



บทที่ 2

การกำกับกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยก่อนนำ BIS มาใช้

การกำกับธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่ผู้กำกับในการดูแลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้เกิดความมั่นคง เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน และการแข่งขันที่ยุติธรรม ซึ่งเมื่อมีกฎหมายเป็นแม่บทแล้ว ผู้กำกับจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อออกประกาศให้มีการปฏิบัติตามได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบการกำกับให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามกฎหมาย คือ การวิเคราะห์จากรายงาน (off-site examination) และการส่งผู้ตรวจสอบเข้าตรวจสอบ ณ ที่ทำการของธนาคาร (on-site examination) หากธนาคารใดไม่ปฏิบัติตาม ก็จะถูกปรับเปลี่ยนเทียบตามกฎหมายต่อไป

ในบทนี้จะกล่าวถึงสาระสำคัญของกฎหมาย และมาตรการกำกับธนาคารพาณิชย์ก่อนการนำ BIS มาใช้

1. ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ช่วงที่ยังไม่มีกฎหมายเพื่อกำกับธนาคารพาณิชย์โดยตรงนั้น ได้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 เป็นกฎหมายหรือกลไกที่ใช้ในการควบคุม¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2480 ได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะ กฎหมายฉบับแรกนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2488 อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการร่างกฎหมายควบคุมธนาคารพาณิชย์ขึ้นมาใหม่

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536, หน้า 72.

เรียกว่า "พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505" กฎหมายฉบับนี้ถูกใช้เป็นรากฐานในการควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยได้มีการแก้ไข "พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522" ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ ต่อมาในปี พ.ศ.2528 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขกฎหมายดังกล่าว และรัฐสภาได้อนุมัติพระราชกำหนดที่รัฐบาลเสนอให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ภายหลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่เพื่อขยายขอบเขตการประกาศธุรกิจธนาคารพาณิชย์ โดยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถออกบัตรเงินฝากชนิดเปลี่ยนมือในการรับฝากเงินได้ เพื่อให้เกิดตราสารทางการเงินที่มีความคล่องตัว นอกจากนี้ได้ยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการกระจายหุ้นให้บุคคลธรรมดารายย่อย เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และปรับปรุงข้อกำหนดในเรื่องเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางสากลตามข้อเสนอของ Bank for International Settlements (BIS) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศได้มีการกำหนดคณะกรรมการด้านการกำกับธนาคารพาณิชย์ ที่ดำเนินกิจการในตลาดต่างประเทศให้มีความมั่นคงเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

1.1 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488

วิธีการดำเนินงานของธนาคาร ทำให้รัฐบาลเริ่มมีความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านเงินฝากของประชาชนในธนาคารแต่ละแห่ง ดังนั้น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น นายเล็ง ศรีสมวงศ์ บรรารภกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ ในที่สุดก็มีการออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488 โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญตามบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ว่า

"..เมื่อต้นรัชกาลที่ 6 ได้มีธนาคารไทยต้องเลิกทำการหลายธนาคาร เรื่อง "แบงก์ล้ม" ในสมัยนั้นเป็นเรื่องตื่นเต้นและต้องเสียหายกันมาก ความเชื่อ

ถือในธนาคารไทยเสื่อมไป การธนาคารของไทยจึงได้หยุดชะงักไปช้านาน มาในสมัยนี้ ธนาคารไทยได้เกิดขึ้นใหม่อีกหลายธนาคาร จึงสมควรป้องกันมิให้มีความเสียหายเกิดขึ้นเช่นเมื่อรัชกาลที่ 6 นั้น อีกทั้งธนาคารของไทยจะได้มีทางเจริญต่อไป ไม่หยุดชะงักลง...."

"...ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงให้รัฐบาลมีหน้าที่กำกับกิจการธนาคาร เพื่อให้มีทางช่วยคุ้มครองเงินของผู้ฝากให้ปลอดภัย เป็นทางรักษาไว้ซึ่งความเชื่อถือในความมั่นคงของธนาคาร (ในข้อนี้ควรระลึกว่า ธนาคารประกอบธุรกิจด้วยเงินของบุคคลอื่น คือผู้ฝาก ไม่ได้ใช้แต่เงินของตนเองเหมือนอย่างกับผู้ที่ทำการค้าประเภทอื่น ๆ ถ้าธนาคารไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ธนาคารจะตั้งอยู่หาได้ไม่...."

