ประกันการกู้เบิกเงินเกินบัญชีดังกล่าว และธนาคารออมสินจะให้วงเงินที่ขอกู้เบิกเงินเกินบัญชีได้ร้อยละ 90 ของยอดเงินฝากที่เหลืออยู่ในบัญชีเงินฝากประจำและคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าดอกเบี้ยที่ผู้ฝากได้รับจากการฝากประจำอยู่ร้อยละ 2 เสมอ กล่าวคือ ถ้าดอกเบี้ยเงินฝากประจำที่ธนาคารออมสินให้แก่ผู้ฝากอยู่ร้อยละ 11.5 เมื่อผู้ฝากขอกู้เบิกเงินเกินบัญชี ธนาคารออมสินจะคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 13.5

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2485 จะไม่ได้กำหนดภารกิจของธนาคารออมสินให้แจ้งชัดว่า ให้มีภารกิจในการให้กู้ยืมก็ตาม แต่ก็มีบทบัญญัติที่ให้ธนาคารออมสินประกอบธุรกิจลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาต การที่ธนาคารออมสินนำเงินฝากออกให้กู้ยืมไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมหรือกู้ยืมประเภทเบิกเงินเกินบัญชี ก็ถือได้ว่าเป็นการนำเงินฝากของประชาชนมาลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ แต่ทั้งนี้นโยบายของธนาคารออมสินมีค้ำประกันในด้านการค้าและแสวงหาผลประโยชน์ เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ แต่มุ่งไปในทางที่จะก่อประโยชน์ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม เช่น ลงทุนซื้อพันธบัตรรัฐบาล ดังนั้น การนำเงินฝากไปใช้ในการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้กู้ยืมและกู้เบิกเงินเกินบัญชีนั้น ธนาคารออมสินจึงให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐบาล หรือองค์การรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่" ¹ โดยการใช้เงินลงทุนในด้านการให้กู้ยืมและกู้เบิกเงินเกินบัญชี ณ 31 ธันวาคม 2525 ยอดเงินให้กู้ยืมและกู้เบิกเงินบัญชีมียอดคงค้างจำนวน 2049.8 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นการให้กู้ยืมจำนวน 1,044.6 ล้านบาท เงินกู้เบิกเกินบัญชีจำนวน 1,005.2 ล้านบาท ²

3.3.2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลังที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรของประเทศตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 แก้ไขเพิ่มเติมโดย

¹ สัมภาษณ์ สหัชช์ ปาณบุรังกานนท์, หัวหน้ากองการควบคุมสาขา ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่, วันที่ 27 ธันวาคม 2526.

² ธนาคารออมสิน, รายงานประจำปี 2525 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2526), หน้า 25.

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคารนี้ขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้จะเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตและรายได้มากขึ้น อันทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้าไปด้วยดี

เพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา 10 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 ได้บัญญัติให้ธนาคารมีอำนาจกระทำกิจการภายใต้ขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ดังนี้

- (1) ให้ความแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร
- (2) ค่าประกันเงินกู้ที่บุคคลใน (1) กู้จากสถาบันการเงินอื่น ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร
- (3) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินคนของธนาคาร
- (4) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครองครอบงำ เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง จำน่า หรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์
- (5) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด
- (6) ให้ความแก่ผู้ฝากเงินภายในวงเงินที่ฝากไว้กับธนาคารโดยใช้เงินฝากเป็นประกัน รวมทั้งการออกหนังสือค้ำประกันผู้ฝากเงินในวงเงินค้ำประกันซึ่งไม่เกินจำนวนเงินฝาก

