มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการกำกับดูแล
ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

นายปนิธิ ภูเจริญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2556
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย
The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

Legal measures for improving supervisory of Government - owned Banks

Mr. Panithi Phucharoen

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Finance and Tax Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ
โดย	นายปนิธิ ภูเจริญ
สาขาวิชา	กฎหมายการเงินและภาษีอากร
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	อาจารย์ ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(อาจารย์ ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ธนวัฒน์ เนติโพธิ์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ปนิธิ ภูเจริญ : มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ. (Legal measures for improving supervisory of Government - owned Banks) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร. ศักดา ธนิตกุล, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: อ. ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี, , หน้า.

ธนาคารเฉพาะกิจเป็นสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง ส่งเสริมหรือแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ หรือสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการจากธนาคารพาณิชย์เอกชนได้ ทำให้ปัจจุบันธนาคารเฉพาะกิจจึงยังคงมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามปัญหาของมาตรการทางกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจยังไม่เพียงพอ รวมไปถึงโครงสร้างและบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจยังมีความไม่เหมาะสม ทำให้การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเห็นควรให้มีการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงให้ครอบคลุมความเสี่ยงทุกด้านเทียบเคียงได้กับธนาคารพาณิชย์และแยกการกำกับดูแลธุรกรรมที่ดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐออกจากธุรกรรมปกติของธนาคาร รวมไปถึงแก้ไขอำนาจตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจแทนกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแล ลดภาระทางการคลัง และส่งเสริมให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐดำเนินธุรกิจได้อย่างยั่งยืน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สาขาวิชา กฎหมายการเงินและภาษีอากร ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2556 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม .....

5486227134 : MAJOR FINANCE AND TAX LAWS
KEYWORDS: GOVERNMENT OWNED FINANCIAL INSITUTION / STATE OWNED FINANCIAL INSTITUTION / BANKING SUPERVISORY / SPECIALIZED BANK / DEVELOPMENT BANK

PANITHI PHUCHAROEN: LEGAL MEASURES FOR IMPROVING SUPERVISORY OF GOVERNMENT - OWNED BANKS. ADVISOR: PROF. DR. SAKDA THANITCUL, CO-ADVISOR: MR. CHARNCHAI BOONRITCHAISRI, pp.

Specialized Banks are government-owned financial institutions that have been established by specific acts. Objectives of specialized banks are to implement government policies e.g., business development, promoting specific economics sector or solving economic problem and helping consumers to get access to financial resources. Nowadays, specialized banks play important role in Thailand’s economic development. However, legal measures or regulations relating to supervising specialize banks are not adequate. Moreover, regulatory supervision on specialized bank is not very effective since there are problems on improper supervisory structures and improper role of regulator.

For These reasons, it is necessary to improve specific legal measures related to supervision on specialized banks. This author suggests that supervisory body should issue a set of prudential regulations that cover all risk management for the specialized banks and separate government policy-oriented transactions from normal commercial transactions. In order to enhance effective of the specialized banking supervision, reduce fiscal liabilities and promote the sustainable the specialized banking, this author suggests that the Bank of Thailand should become a main supervisor of the specialized banks instead of Ministry of Finances.

Chulalongkorn University

Field of Study: Finance and Tax Laws Student's Signature .....

Academic Year: 2013 Advisor's Signature .....

Co-Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาและการสนับสนุนจากผู้มีพระคุณหลายท่าน หากวิทยานิพนธ์นี้ก่อให้เกิดประโยชน์ทางวิชาการประการใด ผู้เขียนขอมอบแด่ผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณา ให้การสนับสนุน และมอบความรู้แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบของพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล เป็นอย่างสูงที่ได้ให้ความเมตตารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ช่วยชี้แนะและให้ความช่วยเหลือสำหรับแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา ช่วยชี้แนะแนวทาง และให้ข้อคิดต่างๆ ในทางวิชาการแก่ผู้เขียน ทำให้ผู้เขียนเกิดแนวคิดและนำมาพัฒนาปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร เป็นอย่างสูงที่ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ช่วยชี้แนะปรับปรุงและชี้ให้เห็นข้อผิดพลาดอันนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขที่ถูกต้อง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ธนวัฒน์ เนติโพธิ์ เป็นอย่างสูงที่สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำเพื่อการแก้ไขปรับปรุงข้อผิดพลาดให้ถูกต้อง

ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ญาติพี่น้องที่ได้ให้การช่วยเหลือให้คำแนะนำ และเป็นกำลังใจสำคัญให้แก่ผู้เขียนตลอดมา และขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรปริญญาโทที่ได้ให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียน เจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตร์ มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากรทุกท่านที่ได้อำนวยความสะดวกในเรื่องการเรียนและกระบวนการสอบวิทยานิพนธ์ตลอดมา รวมทั้งบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือที่ไม่ได้กล่าวนามมา ที่ได้ส่วนให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... จ

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... ฉ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

สารบัญ ..... ช

สารบัญตาราง 1

บทที่ 1 บทนำ 1

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย 3

3. ขอบเขตของการวิจัย 3

4. สมมติฐานของการวิจัย 3

5. วิธีดำเนินการวิจัย 3

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 3

บทที่ 2 ระบบสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 5

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน 5

2.1.1 บทนำ 5

2.1.2 ความหมายของสถาบันการเงิน 6

2.1.3 บทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจ 7

2.1.4 ประเภทของสถาบันการเงิน 10

2.2 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 11

2.2.1 ความหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 11

2.2.2 ความเป็นมาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย 12

2.2.3 ความสำคัญของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อระบบเศรษฐกิจ 13

2.2.4 ความแตกต่างระหว่างธนาคารพาณิชย์และธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ 14

2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ 15

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ 15

2.3.2 แนวความคิดนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi fiscal policy) 19

2.4 บทบาท หน้าที่ของธนาคารเฉพาะกิจแต่ละแห่ง และปัญหาด้านการดำเนินงานที่ผ่านมา 23

CHULALONGKORN UNIVERSITY

หน้า

2.4.1 ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป 23
2.4.2 ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป 27
บทที่ 3 การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในประเทศไทย 32
3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน 32
3.1.1 วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน 32
3.1.2 บทบาทของรัฐกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน 33
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ 35
3.2.1 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 36
3.2.2 พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของ ประเทศไทย พ.ศ. 2545 41
3.2.3 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 46
3.3 องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ 50
3.3.1 กระทรวงการคลัง 50
3.3.1.1 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 51
3.3.1.2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ 53
3.3.2 ธนาคารแห่งประเทศไทย 54
3.3.3 องค์กรกำกับดูแลอื่น 55
3.3.3.1 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 55
3.3.3.2 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 56
3.4 เปรียบเทียบการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ 57
3.4.1 มาตรการการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย 57
3.4.2 เปรียบเทียบการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐกับธนาคารพาณิชย์ 63
3.5 เปรียบเทียบการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ 77
3.5.1 บทบัญญัติที่เป็นการกำกับดูแลธนาคารโดยทั่วไป 78
3.5.1.1 บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามดำเนินการ 78
3.5.1.2 บทบัญญัติเกี่ยวข้องกับกรรมการและผู้บริหาร 80
3.5.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคาร 82
3.5.2.1 การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง 82