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488 ต่างจากพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ.2480 คือ

1. กำหนดให้ธนาคารเป็นบริษัทจำกัด
2. กำหนดทุนชำระแล้วเพิ่มขึ้นอีกห้าหมื่นบาท เป็นสองแสนห้าหมื่นบาท ใช้วิธีเพิ่มการกันสำรองขึ้นแทน เป็นการเสริมสร้างเงินกองทุนของแต่ละธนาคารให้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2488 มีข้อเพิ่มเติมที่เป็นแม่บทของพระราชบัญญัติฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน เช่น

1. การกำหนดเงินสดสำรองให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองขั้นต่ำไว้เป็นเปอร์เซ็นต์ของเงินฝาก โดยส่วนหนึ่งจะต้องฝากไว้เป็นเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ปัจจุบันคือ มาตรา 11 ตรี มาตรา 11 จิตวา และ มาตรา 11 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 บทบัญญัติเกี่ยวกับเงินสดสำรองนี้ แต่เดิมมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ.2486)

2. ให้มีการเปิดเผยข้อมูลของธนาคารให้ประชาชนรู้ โดยการเปิดเผยและลงประกาศในหนังสือพิมพ์ (ปัจจุบันคือ มาตรา 16)

3. กำหนดให้มีการตรวจสอบสมุดและบัญชีของธนาคารใด ๆ ในวันทำการได้ เพื่อสำรวจการดำเนินงานของธนาคารโดยทั่วไป และตีราคาสินทรัพย์ รวมทั้งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ทำการตรวจสอบได้

4. ให้อำนาจแห่งรัฐมนตรีที่จะ เพิกถอนใบอนุญาตธนาคารพาณิชย์ได้ (ม. 20)

5. ในกรณีที่ธนาคารหยุดทำการจ่ายเงิน ธนาคารนั้นจะต้องรายงานให้รัฐมนตรีทราบทันที และธนาคารต้องรายงานโดยละเอียด แสดงเหตุที่ต้องหยุดจ่ายเงิน (ปัจจุบันคือ มาตรา 18)

สำหรับข้อที่ได้มีการเสนอแนะแต่มิได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับที่ประกาศใช้ ก็คือ บทบัญญัติที่จะเสนอห้ามมิให้ธนาคารให้กู้ยืมกับลูกค้าคนใดคนหนึ่ง สูงกว่า 33 % ของทุนชำระแล้วของธนาคารนั้น เว้นแต่การให้กู้ยืมที่มีพันธบัตรหรือตัวเงินคลังเป็นประกัน เรื่องเกี่ยวกับการให้กู้ยืมและลูกค้าคนใดคนหนึ่งนั้น เริ่มนำมาใช้บังคับเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติใหม่อีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 นี้ใช้บังคับต่อมาตลอดยุคของการเติบโตของธนาคารพาณิชย์ของไทย จนถึงปี พ.ศ. 2505

1.2 พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

สถานการณ์ในด้านเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงมาก เมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมากมาย ธนาคารพาณิชย์เปิดดำเนินการเพิ่มขึ้นอีกหลายธนาคาร ปริมาณเงินฝากและเงินให้กู้ยืมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 ที่ใช้อยู่ขณะนั้น ยังบกพร่องและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงควรแก้ไขให้รัดกุมและเป็นเครื่องมืออันมีประสิทธิภาพในการใช้ดำเนินนโยบายการเงิน และรักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงินให้ดียิ่งขึ้น โดยยกร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2505 และมีผลบังคับใช้จนทุกวันนี้

กฎหมายควบคุมธนาคารพาณิชย์ที่ใช้อยู่นี้ ได้ยึดถือนโยบายการควบคุม และตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ อันสืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์และมาตรการควบคุม ธนาคารพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

วัตถุประสงค์ มีดังนี้

1. เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน
2. ให้มีระบบการธนาคารพาณิชย์ที่ก้าวหน้า โดยมีรากฐานมั่นคงและ อำนาจบริการทางการเงินและธุรกิจการค้า ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบ ส่งเสริมการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
3. ให้รัฐบาลมีเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มีข้อแตกต่างจาก พระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2488 ดังต่อไปนี้

1. มีการจำกัดจำนวนสาขาของธนาคารพาณิชย์ในประเทศ โดยกำหนด ให้ธนาคารพาณิชย์จากสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศอาจเปิดสาขาได้ โดย ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเสียก่อน (มาตรา 7)

มาตรานี้อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนทำให้ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งเร่งระดม เปิดสาขาในช่วงก่อนที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฉบับนี้จะออกบังคับใช้ เช่น ธนาคารมณฑล จำกัด ธนาคาร ไทยพัฒนา จำกัด เป็นต้น การระดมเปิดสาขา อย่างกว้างขวางนี้ ทำให้กระทรวงการคลังต้องออกหนังสือตักเตือนไปยังธนาคาร พาณิชย์ต่าง ๆ ในช่วง พ.ศ. 2500 - 2503 นอกจากนี้ยังเท่ากับเป็นการจำกัด มิให้สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเปิดสาขาย่อย เพราะกฎหมายระบุให้ ธนาคารพาณิชย์ไทยเท่านั้นที่อาจเปิดสาขาได้

2. มีการกำหนดเงินกองทุน โดยธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุน เป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ โดยกำหนดประเภทสินทรัพย์ที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรง เงินกองทุนไว้ (มาตรา 10)

สำหรับการปฏิบัติตามมาตรานี้ ในที่สุดตกลงได้ในอัตราส่วนร้อยละ 6 ซึ่งทำให้บางธนาคารไม่สามารถจะปฏิบัติตามได้ อย่างไรก็ตาม มาตรานี้มีส่วน