- (7) ออก ซื้อ หรือขายตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด รวมทั้งเก็บเงิน
ตามตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมือดังกล่าว
- (8) มีบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารอื่นเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินธุรกิจของ
ธนาคาร
- (9) ชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลังตามที่คณะกรรมการ
เห็นสมควร
- (10) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียม เกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงิน
หรือการค้าประกันเงินกู้และค่าบริการอื่น ๆ
- (11) เป็นตัวแทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อเรียกเก็บค่าที่ดิน
ค่าชกเชย การลงทุน ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือเงินประเภทอื่น ตามที่ส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจได้มอบหมายให้ธนาคารเรียกเก็บจากบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้
- (12) จัดให้มีการสงเคราะห์ตามสมควรแก่ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง
หรือผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของ
บุคคลดังกล่าว
- (13) กระทำกิจการอย่างอื่น บรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จ
ตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้กำหนด
ให้ธนาคารมีอำนาจดำเนินกิจการงานของธนาคารไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อให้ธนาคาร
สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรของประเทศได้ทั่วถึง ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญ
ในปัจจุบันของธนาคารนี้คือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรทั่วไป กลุ่มเกษตรกร
หรือสหกรณ์การเกษตร ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร

การให้กู้ยืมเงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้แบ่งการให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลต่อไปนี้¹

- (1) เกษตรกรรายบุคคล
- (2) กลุ่มเกษตรกร
- (3) สหกรณ์การเกษตร
- (4) นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบอาชีพทางการเกษตร
- (5) ผู้ที่ไม่ได้เป็นเกษตรกร แต่ฝากเงินไว้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ดังนั้น การที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้บุคคลดังกล่าวกู้ยืมเงินนั้น เป็นการกู้ยืมเงิน (loans) มิได้ให้กู้ยืมประเภทเบิกเงินเกินบัญชีแต่อย่างใด

การดำเนินงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีลักษณะแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ คือ²

(ก) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อหวังผลกำไร แต่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ของเกษตรกรโดยมีการให้คำแนะนำและช่วยเหลือซึ่งเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าธรรมดา บริการเช่นนี้ธนาคารพาณิชย์ไม่มี

(ข) เงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้กู้แก่เกษตรกร มักเป็นจำนวนย่อย ทำให้ธนาคารให้เงินกู้แก่เกษตรกรได้มากและไปสู่เกษตรกรขนาดเล็กได้มากกว่า

¹ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, การดำเนินงานของ ธกส. (ชุดแผ่นใบปลิวโรเนียว) (กรุงเทพมหานคร : กองประชาสัมพันธ์, 2526), หน้า 3 - 4.

² จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนทิพย์อักษร, 2526), หน้า 362 - 363.

ธนาคารพาณิชย์ที่มีกิจจะให้พอกาหรือเกษตรกรรายใหญ่ซึ่งมีฐานะดีกู้เงินในจำนวนมาก ๆ

(ค) เงินกู้ที่ให้แก่เกษตรกรกู้ยืม มีการเสี่ยงภัยมากกว่าเงินกู้ประเภทอื่น เพราะ

- ผลผลิตของเกษตรกร ขึ้นอยู่กับธรรมชาติและดินฟ้าอากาศ
- ราคาของผลผลิตขึ้นลงอย่างรุนแรงและรวดเร็ว
- ประเทศไทยมีปัญหาใหญ่เกี่ยวกับการคมนาคม ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการ

ติดต่อและศึกษามเกษตรกรสูง

3.3.3 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนให้ได้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพ ซึ่งแต่เดิมได้ดำเนินการไปในรูปการให้เขาซื้อที่ดินหรืออาคารแก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และทำการซื้อสิ่งหาริมทรัพย์เพื่อขายหรือให้เขาซื้อแก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง

ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 317 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เห็นสมควรปรับปรุงกิจการธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้สอดคล้องและประสานกับกิจการของการเคหะแห่งชาติ จึงมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นผลให้วัตถุประสงค์ในปัจจุบันของธนาคารอาคารสงเคราะห์เน้นหนักไปในการส่งเสริมการนำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารหรือที่ดิน โดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 317 มาตรา 27 ได้กำหนดให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ประกอบธุรกิจเพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือให้นำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารและหรือที่ดิน คือไปนี้