หน้า

3.5.2.2 การดำรงสภาพคล่อง 83
3.5.2.3 การกำกับความเสี่ยงด้านอื่น 83
3.5.3 อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการกำกับดูแล 84
3.5.3.1 อำนาจในการกำกับดูแลทั่วไป 84
3.5.3.2 อำนาจกำกับดูแลเฉพาะเรื่อง 84
บทที่ 4 แนวทางการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในต่างประเทศ 87
4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในต่างประเทศ 87
4.1.1 ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในต่างประเทศ 87
4.1.2 แนวทางการกำกับดูแลตามหลักสากล 88
4.1.2.1 แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตาม Core Principles for Effective Banking Supervision 88
4.1.2.2 แนวทางการส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจตามแนวทางขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) 94
4.2 แนวทางการกำกับดูแลธนาคารของรัฐในต่างประเทศ 96
4.2.1 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี 96
4.2.2.1 ระบบสถาบันการเงินของสาธารณรัฐเกาหลี 96
4.2.1.2 ธนาคารเฉพาะกิจของสาธารณรัฐเกาหลี 101
4.2.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล 102
4.2.2 ประเทศมาเลเซีย 104
4.2.2.1 ระบบสถาบันการเงินของประเทศมาเลเซีย 105
4.2.2.2 ธนาคารเฉพาะกิจในประเทศมาเลเซีย 107
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจในปัจจุบัน 112
5.1 ปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจที่ไม่เหมาะสมและแนวทางแก้ไข . 112
5.1.1 ปัญหาด้านกฎเกณฑ์กำกับดูแลเกี่ยวกับความมั่นคง (prudential regulations)..... 112
5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อตามนโยบายของรัฐบาล 122
5.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจทางกฎหมายของหน่วยงานกำกับดูแลและแนวทางแก้ไข 126
5.2.1 ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา 126
5.2.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้น 132

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หน้า

5.2.3 วิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา 132
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 135
6.1 บทสรุป 135
6.2 ข้อเสนอแนะ 140
รายการอ้างอิง 145
ภาคผนวก 149
ภาคผนวก ก. สรุปคำพิพากษาฎีกา ที่ อม. 1/2553 150
ภาคผนวก ข. KOREA DEVELOPMENT BANK ACT 152
ภาคผนวก ค. ENFORCEMENT DECREE OF THE KOREA DEVELOPMENT BANK ACT 156
ภาคผนวก ง. DEVELOPMENT FINANCIAL INSTITUTIONS ACT 2002 166
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 196

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 แสดงกฎหมายจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 2 แห่ง 35
ตารางที่ 2 แสดงชื่อกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 6 แห่ง 77
ตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามของธนาคาร 79
ตารางที่ 4 แสดงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรรมการและผู้บริหาร 82
ตารางที่ 5 แสดงบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคาร 83
ตารางที่ 6 แสดงอำนาจของรัฐมนตรีในการกำกับดูแล 85

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFI) เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายในเรื่องต่างๆ มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาล เพื่อการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ โดยเฉพาะในสภาพการณ์ที่สถาบันการเงินโดยทั่วไปไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือไม่สามารถให้บริการทางการเงินต่อผู้ประกอบการและประชาชนได้ เนื่องจากมีความเสี่ยงสูงหรือผลตอบแทนไม่คุ้มกับต้นทุนและผลกำไรที่ต้องการ จึงจำเป็นต้องมีกลไกพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินตามกลไกตลาดปกติ รวมทั้งปัญหาของระบบการเงินในภาวะที่ไม่ปกติหรือมีความอ่อนแอ กลไกพิเศษดังกล่าว ได้แก่ การดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติเฉพาะของแต่ละองค์กร

สถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีความเสี่ยงในการดำเนินงานค่อนข้างสูง เนื่องจากภารกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งจำเป็นต้องมีการให้บริการแก่กลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินเชิงพาณิชย์ได้ ความหลากหลายในด้านมาตรฐานการบริหารจัดการภายในองค์กร การบริหารความเสี่ยง และการจัดการทางการเงิน ซึ่งส่งผลสะท้อนไปยังจุดแข็งจุดอ่อนของการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจประสบปัญหาหลักบางประการในการดำเนินงาน เช่น กระบวนการพิจารณาสินเชื่อที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามฐานะและความมั่นคงทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพมากขึ้นและลดภาระทางการเงินต่อรัฐบาล[1]

อย่างไรก็ตามบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกรัฐบาลนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายในรูปแบบประชานิยมกันมากขึ้นจึงมีผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ขาดความระมัดระวังในการประกอบธุรกิจเช่น ความไม่ระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อ หรือการที่ผู้บริหารมุ่งแต่บริหารงานตามนโยบายของภาครัฐโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงของธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อลูกค้าทั่วไปที่ฝากเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำกับดูแลและ

---

[1] กวิตม์ ศิริสรรพ์, นงนุช ตันติสันติวงศ์, สุธีรา ศรีทอง, ม.ล. พงศ์ระพีพร อาภากร และพจณีย์ ล้วนไพศาลนนท์. “ระบบส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ,” วารสารการเงินการคลัง 21: 61 (2552). หน้า 49

ระบบการตรวจสอบในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนเนื่องกระทรวงการคลังในฐานะผู้ให้นโยบายสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ไม่ได้ทำการออกหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานและขาดหน่วยงานที่ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้วพบปัญหาสำคัญสองประการกล่าวคือ ประการแรก บทบัญญัติของกฎหมายที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง ซึ่งจะมีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับโครงสร้างของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ขอบเขตวัตถุประสงค์ ข้อห้ามในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง แต่เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับเกิดขึ้นในเวลาต่างกันทำให้เนื้อหาของกฎหมายมีความแตกต่างกันในเรื่องของอำนาจของรัฐมนตรีในการกำกับดูแล ซึ่งเห็นได้ว่าเนื้อหาในบางเรื่อง เช่น ข้อห้ามของธนาคารหรือของผู้บริหารหรือบทกำหนดโทษ โดยเฉพาะกฎเกณฑ์ที่ควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินทั่วไป ยังมีความไม่สอดคล้องกัน ทำให้เห็นว่ามาตรฐานการกำกับดูแลในระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยกันยังขาดมาตรฐานที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง ตามมาตรา 120 แห่ง พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการได้ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีบทบาทเข้ามาช่วยตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ด้วย แต่เมื่อกระทรวงการคลังไม่มีการออกกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสำหรับการตรวจสอบเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ตรวจแล้ว ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเทียบเคียงกับการตรวจสอบสถาบันการเงินภาคเอกชนเพื่อใช้ในการตรวจสอบซึ่งจะเห็นได้ว่าเกณฑ์ของเอกชนย่อมมีความแตกต่างกับภาครัฐในบางเรื่อง ดังนั้นหากไม่มีเกณฑ์เฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแล้วจะทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ

ด้วยสาเหตุที่กล่าวไปแล้วข้างต้น การดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแม้จะกล่าวได้ว่าดำเนินธุรกิจเพื่อตอบสนองนโยบายจากภาครัฐบาล ซึ่งอาจอ้างได้ว่าการตรวจสอบสถาบันการเงินอาจไม่มีความจำเป็นมากเท่าที่ควรเนื่องจากเป็นสถาบันการเงินที่มีรัฐบาลให้การสนับสนุน แต่อย่างไรก็ตามในการทำธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจควรต้องให้ความสำคัญกับการกำกับและตรวจสอบเช่นกันเพราะแม้ว่ากลุ่มลูกค้าเป้าหมายจะเป็นกลุ่มลูกค้าที่ภาครัฐมีนโยบายให้สามารถใช้บริการได้ก็ตามแต่ก็ยังมีกลุ่มลูกค้าทั่วไปที่เข้ามาใช้บริการโดยความคาดหวังเหมือนธนาคารพาณิชย์ทั่วไปและที่สำคัญที่สุดของการดำเนินธุรกิจอย่างไม่ระมัดระวังก็คือ หากเกิดปัญหาขึ้นแล้วเงินที่จะต้องชดเชยความเสียหายหรือผลขาดทุนจากเงินงบประมาณ ซึ่งท้ายที่สุดภาระจะตกแก่ประชาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

และส่งผลต่อภาพลักษณ์ ความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐทั้งหมดซึ่งจะส่งผลต่อเศรษฐกิจในภาพรวม

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อต้องการทราบถึงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจในปัจจุบัน ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่เหมาะสมของหลักเกณฑ์ดังกล่าว ศึกษาแนวทางการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจในต่างประเทศเพื่อหานำมาประยุกต์ถึงแนวทางที่เหมาะสมกับการปรับปรุงและออกกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยเฉพาะประเภทธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่รับเงินฝากเป็นการทั่วไป

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้จะศึกษาวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่รับเงินฝากเป็นการทั่วไปกล่าวคือ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และ พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 รวมทั้งประกาศต่างๆที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการในการกำกับดูแลของต่างประเทศ

4. สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมายที่กำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในปัจจุบันมีมาตรฐานการกำกับดูแลที่ไม่เหมาะสมและขาดกฎเกณฑ์การกำกับด้านความมั่นคงและด้านความเสี่ยงของธุรกิจธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ทำให้การกำกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐขาดประสิทธิภาพและส่งผลให้ธนาคารเฉพาะกิจทำธุรกิจโดยมีความเสี่ยงที่เกินความจำเป็น จนทำให้กระทบต่อความน่าเชื่อถือและอาจเป็นการสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจในภาพรวม

5. วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีวิจัยที่จะใช้ในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์เอกสารและบทความทางวิชาการที่น่าเชื่อถือทั้งในประเทศและต่างประเทศ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1. เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย

6.2. เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

6.3. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจในปัจจุบัน

6.4. เพื่อให้เข้าใจภาพรวมและปัญหาที่เกิดขึ้นกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

6.5 เพื่อเสนอข้อคิดเห็นจากผลการศึกษาวิเคราะห์จากการทำวิจัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการป้องกันปัญหาและแนวทางในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อไป

6.6 เพื่อทำให้ทราบถึงกระบวนการทำวิธีวิจัย เพื่อใช้เป็นองค์ความรู้ในการจัดทำผลงานวิชาการต่อไปในอนาคต

6.7 เพื่อสร้างองค์ความรู้และเพิ่มศักยภาพให้แก่นิสิต นักศึกษา ประชาชนผู้สนใจทั่วไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 2
ระบบสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ในบทที่ 2 จะกล่าวถึงเนื้อหาเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานและแนวคิดที่เกี่ยวของกับสถาบันการเงินสองประเภท ได้แก่สถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเนื้อหาจะแบ่งเป็น 4 ส่วนประกอบไปด้วย ส่วนแรกจะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ส่วนที่สองที่กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ส่วนที่สามจะกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจและในส่วนที่สุดท้ายจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐและปัญหาของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนสองแห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

2.1.1 บทนำ

ในระบบเศรษฐกิจเสรี ระบบการเงินเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเศรษฐกิจ เงินในฐานะสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบันจะถูกจัดสรรจากผู้ที่มีเงินออมไปยังผู้ที่ต้องการเงินทุนเพื่อไปใช้ในทางเศรษฐกิจ ส่งผลก่อให้เกิดการลงทุน การผลิตและการจ้างงาน การค้าและการให้บริการ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตและมีเสถียรภาพ สถาบันที่เป็นกลไกสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนระบบการเงินก็คือ สถาบันการเงิน ทั้งนี้ ระบบสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพจะช่วยส่งเสริมหน้าที่ของระบบการเงินให้สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ทั้งในแง่ที่รับฝากเงินจากประชาชนผู้ออมหรือประกอบธุรกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินอีกมากมาย

สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นคนกลาง (Intermediaries) ระหว่างผู้มีเงินออมกับผู้ที่ต้องการใช้เงิน กล่าวคือ สถาบันการเงินจะเป็นผู้ระดมหรือรวบรวมเงินออมจากผู้ที่มีเงินเหลือเกินกว่าความต้องการที่จะใช้จ่ายแล้ว นำไปปล่อยกู้หรือลงทุนให้แก่ผู้ที่มีศักยภาพในการใช้เงิน ได้แก่ ผู้ที่จะนำเงินนั้นไปลงทุนหาผลประโยชน์ก่อให้เกิดกำไรแก่ตนเองและแก่ผู้ถือหุ้น ตลอดจนสามารถนำเงินกำไรนั้นไปชำระหนี้คืนแก่สถาบันการเงินได้ ทำให้สถาบันการเงินนำเงินนั้นไปจ่ายดอกเบี้ยแก่ผู้ฝากเงินอีกทอดหนึ่ง ซึ่งรูปแบบของสถาบันการเงินมีหลายประเภท รวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐซึ่งเป็นสถาบันการเงินซึ่งรัฐเป็นเจ้าของโดยรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

2.1.2 ความหมายของสถาบันการเงิน

2.1.2.1 ความหมายโดยทั่วไป

สถาบันการเงิน หมายถึง องค์กรทางการเงินที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินงานทางด้านการเงิน โดยทำหน้าที่เป็นสื่อกลางทางการเงิน (Financial Intermediaries) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนไหวของเงินให้ถ่ายเทหมุนเวียนได้สะดวก[1]