สำคัญในการเสริมสร้างเงินกองทุนของธนาคาร ทำให้ธนาคารต่าง ๆ เพิ่มเงินกองทุนขึ้นเรื่อย ๆ ตามอัตราการขยายตัวของสินเชื่อของแต่ละธนาคาร

3. มีการกำหนดมิให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือการให้เครดิตโดยวิธีการต่าง ๆ แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในขณะใดขณะหนึ่ง เกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี การให้กู้ยืมเงินแก่ภรรยาหรือสามี ห้างหุ้นส่วนสามัญที่บุคคลนั้นหรือสามีหรือภรรยาของบุคคลนั้นเป็นหุ้นส่วน หรือการให้กู้ยืมแก่บริษัทจำกัดที่บุคคลนั้น หรือสามีหรือภรรยาของบุคคลนั้นถือหุ้นอยู่ เกินกึ่งหนึ่งแห่งทุนของบริษัท ถือเป็นการให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลนั้นด้วย (มาตรา 13)²

บทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดห้ามธนาคารให้กู้ยืมแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป เพื่อลดความเสี่ยงของธนาคารที่จะให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้เพียงรายเดียว ทั้งนี้เนื่องจากบางธนาคารปล่อยสินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่บางรายสูงมาก

4. มีการกำหนดมิให้ผู้ใดซึ่งเป็นกรรมการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์ใด เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์อื่นอีกในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายหรือตำแหน่งที่ไม่มีหน้าที่ปฏิบัติหรือให้ความเห็นเกี่ยวแก่การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ (มาตรา 19)

มาตรานี้มีผลให้ผู้ที่เป็นกรรมการในธนาคารพาณิชย์หลายธนาคารออก และมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการใหม่

5. มีการกำหนดวิธีการเข้าควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยละเอียดยิ่งขึ้น (มาตรา 24 ถึง มาตรา 38)

6. มีการกำหนดว่า ธนาคารพาณิชย์ที่ฝ่าฝืนตามมาตราบางมาตราในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์อาจจะถูกปรับได้ โดยมีกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ (มาตรา 41)

² แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2535 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 109 ตอนที่ 96 วันที่ 31 กรกฎาคม 2535)

มาตรานี้เห็นว่าแตกต่างไปจากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้า เนื่องจากได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการลงโทษโดยมีต้องฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลก่อน กล่าวโดยสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แสดงให้เห็นถึงผลสะท้อนหรือบทสรุปทางมุกกลับของการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยที่ได้ดำเนินมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เพราะบทบัญญัติที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นจากการประมวลเอาข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ของไทยมารวมเข้าด้วยกัน เพื่อจัดกฎเกณฑ์การควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้มีระเบียบยิ่งขึ้น นอกจากนี้โดยกฎหมายฉบับนี้ เท่ากับว่ามีการถ่ายเทอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมธนาคารพาณิชย์ จากกระทรวงการคลังมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยมากยิ่งขึ้น เพราะอำนาจในการกำหนดอัตราส่วนต่าง ๆ หลายอัตราเป็นการกำหนดร่วมกัน คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในขณะเดียวกัน ส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์นั้นจะเป็นอำนาจโดยตรงของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะกล่าวไว้ว่ารัฐมนตรีมีอำนาจตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ เพื่อตรวจสอบรายงานกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ หรือจะมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ก็ได้ (มาตรา 24) ในขณะที่พระราชบัญญัติฉบับก่อนมิได้กำหนดไว้อย่างชัดว่าจะมีการมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทย นับว่าแบบแผนในการส่งมอบการกำกับและควบคุมธนาคารได้กำหนดไว้อย่างแน่ชัดขึ้น

แม้ว่าจะได้มีการควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้น โดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 แล้วก็ตาม ปัญหาด้านคุณภาพของสินเชื่อในธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ก็ยังคงมีอยู่บ้าง ดังจะเห็นได้จากข้อสังเกตในปี พ.ศ. 2507 ดังนี้

"...การดำเนินงานของสาขาอยู่ในระดับอ่อน โดยเฉพาะการให้กู้ยืมและให้เครดิตได้ เป็นอย่างขาดหลักเกณฑ์ ส่วนใหญ่เป็นหนี้ไม่มีสัญญาและไม่ได้

เร่งรัดทวงถามอย่างแท้จริง นอกจากนี้การดำเนินงานส่วนใหญ่ส่อไปในทางเพื่อประโยชน์แก่ธุรกิจและญาติในตระกูล... หนี้ของตัวแทนและเครือญาติ..."

ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวเตือนธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของธนาคาร เช่น

"...ธนาคารที่ต้องใช้วิธีพลิกแพลง.. (ฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับ) มีสาเหตุเป็นส่วนใหญ่ที่ได้ปล่อยเงินให้กู้ ให้สินเชื่อไปโดยเกินกำลังและขาดความรอบคอบ จึงต้องหาเงินฝากด้วยดอกเบี้ยสูง ผู้ฝากเงินยอมตกอยู่ในฐานะเสี่ยงเงินไปกับธนาคารนั้นด้วย..."