(1) ให้อุ้มเงินเพื่อประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- ก. เพื่อผู้จักได้ใช้ซื้อที่ดินหรืออาคารเป็นของตนเอง
- ข. เพื่อผู้จักได้ใช้สำหรับสร้างขยายหรือซ่อมแซมอาคารของตนเอง
- ค. เพื่อผู้จักได้ใช้ไปถอนจำนองอันผูกพันที่ดินหรืออาคารของตนเอง
- ง. เพื่อผู้จักได้ใช้ไปถอนซึ่งการขายฝากที่ดินหรืออาคารของตนเอง
- จ. เพื่อผู้จักได้ใช้ในการลงทุนจัดกิจการเคหะ

(2) รับจำนำหรือจำนองทรัพย์สินเพื่อเป็นประกันเงินกู้ยืม

(3) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทรงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้

(4) กิจการอันพึงเป็นงานธนาคารตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

ทั้งนี้ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในปัจจุบัน การประกอบธุรกิจของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในการให้ประชาชนกู้ยืมเงินนั้นมีลักษณะเป็นการให้กู้ยืมเงิน (loans) เพื่อให้ผู้นำไปใช้ประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด ธนาคารไม่ได้เปิดกิจการให้กู้ยืมประเภทกู้เบิกเงินเกินบัญชี แต่อย่างไรก็ตามหากประชาชนผู้นั้นเป็นนักลงทุนเกี่ยวกับการจัดสรรการเคหะ เช่น นักจัดสรรที่ดินและบ้าน ธนาคารก็อาจจะอนุมัติให้ผู้นั้นกู้ยืมเงินประเภทกู้เบิกเงินเกินบัญชีได้ ซึ่งทางธนาคารจะต้องพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนในโครงการ (project) จัดสรรการเคหะดังกล่าว ตลอดจนหลักทรัพย์ประกันในการกู้ยืมประเภทนี้ และผู้ที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์อาจจะให้กู้เบิกเงินเกินบัญชีได้อีกประการหนึ่งคือ การเคหะแห่งชาติ ที่ได้เสนอโครงการมายังธนาคาร ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่มีกิจการเกี่ยวกับการเคหะแล้ว ธนาคารไม่มีนโยบายดังกล่าว ¹

¹ สัมภาษณ์ ชัยวิช วงศ์สว่าง, หัวหน้าหน่วยนิติกรรมโครงการ ธนาคารอาคารสงเคราะห์, วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2526.

3.4 สถาบันประกอบธุรกิจเงินต้น หลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเออร์

สถาบันประกอบธุรกิจเหล่านี้เป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งที่ได้ระดมทุน โดยการรับเงินจากบุคคลทั่วไปแล้ว สถาบันการเงินเหล่านี้จะออกตั๋วสัญญาใช้เงินให้ เมื่อตั๋วสัญญาใช้เงินนั้นถึงกำหนดผู้ทรงก็สามารถนำไปขึ้นเงินได้พร้อมทั้งดอกเบี้ยตามแต่ที่ จะตกลงกัน ซึ่งการรับเงินของสถาบันการเงินดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการรับฝากเงินประเภท เงินฝากกระแสรายวัน ดังที่ธนาคารพาณิชย์ทั่ว ๆ ไปดำเนินการอยู่ด้วย ดังนั้นโดยสภาพของ ธุรกิจดังกล่าวจึงไม่สามารถที่จะนำไปสู่การกู้เบิกเงินเกินบัญชีดังที่ผู้เขียนเคยกล่าวมาข้างต้น

อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจเงินต้น ธุรกิจหลักทรัพย์และ ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์นี้ ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินต้น ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ให้บทวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า "ธุรกิจเงินต้น" ไว้ว่า หมายถึง ธุรกิจจัดหาเงินลงทุน และใช้เงินนั้นในการประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง กิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์ คือ กิจการจัดหาเงินทุนจากประชาชนและให้กู้ยืมเงินระยะสั้น กิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา คือ กิจการจัดหาเงินจากประชาชนและให้กู้ยืมเงินระยะปานกลางหรือระยะยาวแก่กิจการ อุตสาหกรรม