นอกจากนี้ยังมีผู้นิยามความหมายของ สถาบันการเงิน ไว้อีกจำนวนมาก เช่น

Robert O. Edmister ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สถาบันการเงิน” ว่า หมายถึง “องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้าและตัวกลางในการทำธุรกรรมทางการเงิน”[2]

Peter S. Rose และ James W. Kolari ได้ให้คำจำกัดความของสถาบันการเงินไว้ว่า สถาบันการเงิน หมายถึง องค์กรธุรกิจที่มีสินทรัพย์หลักเป็นสินทรัพย์ทางการเงินหรือสิทธิเรียกร้อง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของ หุ้น พันธบัตร สินเชื่อ แทนที่จะเป็นสินทรัพย์ที่จับต้องได้เช่น อาคาร อุปกรณ์ เครื่องมือ วัตถุดิบ เป็นต้น สถาบันการเงินจะสร้างสินเชื่อแก่ลูกค้าหรือเข้าซื้อหลักทรัพย์ในตลาดทางการเงิน ทั้งยังมีบทบาทในการเสนอบริการทางการเงินอันหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า[3]

จากคำจำกัดความดังกล่าวแสดงว่า “สถาบันการเงิน” นอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ออมกับผู้ขาดแคลนเงินออมหรือผู้กู้แล้ว สถาบันการเงินยังทำหน้าที่เป็นเอเย่นต์และนายหน้าให้แก่ทั้งผู้ออมและผู้กู้ได้อีกด้วย

2.1.2.2 ความหมายตามกฎหมาย

นิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ได้ถูกบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินในประเทศไทย ซึ่งกฎหมายนี้ได้ให้ความหมายว่า

มาตรา 3 “สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(1) ธนาคารพาณิชย์

---

[1] ชนินทร์ พิทยาวิวิธ, ตลาดการเงินในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์ พริ้นติ้ง กรุ๊พ จำกัด, 2534), หน้า 111.

[2] Robert Edmister, Financial Institutions: Markets & Management, (New York: McGraw-Hill International Editions, 1987), p.7.

[3] Peter S. Rose and James W. Kolari, Financial Institutions : understanding and managing financial services, 5th ed (Richard D. INC, 1995), p.4.

(2) บริษัทเงินทุน

(3) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์

ซึ่งจากนิยามข้างต้นอธิบายได้ดังนี้[4]

ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นตัวกลางหลักในการระดมเงินฝากจากผู้ฝากเงินเพื่อปล่อยสินเชื่อแก่ภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์แบ่งออกเป็น ธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ และสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

บริษัทเงินทุน ซึ่งระดมเงินทุนจากประชาชนในรูปของตั๋วสัญญาใช้เงิน และใช้เงินนั้นในการประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์ กิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา กิจการเงินทุนเพื่อการจำหน่ายและการบริโภค และกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะ

บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งระดมเงินทุนจากประชาชนในรูปของตั๋วสัญญาใช้เงิน และใช้เงินนั้นเพื่อประกอบธุรกิจให้กู้ยืมโดยวิธีรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ รับซื้ออสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาขายฝาก เป็นต้น

จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายธุรกิจสถาบันการเงินนิยามคำว่าสถาบันการเงินครอบคลุมเพียงสถาบันการเงินเพียงสามประเภทเท่านั้น ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วความหมายของสถาบันการเงินมีความหมายกว้างขวางมากโดยอาจรวมทั้ง สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์หรือธุรกิจการประกันภัย เป็นต้น

2.1.3 บทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินในระบบเศรษฐกิจ

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันปัจจัยสำคัญที่สุดในการดำรงชีวิตหรือดำเนินธุรกิจก็คือเงินทุน ถ้าเรามีเงินทุนมีอยู่จำกัดหรือมีเงินทุนแต่ไม่ได้นำมาใช้ ก็จะไม่สามารถมีการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอจนกระทั่งไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้าไปได้ ดังนั้นสถาบันการเงินจึงเข้าไปมีบทบาทและมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจโดยจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการรวบรวมเงินออมไปยังผู้ลงทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการเงินทุนที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด เมื่อความต้องการทางด้านเงินทุนถูกตอบสนองแล้ว ก็จะทำให้การประกอบการหรือการผลิตเกิดขึ้น ผลผลิตของประเทศมีมากขึ้น เพียงพอกับการอุปโภคบริโภคและอาจออกจำหน่ายหรือส่งออกไปยังต่างประเทศได้อีกด้วย จึงทำให้ประชากรมีงานทำ มีรายได้เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้รายได้ประชาชาติก็จะเพิ่มมากขึ้น จนในที่สุดก็จะทำให้เงินทุน

[4] ธนาคารแห่งประเทศไทย, ระบบการเงินไทย [ออนไลน์], 13 ธันวาคม 2555, แหล่งที่มา : http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/FIStructure/FI_System/THFISYS/Documents/Thai_FI System.pdf

จำนวนนั้นไหลกลับเข้ามาในสถาบันการเงิน จึงกล่าวได้ว่า สถาบันการเงินเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญ เพราะถ้าไม่มีสถาบันการเงินแล้ว ความสะดวกและความคล่องตัวในการจัดหาแหล่งเงินทุนก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

สถาบันการเงินมีหน้าที่สำคัญ ดังนี้

(1) สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างผู้มีเงินออมกับผู้ที่ต้องเงินทุนเพื่อทำกิจการต่างๆ โดยจะทำหน้าที่รวบรวมเงินออมจากเงินฝากที่ประชาชนนำมาฝากเงินไว้กับสถาบันการเงิน และนำเงินดังกล่าวไปบริหารจัดการในการให้กู้หรือปล่อยสินเชื่อให้ผู้ที่มาขอกู้ ซึ่งการประกอบธุรกรรมเช่นนี้สามารถเกิดขึ้นได้โดยที่ผู้ฝากเงินและผู้กู้ไม่ต้องรู้จักกันมาก่อน

(2) ให้ความปลอดภัยแก่ผู้ออม เนื่องจากการกระทำโดยผ่านสถาบันการเงินจะดำเนินการโดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการเงิน จึงย่อมมีความปลอดภัยมากกว่าการที่ประชาชนนำเงินไปให้บุคคลอื่นกู้โดยตรง

(3) จัดให้มีเงินกู้ในลักษณะต่างๆ สถาบันการเงินสามารถจัดให้มีสินเชื่อได้ในหลายลักษณะตามที่ผู้กู้ต้องการ เนื่องจากสถาบันการเงินมีความสามารถในการจัดการให้มีปริมาณเงินหมุนเวียนเข้ามาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