...บางธนาคารยังให้กู้ยืมหนักไปในการทำนองปรนปรีอบริษัทในเครือหรือเครือญาติจนเกินไป น่าจะแก้ไขโดยเร็ว เพราะท่านก็รู้อยู่แล้วว่าการทวงหนี้จากเครือญาติก็ดี จากภรรยาหรือสามีก็ดี ทวงได้ยากที่สุด ยิ่งทวงหนี้จากตนเองด้วยแล้ว หมหหวัง..."

และ "...ในระยะสองสามปีที่แล้วมา ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารใช้เงินให้กู้ยืมหนักไปในการทำนองเก็งกำไร ไม่ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ชาติ เช่นให้กู้ยืมเงินไปลงทุนในที่ดินและการก่อสร้าง ซึ่งทำให้เงินไปจมอยู่ระยะยาวนาน ถ้าต่อไปในปีสองปีข้างหน้ารัฐบาลต้องจ่ายเงินมากขึ้น สินเชื่อภาคประชาชนที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยไปจะต้องถูกจำกัดลง ธนาคารที่หลวมตัวไปเช่นนี้จะทรงตัวได้ยาก และจะกระทบถึงระบบธนาคารทั้งระบบ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องขอความร่วมมือช่วยกันยับยั้งการขยายตัวของธุรกิจประเภทนี้..."

ข้อความดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ในขณะนั้นได้เป็นอย่างดี

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า "ปัจจุบัน การธนาคารและการเศรษฐกิจได้ขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ จึงสมควรได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ให้เหมาะสมเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจ ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร" ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ กำหนดเรื่องการห้ามกู้ยืมแก่กรรมการให้มีความหมายกว้างขึ้น จำกัดการให้กู้ยืมรายใหญ่ ตลอด

จนมาตรฐานอื่นที่ทางการจะกำหนดได้ ระบุอำนาจรัฐมนตรีในการสั่งการห้ามให้ กู้ยืม หรือลงทุน หรือลงทุน กรณีมีการฝ่าฝืน นอกจากการกำหนดขั้นตอนเข้า ควบคุมเพื่อเลิกกิจการ และบทลงโทษต่าง ๆ ให้ชัดเจนขึ้นแล้ว ยังระบุว่ารัฐมนตรี จะมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยเป็น ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ก็ได้ ซึ่งทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มขยายบทบาท ในด้านการตรวจสอบและกำกับควบคุมมากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยมีมุ่ง ทาลายการผูกขาด การใช้สิทธิพลของเจ้าของธนาคารเพื่อประโยชน์ในกลุ่มของ ตน โดยบังคับให้มีการกระจายหุ้นไปสู่ผู้ถือหุ้นรายย่อย อำนาจห้ามกระทำการใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในระบบธนาคาร หรือเป็นการผูกขาด หรือจำกัดตัด ตอนทางเศรษฐกิจ มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ในลักษณะที่ละเอียด มากขึ้นและเข้มงวดมากขึ้น รวมทั้งบังคับให้แบ่งสรรสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่ กำหนดไว้ (อำนาจหลายประการยังไม่เคยมีการกำหนดใช้ในทางปฏิบัติ) การ แก้ไขครั้งนี้จึงมุ่งที่จะเพิ่มการแข่งขันเพิ่มประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ และใน ช่วงระยะเดียวกันได้มีการพิจารณาถึงการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก เพื่อให้มี โครงสร้างทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อสภาพการแข่งขันอย่างจริงจัง ลดการ ควบคุมอัตราดอกเบี้ยเพื่อให้เป็นไปตามตลาด แต่เนื่องจากไม่ใช่ความจำเป็นรีบด่วน จึงไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นในช่วงนั้น แต่ได้มีการส่งเสริมการแข่งขันของธนาคาร พาณิชย์และสถาบันการเงินมากขึ้น

2. สาระสำคัญของกฎหมายธนาคารพาณิชย์

2.1 ธุรกิจของธนาคารพาณิชย์

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้ให้คำ จำกัดความไว้ว่า การประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์เงินนั้นในทางหนึ่งหรือหลาย ทาง เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตัวแลกเปลี่ยน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขาย ปวีวรรตต่างประเทศ

"ธนาคารพาณิชย์" หมายความว่าธนาคารที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบ การธนาคารพาณิชย์ และหมายความรวมถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับ อนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ด้วย