มีปัญหาว่า การที่ประชาชนนำเงินมาให้บริษัทเงินทุน ๆ แล้วบริษัทเงินทุนออกตั๋ว สัญญาใช้เงินให้แก่บุคคลนั้น ความสัมพันธ์เช่นนี้จะถือว่าเป็นสัญญากู้ยืมเงินระหว่างประชาชน กับบริษัทเงินทุนฯ หรือเป็นกรณีที่บริษัทเงินทุนรับเงินจากประชาชนแล้วออกตั๋วสัญญาใช้เงินให้ โดยสัญญาว่า เมื่อตั๋วถึงกำหนดบริษัทจะจ่ายเงินตามที่ระบุในตั๋ว

เมื่อพิจารณาความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน
ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซีเออร์ พ.ศ. 2522 ที่ว่า "ธุรกิจเงินทุน" หมายถึง
ธุรกิจจัดหาเงินลงทุน และใช้เงินนั้นในการประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากนี้
เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของคู่สัญญา เจตนารมณ์ของบริษัทเงินทุน คือรับเงินจากประชาชน
และเพื่อเป็นหลักประกันออกตั๋วสัญญาใช้เงินให้แก่ประชาชนไว้เมื่อตั๋วสัญญาใช้เงินนั้นถึงกำหนด
ผู้ทรงก็สามารถนำไปขึ้นเงินได้

ฉะนั้น จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวตลอดจนค้นหาเจตนารมณ์ของคู่
สัญญาเช่นนี้ ย่อมหมายความว่า ประชาชนไม่ได้มีความประสงค์ที่จะให้บริษัทเงินทุนกู้ยืม
และบริษัทเงินทุนก็ไม่ได้กู้ยืมเงินประชาชน หากบริษัทเงินทุนจัดหาเงินลงทุนในลักษณะกู้ยืมแล้ว
กฎหมายก็ต้องระบุว่า เป็นกิจการกู้ยืมเงินจากประชาชนและนำออกให้กู้ยืมระยะสั้นหรือ
ระยะยาวแล้วแต่กรณี ดังนั้น กิจการธุรกิจจัดหาเงินลงทุนจากประชาชนแล้วนำเงินนั้น
ไปใช้ประกอบธุรกิจตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ใช่เป็นเรื่องกู้ยืมเงินจากประชาชน¹
และเห็นว่า ไม่ใช่เป็นการฝากเงินคงที่ธนาคารพาณิชย์ประกอบกิจการอยู่เพราะไม่มีบัญชี
เงินฝากแต่ประการใด

¹ อรรถฯ มงคลนาวัน, "สัมมนากฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินและคอกเบี้ย"

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา มาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีบัญญัติว่า

"ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี มีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

1. คอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายได้ในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชน

2. คอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้¹ ฯลฯ"

จะเห็นว่า คำว่า "การกู้ยืมเงิน" และ "รับเงินจากประชาชน" แม้ต่างจะมีความหมายว่าเป็นการจัดหามาซึ่งทุนก็ตาม แต่การรับเงินจากประชาชนมีความหมายกว้างกว่าการกู้ยืมเงิน ซึ่งการรับเงินอาจจะรับเพราะเหตุใดก็ได้ จึงเป็นคนละกรณีกัน ดังนั้น เมื่อกฎหมายได้บัญญัติแยกกันเช่นนี้แล้ว การตีความหมายของคำว่า "การกู้ยืมเงิน" ให้มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "การรับเงินจากประชาชน" จึงไม่เป็นการชอบด้วยเหตุผล

ในทางปฏิบัติ เมื่อประชาชนนำเงินมาแล้ว แม้บริษัทเงินทุน จะกรอกรายละเอียดต่าง ๆ ลงในแบบฟอร์มฝากเงินแล้วออกตัวสัญญาใช้เงินแก่ประชาชนก็ตาม เมื่อมีข้อพิพาทกันก็ต้องฟ้องร้องกันโดยอาศัยมูลหนี้ตัวสัญญาใช้เงิน

¹ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชน และกำหนดอัตราคอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2526 "ข้อ 4 ให้บริษัทเงินทุนเรียกคอกเบี้ยหรือส่วนลดได้ไม่เกินร้อยละสิบแก่จุกู้ห้าต่อปี" ประกาศฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 100 ตอนที่ 9 หน้า 350 ณ วันที่ 24 มกราคม 2526 และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2526 เป็นต้นไป.