(4) เคลื่อนย้ายเงินทุนไปยังที่ต่างๆ ด้วยระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในรูปแบบองค์กรธุรกิจและเทคโนโลยีการจัดการของสถาบันการเงินสามารถทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนไปยังที่ต่างๆสามารถทำได้อย่างคล่องตัว

(5) จัดหาสภาพคล่องให้แก่เครื่องมือทางเครดิตต่างๆ เช่น การค้ำประกันการจัดจำหน่ายหุ้น เป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นต้น

การทำหน้าที่ดังกล่าวของสถาบันการเงินย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจอย่างน้อยที่สุด 3 ประการ คือ[5]

(1) ช่วยให้เงินออมถูกนำไปลงทุนได้มากยิ่งขึ้น เงินออมที่ไม่ได้นำไปก่อให้เกิดรายได้ย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจ ซึ่งหากเงินออมดังกล่าวถูกนำมาใช้ลงทุนก็จะสามารถสร้างผลผลิต รายได้ การจ้างงาน สถาบันมีโอกาสที่จะระดมเงินออมได้ดีที่สุด เพราะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและความชำนาญงานในธุรกิจด้านนี้มากที่สุด

(2) ช่วยให้มีการใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพได้มากกว่า เงินออมที่สถาบันการเงินระดมมาได้ จะใช้ไปในการให้กู้แก่ผู้กู้ที่มีประสิทธิภาพในการลงทุน ทั้งนี้เพราะการพิจารณาในการให้กู้หรือให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายใดย่อมเป็นไปตามหลักการให้เครดิต การให้กู้โดยวิธีนี้จะมีผลให้ผู้กู้ที่มี

---

5 เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

ประสิทธิภาพในการผลิตได้รับเงินกู้ไปก่อน ผู้มีประสิทธิภาพในการผลิตย่อมสามารถใช้เงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด

(3) ช่วยให้มีการแข่งขันมากขึ้นในตลาดการเงิน ยิ่งมีจำนวนสถาบันการเงินมากเพียงไร การแข่งขันก็ยิ่งมีมากขึ้นเพียงนั้น และโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินต่างๆ ก็ยิ่งใกล้เคียงกันมากขึ้น ลดโอกาสที่ผู้กู้จะถูกผู้ให้กู้เอารัดเอาเปรียบโดยการเรียกดอกเบี้ยเกินความจำเป็น ดังนั้น จึงส่งเสริมให้มีการลงทุนมากขึ้น เพราะเมื่อผู้กู้เสียดอกเบี้ยน้อยลง ทำให้ต้นทุนของการลงทุนลดลง ส่งผลให้มีการลงทุนเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดการขยายตัวของผลผลิต รายได้ และการจ้างงาน

ในแง่ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สถาบันการเงินมีความสำคัญเพิ่มเติมอีก 2 ประการ[6] กล่าวคือ

(1) ช่วยลดต้นทุนในการทำธุรกรรม (Transaction Costs) ต้นทุนทางธุรกรรมหมายถึง เวลาและเงินที่ต้องเสียไปในการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเป็นปัญหาหลักของผู้มีเงินทุนส่วนเกิน ยกตัวอย่างเช่น หากบุคคลธรรมดา 2 ฝ่าย ทำธุรกรรมให้กู้ยืมเงินกันโดยไม่ผ่านสถาบันการเงิน บุคคลทั้งสองฝ่ายจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบข้อมูล ค่าใช้จ่ายในการทำสัญญา แต่หากมีการทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงินซึ่งมีขนาดใหญ่และมีการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) จะช่วยลดต้นทุนในการทำธุรกรรมได้ เนื่องจากสถาบันการเงินมีความชำนาญในการตรวจสอบข้อมูลมากกว่าบุคคลธรรมดา สัญญาในการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินสามารถถูกนำมาใช้ได้หลายครั้ง ทำให้ต้นทุนรวมลดลง

(2) ช่วยลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (Asymmetric Information) ในตลาดการเงินผู้ทำธุรกรรมแต่ละฝ่ายจะไม่สามารถทราบถึงข้อมูลของอีกฝ่ายได้อย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง การมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกันในระหว่างผู้ทำธุรกรรมแต่ละฝ่ายเรียกว่าปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล ซึ่งการขาดแคลนข้อมูลที่เพียงพอก่อให้เกิดปัญหาในการทำธุรกรรม 2 ด้าน คือ

(ก) ปัญหาการคัดเลือกที่ขัดประโยชน์ (Adverse Selection) เป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลที่เกิดขึ้นก่อนธุรกรรมจะเกิดขึ้น การคัดเลือกที่ขัดผลประโยชน์เกิดขึ้นเมื่อผู้ต้องการกู้ยืมเงินที่มีความเสี่ยงสูงมีโอกาสได้รับเงินกู้มากที่สุด เนื่องจากผู้ที่ต้องการกู้ยืมเงินเหล่านี้มีความพยายามในการหาเงินสูงและผู้ที่ต้องการให้กู้เงินก็ไม่ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงของผู้ที่ต้องการกู้เงิน

---

[6] สิตาภา บัวเกษ, ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2556) หน้า 8.

(ข) ปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) เป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลหลังจากที่ธุรกรรมเกิดขึ้นแล้ว ภาวะภัยทางศีลธรรมคือความเสี่ยงที่ผู้กู้จะนำเงินที่ได้รับไปใช้ในทางที่เสี่ยงเกินกว่าที่ผู้ให้กู้จะยอมรับได้ และผู้ให้กู้ไม่สามารถตรวจสอบการใช้เงินของผู้กู้ได้

2.1.4 ประเภทของสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ดังนี้

(1) ประเภทของสถาบันการเงินที่พิจารณาตามอายุของหลักทรัพย์ที่สถาบันการเงินนั้นได้ออกหรือทำการซื้อขาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) สถาบันการเงินในตลาดเงิน เป็นสถาบันการเงินที่ออกหลักทรัพย์และซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีอายุครบกำหนดไม่เกิน 1 ปี ซึ่งเป็นการให้กู้ยืมเงินในระยะสั้น ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และบริษัทเงินทุนบางบริษัทที่ออกตั๋วสัญญาใช้เงินอายุครบกำหนดไม่เกิน 1 ปี หรือบริษัทเงินทุนบางบริษัทที่รับซื้อลดตราสารพาณิชย์หรือตราสารทางการเงินอื่นๆ ที่มีอายุครบกำหนดไม่เกิน 1 ปี เช่น ตราสารพาณิชย์และตราสารของบริษัทเงินทุน การกู้เงินโดยการเบิกบัญชี บัตรเงินฝาก และตั๋วเงินคลัง เป็นต้น

(ข) สถาบันการเงินในตลาดทุน เป็นสถาบันที่ออกหลักทรัพย์และการซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีอายุกำหนดมากกว่า 1 ปี ซึ่งเป็นการให้กู้ยืมในระยะยาว โดยใช้เครื่องมือทางการเงินต่างๆ เช่น พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ ตั๋วสัญญาใช้เงินที่มีอายุครบกำหนดเกิน 1 ปี เป็นต้น