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าทางการมีการกำหนดธุรกิจ ของธนาคารพาณิชย์ เป็นธุรกิจที่รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นสุด ระยะเวลาอันกำหนด และได้มีการใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยการหาผลประโยชน์ เพื่อให้เงินนั้นงอกเงยขึ้นมา ดังนั้นกิจการธนาคารพาณิชย์จึงเป็นสถาบันการเงิน ที่ต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ รวมถึงสาขาของธนาคารต่าง ประเทศ เพราะว่าธนาคารพาณิชย์ย่อมอาศัยความเชื่อถือและศรัทธาจากผู้ฝาก เงินและผู้ลงทุน รวมทั้งประชาชน นอกจากนี้ มาตรา 9 ทวิ ธนาคารพาณิชย์ อาจกระทำธุรกิจที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากการธนาคารพาณิชย์ หรือธุรกิจอื่นเป็น ประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ เช่น การเรียกเก็บเงินตามตั๋วเงิน การรับ รองอวัลตั๋วเงิน การรับรองตั๋วเงิน การออกเลตเตอร์ออฟเครดิต หรือการค้า ประกัน หรือธุรกิจทำนองเดียวกันด้วยก็ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่ง ประเทศไทย แต่จะประกอบการค้าหรือธุรกิจอื่นใดมิได้ ตามมาตรา 8 ห้ามมิ ให้บุคคลใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ และมาตรา 9 ห้ามใช้ชื่อหรือตำแหน่งชื่อในธุรกิจว่า "ธนาคาร" หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่น เดียวกัน

2.2 เงินกองทุน

เป็นสิ่งที่ธนาคารพาณิชย์กันเอาไว้รองรับความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ จากการดำเนินธุรกิจปกติ เป็นเครื่องวัดความมั่นคงปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงิน กฎหมาย มีการกำหนดอัตราส่วนที่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงไว้ และประกอบด้วยรายการ ตามคำนิยามของเงินกองทุน ที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ดังจะกล่าวในบทต่อไป

3. การควบคุมดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยก่อนพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2505

3.1 ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนพระราชบัญญัติควบคุมธนาคารฉบับแรก

การคิดตั้งธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยซึ่งเป็นของคนไทยเอง

มีกำเนิดมาจากความจำเป็นที่จะต้องมีการธนาคารในประเทศไทย อันเป็นคำริของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เนื่องจากสถาบันทางการเงินของไทยในขณะนั้นมีแต่โรงรับจำนำ และธนาคารชาติฝรั่งจะกีดกันมิให้คนไทยและคนจีนกู้ยืมเงินหรือทำกิจการที่เกี่ยวกับการธนาคารได้โดยสะดวก ดังนั้นการริเริ่มตั้งกิจการธนาคารพาณิชย์ของคนไทยเป็นครั้งแรก ตั้งในรูปของสโมสร เรียกว่า "บุคคลิกษ์" เปิดดำเนินการเมื่อ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2447 ทำให้ธนาคารต่างประเทศไม่ค่อยพอใจ เพราะเป็นการแข่งขันกับสาขาของธนาคารต่างประเทศ ในยุคนั้นต่างประเทศให้ความสนใจกับประเทศไทยด้านการค้าขาย ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสมีการทำสนธิสัญญาบาวริงทำการค้าขายกัน และได้อาณาเขตครอบประเทศไทย รวมทั้งแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาในประเทศไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้จำเป็นจะต้องมีเงินทุนสำหรับใช้หมุนเวียนในประเทศไทย และติดต่อทำการค้าโอนเงินเรียกเก็บระหว่างประเทศ ตลอดจนการจัดหาสินค้าและการให้เงินกู้เพื่อจัดหาสินค้าภายในประเทศ นอกจากนี้ยังมีการเข้ามาทำธุรกิจผูกขาดทางการเงินในไทยอีกด้วย

3.2 วิกฤตการณ์ของธนาคารในประเทศไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1

ไทยมีกิจกรรมที่เป็นหลักในสมัยนั้น คือ การค้าข้าว ซึ่งเป็นธุรกิจหลักของนายธนาคารหลายคน โดยมีฐานมาจากการค้าข้าวส่งออกและการทำโรงสี จากความผันแปรของธนาคารโลก ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และฐานะความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ ที่มีพ่อค้าข้าวและเจ้าของโรงสีเป็นผู้ถือหุ้นผู้บริหาร และลูกค้าสินเชื่อเกี่ยวข้องไปในทางเดียวกัน การให้สินเชื่อจึงเป็นสินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับการค้า