(2) ประเภทของสถาบันการเงินที่พิจารณาตามหน้าที่และลักษณะการดำเนินกิจกรรมหลักของสถาบันการเงินภายใต้กรอบของกฎหมาย แบ่งเป็น 4 ประเภท

(ก) สถาบันการเงินเกี่ยวกับการรับฝากเงิน เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่หลักในการระดมทุนส่วนใหญ่ โดยวิธีการรับฝากเงินจากประชาชนประเภทต่างๆ เช่น เงินฝากเผื่อเรียก เงินฝากสะสมทรัพย์ และเงินฝากประจำ เงินทุนที่ระดมได้อาจจะนำไปใช้ลงทุนหรือให้กู้ยืมใบขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้หรืออาจจะเป็นการให้กู้เพื่อการลงทุนในธุรกิจ ให้กู้เพื่อการบริโภค เพื่อการเคหะ หรืออาจนำไปลงทุนในหลักทรัพย์อื่นๆ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สหกรณ์ออมทรัพย์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(ข) สถาบันการเงินที่มีสัญญาผูกพันกับแหล่งเงินทุน (Contractual saving institutions) เป็นสถาบันที่สร้างเครื่องมือทางเครดิตที่มีลักษณะเป็นสัญญาผูกพันกับเจ้าของเงินทุนหรือผู้ออม เช่น บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันภัยอื่นๆ กองทุนบำนาญ กองทุนสะสม เงินทุนที่

ระดมได้จะนำไปให้กู้หรือนำไปลงทุนในโครงการต่างๆ ที่มีระยะเวลายาวเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงขึ้น

(ค) สถาบันการเงินที่ระดมทุนโดยการออกเครื่องมือทางการเงิน เช่น การออกหุ้นกู้ตั๋วสัญญาใช้เงิน หรือตราสารที่มีลักษณะเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้นำเงินมาซื้อเครื่องมือดังกล่าวเพื่อการออมทรัพย์ ได้แก่ บริษัทเงินทุนต่างๆ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ กองทุนรวม โดยสถาบันการเงินเหล่านี้จะนำเงินไปให้กู้ยืมเพื่อการบริโภค การผลิต และนำไปลงทุนในหลักทรัพย์อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

(ง) สถาบันการเงินที่มีหน้าที่หลักในการให้กู้ เป็นสถาบันที่ให้กู้ยืมโดยใช้เงินทุนส่วนใหญ่มาจากการเงินทุนของเจ้าของ จากการขายหุ้น และจากการกู้ยืมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ได้แก่ บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โรงรับจำนำ

สำหรับระบบสถาบันการเงินของไทยอาจแบ่งประเภทของสถาบันการเงินตามลักษณะของความเป็นของเอกชนหรือความที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งจะสามารถแบ่งแยกได้สองประเภท กล่าวคือ สถาบันการเงินเอกชนที่ประกอบไปด้วย ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ซึ่งสถาบันการเงินเอกชนจะดำเนินธุรกิจตามกลไกตลาด ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเป็นกลไกของรัฐบาลในการสนับสนุนในกรณีที่สถาบันการเงินเอกชนไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของผู้ประกอบการและประชาชน ซึ่งต่างก็มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาและการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.2 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specific Financial Institutions: SFIs) เป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางด้านการเงินแก่ประชาชนผู้ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อภาคปกติหรือเพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้จะถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ

2.2.1 ความหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ความหมายว่า[7] สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หมายถึง “สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการพัฒนา

[7] ธนาคารแห่งประเทศไทย, สถาบันการเงินเฉพาะกิจ [ออนไลน์], 12 มกราคม 2556, แหล่งที่มา: http://www.bot.or.th/Thai/FinancialLiteracy/Bank_institute/Pages/entrepreneur3.aspx.

ส่งเสริมเศรษฐกิจและสนับสนุนการลงทุนต่างๆ เฉพาะด้าน เช่น การส่งเสริมการออมทรัพย์ เพื่อการสนับสนุนการส่งออก เพื่อสนับสนุนธุรกิจขนาดย่อม เพื่อให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย เป็นต้น”

นอกจากนี้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยามของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไว้ใน มาตรา 119 ซึ่งกำหนดว่า

“มาตรา 119 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่

(1) สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น

(2) นิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

ตามนิยามข้างต้นกฎหมายได้กำหนดนิยามไว้สองกรณี กรณีแรกสถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ปัจจุบันมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) กรณีที่สอง นิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับกรณีของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) แม้เป็นธนาคารของรัฐแต่ไม่จัดว่าเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจเนื่องจากเป็นธนาคารที่ประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์เอกชนและอยู่ภายใต้นิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 แล้ว

2.2.2 ความเป็นมาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศไทย[8]

สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นครั้งแรกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลเห็นความจำเป็นต้องเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเนื่องจากตกอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง จึงได้มีการจัดตั้ง ธนาคารออมสิน เพื่อส่งเสริมการออมของประชาชนและเพื่อเร่งระดมเงินออมเข้าสู่ระบบการเงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในยุคนั้น และได้ตั้ง ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่อัตภาพโดยการให้กู้ยืมเงินและจัดสรรที่ดินเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย

ต่อมารัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาด้านสังคมเพื่อให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ชนบท รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เพื่อให้ความช่วยเหลือทาง

---

[8] ภัสรี ธนะอเนกเจริญ, นงนุช บุญกาญจนพานิชย์ และไตรรัตน์ ธนะประกอบกรณ์. บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ, [ออนไลน์], 12 มกราคม 2556, แหล่งที่มา : www.econ.tu.ac.th/class/archan/RANGSAN/EC%20460/เอกสารสภาวการณ์เศรษฐกิจไทย/เอกสารธนาคารแห่งประเทศไทย/Economic%20Monitor/สถาบันการเงินเฉพาะกิจ.pdf

การเงินแก่เกษตรโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ขาดหลักประกันการกู้ยืมรวมทั้งการประกอบอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวเกษตรกร

รัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการค้าระหว่างประเทศ การผลิต การส่งออกและการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นสำหรับประเทศไทย ต่อมารัฐบาลได้ตั้ง ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก นำเข้า และการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ ด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออก ผู้ที่ไปลงทุนทำธุรกิจในต่างประเทศ ค้ำประกันการส่งออก และบริการทางการเงินรูปแบบอื่น เช่น ค้ำประกันหนี้ รับประกันความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อเป็นการเสริมจากธุรกิจที่ธนาคารพาณิชย์ยังไม่ทำหรือยังให้บริการไม่เพียงพอโดยเฉพาะให้แก่ผู้ประกอบการขนาดย่อม