เมื่อเริ่มตั้งกิจการธนาคารพาณิชย์ขึ้นในประเทศไทยได้ไม่กี่ปี

ประเทศไทยก็เริ่มประสบปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์เป็นครั้งแรก³ ผู้ฝากระดมถอนเงินจำนวนมากจากบางกอกซิติแบงก์ ซึ่งดำเนินการได้เพียงปีเศษ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2453 สภาพเศรษฐกิจภายในประเทศไม่ค่อยดี การทำนาไม่ ได้ผลติดต่อกันมาหลายปี ไม่มีข้าวส่งออก โดยเฉพาะลูกหนี้ที่ประกอบกิจการโรงสี และส่งข้าวออกเสียหายมาก ดังนั้น แบงก์เงินสยามจึงให้ความช่วยเหลือจ่ายเงินคืนผู้ฝากของบางกอกซิติแบงก์ โดยได้รับอนุญาตจากกระทรวงเกษตรราชการ รวมกิจการของบางกอกซิติแบงก์เกิดเป็นธนาคารใหม่ขึ้นมาชื่อ แบงก์เงินสยามทุน จำกัด ดำเนินการมาครบ 3 ปี ก็ประสบปัญหาจนถึงขั้นปิดกิจการ โดยปัญหามา จากการค้าข้าวที่อยู่ในภาวะทรุดโทรมมาก ลูกหนี้มีปัญหา ข้าวขาดแคลนมีราคา แพง การเก็บราคาข้าวผิด มีผลกระทบมาถึงแบงก์เงินสยามด้วยรับภาระหนี้มีปัญหา ไม่อาจเร่งรัดให้ได้เงินคืนมา และมีหนี้เสียอื่น ๆ อีก ธนาคารไม่มีเงินจ่าย ถูก ฟ้องให้ล้มละลาย เกิดการแตกตื่นถอนเงินอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของกิจการ ธนาคารพาณิชย์ไทย เกี่ยวเนื่องกับแบงก์สยามกัมมาจล เพราะมีธุรกิจเกี่ยวเนื่อง กัน มีที่ทำการเดียวกันและผู้จัดการผู้ถือหุ้นเกี่ยวพันกัน เหตุการณ์ครั้งนี้ก่อให้เกิด การตรวจกิจการธนาคารขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกรมกองตระเวน กระทรวงมหาด ไทย ส่งพนักงานเข้าไปร่วมกับเจ้าพนักงานจากกระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบ แบงก์ทั้งสอง พบว่ามีการทุจริตของแบงก์เงินสยามต่อแบงก์สยามกัมมาจล ทาง ราชการจึงปล่อยให้แบงก์เงินสยามล้มละลายไป และให้ความช่วยเหลือแบงก์สยาม กัมมาจลด้วยการลดทุนและเพิ่มทุนชดเชยความเสียหาย เพราะเห็นว่าเป็น ธนาคารพาณิชย์ของคนไทย หากไม่ให้ความช่วยเหลือก็จะไม่มีธนาคารไทยเหลือ อยู่ที่จะเป็นแรงต้านสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

ในช่วงเวลาเพียงไม่ถึงหนึ่งทศวรรษของการทำธุรกิจธนาคาร พาณิชย์ในประเทศไทยโดยคนไทยและพ่อค้าจีนในไทย สำหรับปัญหาเท่าที่เกิดขึ้นมา จะมีทั้งเรื่องของการบริหารธนาคารไม่รอบคอบรัดกุม ก่อให้เกิดหนี้เสียอันเกิด

³ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่, (กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2525) หน้า 1-6.

จากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำด้านหนึ่ง ส่วนอีกด้านหนึ่งเกิดจากการให้กู้ในกลุ่มเพื่อน
พ้องของตนเอง สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ การนำเงินไปใช้ผิดทาง ปัญหาการ
ทุจริต มีตัวปลอมและร่วมกันโกง เนื่องจากการมีผู้บริหารร่วมกันของสองธนาคาร

3.3 ยุคสงครามโลกครั้งที่ 1 ถึงยุคเศรษฐกิจตกต่ำ (พ.ศ.2457-2479)

เมื่อประเทศเยอรมันประสบปัญหาเศรษฐกิจที่สืบเนื่องจากการสงคราม
ทำให้ประสบปัญหาเงินเฟ้อ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในยุโรปและแผ่กระจายไป
ทั่วโลก ระยะนี้ต่างประเทศไม่ได้เข้ามามีอิทธิพลทางด้านธนาคารในไทยมาก
นัก

ในด้านการธนาคาร ช่วงนี้เป็นการขยายกิจการธนาคารไทยใน
ประเทศ และทางราชการริเริ่มควบคุมการเปิดกิจการด้านสถาบันการเงินใน
ประเทศ มีเหตุการณ์พอสรุปได้ดังนี้

1) สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศมาเปิดดำเนินการเพิ่มขึ้น

วันเดือนปี	ชื่อธนาคาร	ประเทศต้นสังกัด
3 ม.ค. 2464	ธนาคารกวางตุ้ง จำกัด	ฮ่องกง
ม.ค. 2466	ธนาคารเมอร์แคนไทล์	สหราชอาณาจักร
ก.ค. 2471	ธนาคารเครดิตฟองซิเออร์ ⁴	ฝรั่งเศส
22 ธ.ค. 2475	ธนาคารเงินแสง	ฮ่องกง
18 ส.ค. 2477	ธนาคารโอเวอร์ซีส์ไซนีส จำกัด	สิงคโปร์
3 มิ.ย. 2479	ธนาคารโยโกฮาม่า สเปนซี จำกัด	ญี่ปุ่น

⁴ ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นธนาคารในประเทศไทย เพราะเน้นการ
รับประกันอสังหาริมทรัพย์ ได้รับการจัดประเภทใหม่เป็น "กิจการเครดิตฟองซิเออร์"
ในปัจจุบัน

2) ธนาคารพาณิชย์ที่ตั้งอยู่ในประเทศได้ขยายสาขาไปในส่วนภูมิภาค ได้รับการเกื้อหนุนจากรัฐบาลไทยในรูปของเงินทุนอุดหนุนเพื่อตอบสนองการใช้เงินตรา