นอกจากนี้เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศไทย รัฐบาลได้ตั้งบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ช่วยสนับสนุนการให้สินเชื่อไปสู่อุตสาหกรรมขนาดย่อมทั่วประเทศโดยมีบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) ซึ่งปัจจุบันคือ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ให้บริการด้านการเงินและคำแนะนำด้านธุรกิจและจัดการแก่ผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลยังได้ตั้งบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) เพื่อช่วยเพิ่มสภาพคล่องตลาดสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ที่มีปัญหาโดยมีบทบาทในการรับซื้อสินเชื่อที่อยู่อาศัยในตลาดแรกจากสถาบันการเงินและแปลงสินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นหลักทรัพย์ (Securitization) เพื่อขายให้กับนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ

ในปี 2546 รัฐบาลได้เพิ่มการสนับสนุนกลุ่มระดมเงินออมรายย่อยจึงตั้ง ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) เพื่อให้มีบริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามอย่างครบวงจรอันจะเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างผู้ออมและเป็นแหล่งเงินทุนแก่ธุรกิจช่วยสนับสนุนการลงทุนในภาคเศรษฐกิจ

2.2.3 ความสำคัญของสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อระบบเศรษฐกิจ

ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นจะเห็นว่า รัฐบาลได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อให้บริการทางการเงินเฉพาะกิจเพื่อช่วยให้มีแหล่งเงินทุนกระจายสู่หน่วยเศรษฐกิจหรือธุรกิจขนาดย่อมและประชาชนที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงระบบสถาบันการเงินภาคปกติ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งได้รับภารกิจตามกฎหมายเฉพาะให้ทำหน้าที่ต่างกันในด้านการให้สินเชื่อ อาทิ สินเชื่อเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม การผลิตเพื่อส่งออก หรือการให้สินเชื่อเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องการให้ประชาชนได้รู้จักการออมเงินในระบบสถาบันการเงิน ลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้ที่อยู่นอกระบบ โดยที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อประเทศไทยมากขึ้น

ภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินเมื่อปี พ.ศ. 2540 ระบบธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนภาคเอกชนหลักของไทยประสบกับปัญหาหนี้สูญและมีความอ่อนแอของฐานะทางการเงินจนไม่สามารถทำหน้าที่อำนวยสินเชื่อได้เต็มที่ตามปกติ รัฐบาลก็ได้อาศัยสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นช่องทาง ฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ โดยเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่ภาคธุรกิจทั้งขนาดเล็ก กลาง และขนาดย่อม รวมทั้งแก่ภาคครัวเรือน ทั้งนี้เพื่อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หยุดชะงักไปชั่วคราวสามารถดำเนินต่อได้

2.2.4 ความแตกต่างระหว่างธนาคารพาณิชย์และธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

แม้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐและธนาคารพาณิชย์จะทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินคล้ายกัน ความแตกต่างระหว่างธนาคารเฉพาะกิจของรัฐและธนาคารพาณิชย์เอกชนมีด้วยกัน ดังนี้

2.2.4.1 การจัดตั้ง

รูปแบบการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปจะจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน โดยเงื่อนไขในการจัดตั้งหรือการขออนุญาตประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยการตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ

2.2.4.2 การดำเนินธุรกิจ

ธนาคารพาณิชย์สามารถดำเนินธุรกิจการให้บริการด้านทางการเงินที่หลากหลายภายใต้ตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งสามารถให้บริการทางการเงินได้ครอบคลุมทุกด้าน อีกทั้งสามารถจัดตั้งบริษัทลูกหรือจัดตั้งกลุ่มธุรกิจเพื่อประกอบกิจการให้บริการที่เกี่ยวข้องทางการเงินได้ แต่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐดำเนินธุรกิจได้เพียงขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เท่านั้นและที่สำคัญจะเน้นการให้บริการหรือสนับสนุนทางด้านการเงินแก่กลุ่มลูกค้าที่ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อภาคปกติได้

2.2.4.3 กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล

ธนาคารพาณิชย์จะอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินซึ่งมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแล แต่สำหรับกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐจะเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละธนาคารโดยมีกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักกำกับดูแล นอกจากนี้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานอื่น เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

2.2.4.4 การคุ้มครองเงินฝาก

บัญชีเงินฝากของลูกค้าธนาคารพาณิชย์จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก แต่สำหรับธนาคารเฉพาะกิจไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวบัญชี

ของผู้ฝากจึงไม่ได้รับความคุ้มครอง[9] ยกเว้นการค้ำประกันเงินฝากโดยรัฐบาลตามกฎหมายของธนาคารออมสิน แต่ด้วยความน่าเชื่อถือของธนาคารเฉพาะกิจที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของ การยกเว้นในเรื่องนี้จึงไม่กระทบต่อผู้ฝากเงินมากนัก เนื่องจากรัฐบาลย่อมปิดกิจการธนาคารเฉพาะกิจได้ยาก

2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

2.3.1.1 นิยามของรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้นิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในมาตรา 4 ว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

สำหรับ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มิใช่ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

---

[9] ประภัทร พูนสินม, ความแตกต่างระหว่างธนาคารพาณิชย์กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ [ออนไลน์], 22 มีนาคม 2557, แหล่งที่มา : http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/South/EconomicPapers/ReasearchPaper/ComercialBank_VS_SFI.pdf

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

จากพระราชบัญญัติที่ยกมาข้างต้น พอสรุปได้ว่ารัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน หรือเป็นนิติบุคคลที่รัฐถือหุ้นหรือมีทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจทางด้านต่างๆ ทั้งภาคอุตสาหกรรม กสิกรรม รวมทั้งกิจการสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่างๆ

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา[10] คณะราษฎร์ได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมืองการทหารและทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ ในฐานะเป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐและเป็นผู้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎร์ได้นำทุนของรัฐไปจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการจำนวนหนึ่ง โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎร์หรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร์ นับแต่นั้นเป็นต้นมาหน่วยงานของรัฐในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ ก็มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศจนถึงปัจจุบัน

2.3.1.2 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนส่วนราชการ เนื่องจากเป็นรูปแบบองค์กรที่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ มีอิสระทางการเงินและไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของระเบียบราชการที่มีความยุ่งยาก ทำให้รัฐบาลสามารถมีทางเลือกเพิ่มขึ้นในการใช้รัฐวิสาหกิจสำหรับการดำเนินนโยบายต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการศึกษาเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลยุคต่างๆ นั้น พอสรุปได้ดังนี้

ก. เหตุผลทางด้านความมั่นคง

ภารกิจหลักของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย คือการจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างครอบคลุมและทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงความมั่นคงของประชาชนในการดำเนินชีวิตประจำวัน จะเห็นว่ามีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในการให้บริการทางด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็น การไฟฟ้า การประปา การรถไฟ การไปรษณีย์และโทรเลข เพื่อรองรับความต้องการพื้นฐานของประชาชน อีกทั้งยังเป็น

[10] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ความเป็นมา. [ออนไลน์] 2 พฤษภาคม 2556, แหล่งที่มา http://www.sepo.go.th/2011-06-07-03-19-08/2011-06-07-08-29-11.htm .