3) นโยบายด้านอัตราแลกเปลี่ยนมีผลกระทบต่อฐานะของธนาคารพาณิชย์ไทย จนกระทั่งรัฐบาลต้องเข้ามาช่วยเหลืออีกครั้ง

4) มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือสวัสดิภาพของสาธารณชน พ.ศ. 2471 เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่รัฐบาลเริ่มดูแลสถาบันการเงิน กำหนดให้ต้องขอใบรับอนุญาตประกอบการ

5) ช่วงหลัง พ.ศ. 2475 มีธนาคารไทยเกิดขึ้นใหม่ เป็นเพียงกิจการที่ทำธุรกิจหลักด้านการแลกเปลี่ยน มิใช่ธนาคารพาณิชย์โดยสมบูรณ์ ธนาคารเหล่านี้มีสถานะเป็นธนาคารตามพระราชบัญญัติการธนาคารและการประกันภัย พ.ศ. 2475 บางธนาคารในกลุ่มนี้เลิกกิจการไปเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480

ธนาคารพาณิชย์เปิดใหม่ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2480^๕

วันเดือนปี	ชื่อธนาคาร	หมายเหตุ
11 ตุลาคม 2476	ธนาคารหวังหลี่จั้น	ปัจจุบันคือธนาคารนครธน
2 ธันวาคม 2476	ธนาคารกวางซุ่นหลัก	ปิดไปเมื่อ 31 มีนาคม 2480
14 กุมภาพันธ์ 2476	ธนาคารเลี้ยวยังเฮง	ปิดไปเมื่อ 31 มีนาคม 2480
21 กุมภาพันธ์ 2476	ธนาคารไต้ซิว	ปิดไปเมื่อ 1 เมษายน 2481
23 มีนาคม 2476	ธนาคารกวางเก๊าหลง	ปิดไปเมื่อ 5 มีนาคม 2490
2 สิงหาคม 2477	ธนาคารตันเป็งซุ่น	ปัจจุบันคือธนาคารมหานคร

^๕ นกพร เรื่องสกุล, นโยบายปัญหาวิกฤตในธนาคารพาณิชย์, มุฉินธิวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532, หน้า 19.

3.6 ความเห็นโดยส่วนใหญ่จะให้มีการตั้งธนาคารกลางขึ้นอีกครั้ง
หนึ่ง เพราะประเทศไทยต้องการสถาบันด้านการธนาคารที่ให้สินเชื่อที่เป็น
ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ

3.4 วิกฤตการณ์ยุคต้นของธนาคารพาณิชย์ไทย (พ.ศ.2480 - 2490)

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะสิ้นสุดลง เป็นยุคของการวางรากฐาน
ของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์นัก มีการออกพระราชบัญญัติควบคุม
กิจการธนาคาร พ.ศ.2480 ให้คำจำกัดความของคำว่า "ธนาคารพาณิชย์"
(Commercial Banking) คือ "การค้าเงินธุรกิจใด ๆ ที่เป็นการรับฝากเงิน
และจ่ายคืนเมื่อทวงถาม และใช้เงินฝากหาประโยชน์ทางเดียวหรือหลายทางใน
รูปของธุรกิจ" เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ออกมาเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับควบคุม
ดูแลกิจการธนาคารพาณิชย์และดำเนินการมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ โดยมีการตั้ง
ธนาคารพาณิชย์จำนวนหนึ่ง และธนาคารชาติไทย (พ.ศ.2482) ต่อมาคือธนาคาร
แห่งประเทศไทย (พ.ศ.2485)

พระราชบัญญัติควบคุมการธนาคาร พ.ศ.2480 นับเป็นพระราชบัญญัติที่
สำคัญฉบับหนึ่งของประเทศไทย เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่กล่าวถึงการควบคุม
ดูแลกิจการธนาคารพาณิชย์ ได้ครอบคลุมถึงงานหลักในการควบคุมกิจการธนาคาร
โดยทั่ว ๆ ไปเป็นส่วนใหญ่ และบทบัญญัติหลายมาตราได้กลายเป็นแม่แบบซึ่งใช้มา
จนถึงทุกวันนี้ เหตุผลในการออกพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้

".....แต่ก่อนมาการควบคุมธนาคารในประเทศไทยไม่สู้รัดกุม
เพราะการค้าขายที่ผ่านธนาคารยังมีปริมาณน้อย บัดนี้ประชาชนนิยมใช้ธนาคาร
มากขึ้น และการแลกเปลี่ยนสินค้าทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรก็ได้ทวีขึ้น
แต่สภาพการณ์ยังไม่ถึงขีดที่จะตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ดี
กระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมการเงินตรา เห็นว่าเป็นโอกาส
อันสมควรจะเตรียมการไปในทางให้มีเจ้าหน้าที่ในการธนาคารกลางในภายหน้า
จึงได้เสนอ และสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติให้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้....."

หลักสำคัญในการเปลี่ยนแปลงมีอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรกและสำคัญที่สุด คือ เพื่อให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินยิ่งขึ้น รัฐบาลมีหน้าที่จะต้องช่วยป้องกันมิให้ความเชื่อถือเสื่อมทรามไปเท่าที่จะทำได้ เพราะฐานะสำคัญของธนาคาร คือ ความเชื่อถือของผู้ฝากเงินในความมั่นคงของธนาคาร

ประการที่สอง เพื่อให้ทราบถึงฐานะการเงินของประเทศดีขึ้น ด้วยวิธีรวบรวมสถิติของธนาคาร แสดงรายการในแบบรายงานลับ รายงานยอดรวมจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ

- 1) จำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนกำหนดระยะเวลาชำระหนี้และยาวเท่าไรด้วย
 - 2) ปริมาณและความเคลื่อนไหวแห่งกิจการค้าซึ่งผ่านธนาคารนั้น
- ในช่วงเวลา 30 กว่าปี นับตั้งแต่คนไทยเริ่มทำกิจการ "บุคคลิกย์" เป็นต้นมา ได้รู้จักกับเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ ในระบบการธนาคาร ไม่ว่าจะเป็นการควบกิจการ ธนาคารล้มละลาย การลดทุนเพิ่มทุน ตลอดจนการที่รัฐบาลให้การอุดหนุนแก่ธนาคารในรูปของเงินฝากไม่มีดอกเบี้ย กิจการที่ดำเนินอยู่ก็ยังคงไม่เพียงพอที่จะให้สินเชื่อเพื่อส่งเสริมธุรกิจภายในประเทศ จนถึง พ.ศ. 2482 จึงปรากฏธนาคารของคนไทยเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่ง เพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว ฉะนั้น ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา ธนาคารพาณิชย์ไทยเกิดขึ้นมาใหม่อีกหลายธนาคาร มีลักษณะสำคัญคือ เริ่มให้ความสำคัญกับการให้สินเชื่อเพื่อเกื้อหนุนการทำธุรกิจภายในประเทศมากยิ่งขึ้น

ธนาคารพาณิชย์ไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2482 - สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2

วันเปิดดำเนินการ	ชื่อธนาคาร	หมายเหตุ
2 ต.ค. 2482	ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการพัฒนา	เปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารแห่งเอเชีย เมื่อวันที่ 24 มี.ค. พ.ศ.2519
24 พ.ค. 2484	ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด	
10 ส.ค. 2485	บริษัท ธนาคารไทย จำกัด	เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารมณฑล เมื่อวันที่ 31 ก.ค. 2488 ต่อมาควบกิจการเข้ากับ ธนาคารเกษตร และเปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารกรุงไทย เมื่อวันที่ 14 มี.ค. 2509
18 พ.ค. 2487	ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม จำกัด	
10 ธ.ค. 2487	ธนาคารกรุงเทพ จำกัด	
2 เม.ย. 2488	ธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา จำกัด	เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารกรุงศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 16 ต.ค. 2511
8 มิ.ย. 2488	ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	

วิวัฒนาการของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ มีผลกระทบต่อ การธนาคารในไทยอย่างรวดเร็ว ทั้งรูปแบบเครื่องมือทางการเงิน กลยุทธ์การ ตลาด การนำเทคโนโลยี นอกจากนี้ระบบการธนาคารไทยได้ประสบปัญหาความยาก ล้ำบากในการบริหารหลายสาเหตุ เช่น วิกฤตการณ์ในวงการเงิน การกั๊กมัดด้วย เจตนาฉ้อโกงในตลาดเงินนอกระบบ ความผิดเคื่องและตกต่ำของภาวะการขยาย ตัวของเศรษฐกิจของประเทศในบางปี

จากสถานการณ์เช่นนี้ จึงเห็นได้ว่าทางการไทยต้องการให้ธนาคาร พาณิชย์และระบบการเงินของประเทศพัฒนาเท่าทันกับความก้าวหน้าทางธุรกิจของ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎเกณฑ์ข้อบังคับบางประการ เพื่อวางรากฐานและความมั่นคงของระบบการเงิน ด้วยการกำหนดคุณภาพของ สินทรัพย์ การกระจายประเภทของบริการการเงิน รายได้ค่าธรรมเนียม พิจารณา ปัญหาและอันตรายที่อาจเกิดได้ง่ายแก่ลูกค้าและธนาคารพาณิชย์ โดยการทำโครง สร้างฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ ถืออัตราส่วนหนี้สินต่อเงินกองทุน การ กำหนดหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนชั้น ใหม่ให้ธนาคารพาณิชย์ทั่วโลกถือปฏิบัติ เป็นมาตรฐานสากล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายขอบเขตการบริหารความเสี่ยง ในการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ให้กว้างขวางขึ้น และสอดคล้องกับลักษณะการ ขยายตัวในตลาดการเงินและตลาดทุน โดยที่ธนาคารพาณิชย์ควรมีเงินกองทุน เพียงพอที่จะรองรับกับโครงสร้างและการขยายตัวของธุรกิจการเงินในระยะยาว ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุน ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก ตามข้อตกลงจากการประชุมที่เรียกว่า Basle Accord โดย BIS หรือ Basle Ratio