การป้องกันมิให้เอกชนรายใดรายหนึ่งผูกขาดการผลิต[11] ซึ่งหากรัฐไม่เข้าไปดำเนินการเช่นนี้แล้วอาจเกิดภาวะขาดแคลนสินค้าและบริการ ทำให้ประชาชนต้องประสบความเดือดร้อนจนอาจกระทบต่อความเสียหายต่อประเทศเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังมีบทบาทในการผลิตหรือการให้บริการแก่ภาครัฐในยามภาวะสงครามที่รัฐบาลต้องการยุทธปัจจัย เช่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้าไปประกอบกิจการในภาวะสงคราม ได้แก่ องค์การแบตเตอรี่ องค์การแก้ว องค์การฟอกหนัง องค์การเชื้อเพลิง เป็นต้น

ข. เหตุผลทางด้านสังคม

การอยู่ร่วมกันของคนในชาติประกอบด้วยบุคคลที่มีฐานะและชาติกำเนิดที่แตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ประชาชนบางกลุ่มอาจได้รับโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยในการดำรงชีวิตไม่เท่ากัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม ปัญหาอาชญากรรมตามมา ซึ่งปัญหาสังคมเหล่านี้รัฐบาลจึงมักเป็นเหตุผลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการตอบสนองนโยบาย โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เช่น การเคหะแห่งชาติ เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จัดตั้งธนาคารออมสินเพื่อส่งเสริมการออมและให้กู้แก่ผู้มีรายได้น้อย จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขึ้นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของบรรดาเกษตรกรในชนบท เป็นต้น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อควบคุมสินค้าอันตรายบางประเภท เช่น โรงงานไพ่ โรงงานยาสูบ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการพัฒนา ส่งเสริมและสนับสนุน กิจกรรมด้านสังคมบางประเภท เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น

เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คือ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การสิ้นเปลืองด้านทรัพยากรที่มีจำกัด ปัญหามลภาวะด้านต่างๆ การทำลายแหล่งท่องเที่ยว เพื่อให้รัฐบาลสามารถเข้าไปควบคุมและดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่ต้องรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การจัดการน้ำเสีย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์สวนสัตว์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น

ค. เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ

ได้ด้านเศรษฐกิจรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนา ที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจนอยู่มาก การปล่อยให้เศรษฐกิจของประเทศดำเนินไปโดยอาศัยระบบกลไกตลาดและระบบทุนนิยมสมัยจะส่งผลช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมีมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงต้องมีการแทรกแซงเศรษฐกิจ

---

[11] นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552) หน้า 16.

ขึ้นเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว รัฐบาลจึงจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อไปดำเนินธุรกิจในด้านต่างๆ หรือเข้าไปประกอบกิจการร่วมกับเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนให้แก่ภาคธุรกิจและเพื่อให้มีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง เช่น การจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หรือเพื่อให้การสนับสนุนภาคธุรกิจบางประเภท การจัดตั้งการท่าเรือแห่งประเทศไทยเพื่อสนับสนุนธุรกิจการส่งออก การจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม การจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสะพานปลา เพื่อสนับสนุนสินค้าเกษตร เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลยังจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาในการแก้ปัญหาในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2540 ที่ประเทศไทยประสบปัญหาอย่างหนักทางเศรษฐกิจ ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลมีคำสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่ง ระงับกิจการชั่วคราว หลังจากนั้นรัฐบาลก็มีการประกาศยกเลิกการแทรกแซงค่าเงินบาทในอัตราแลกเปลี่ยนและหันมาใช้นโยบายแลกเปลี่ยนลอยตัวภายใต้การจัดการทำให้เงินบาทลดลงนับเป็นวิกฤติการณ์ทางการเงินครั้งใหญ่ จนในที่สุดต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และก่อตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงินขึ้นมาหลายแห่งเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้น ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติรับรองแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปสถาบันการเงิน รวม 4 ฉบับ โดยฉบับที่ 1 ให้จัดตั้งองค์การปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ฉบับที่ 2 ให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินกระตุ้นเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่ม ฉบับที่ 3 จัดการภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และฉบับที่ 4 จัดตั้งบรรษัทบริหารสถาบันการเงิน (บบส.) เพื่อช่วยแก้ปัญหาของสถาบันการเงินภายในประเทศ

การดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่ารัฐบาลเข้าไปแทรกแซงระบบสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยการที่รัฐบาลเข้าไปช่วยซื้อกิจการธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหาเพื่อช่วยไม่ให้มีการปิดกิจการ จึงส่งผลทำให้สถาบันการเงินบางแห่งมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา เช่น ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) และธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ที่กลายสภาพเป็นธนาคารรัฐวิสาหกิจเนื่องจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าไปถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ 50[12]

นอกจากนี้เหตุผลด้านเศรษฐกิจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เพื่อให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในสาขาที่เอกชนยังไม่สามารถขยายกิจการให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจโลกที่สลับซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา

---

[12] นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

เพื่อรองรับอุตสาหกรรมใหม่ เทคโนโลยีใหม่ๆ เพราะกิจการดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อการขาดทุนสูงจนผู้ประกอบการเอกชนอาจไม่กล้าเสี่ยงที่จะลงทุน[13]

อย่างไรก็ตามยังมีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลอื่น นอกเหนือจากที่กล่าวมา เช่น กรณี บริษัททิพยประกันภัย จำกัด ซึ่งเป็นผลจากการยึดทรัพย์ตามคำพิพากษาและทำให้บริษัทเอกชนกลายเป็นรัฐวิสาหกิจโดยปริยาย เป็นต้น

2.3.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งในประเทศไทยถูกจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติและมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีภารกิจหลักในการช่วยเหลือและให้บริการทางการเงินแก่ผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินจากสถาบันการเงินทั่วไปได้และยังเป็นการตอบสนองการดำเนินนโยบายของภาครัฐอีกประการหนึ่งด้วย

แม้ว่าตามหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะกำหนดให้รัฐต้องไม่ประกอบธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน[14] แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีที่เป็นเรื่องของความมั่นคงของประเทศ หรือการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแล้วรัฐบาลอาจเข้าไปดำเนินธุรกิจเองได้ ด้วยเหตุนี้รัฐวิสาหกิจจึงเข้ามามีบทบาทในภาคธุรกิจและการบริการสาธารณะควบคู่กันไป โดยมีความสามารถในการบริหารจัดการการเงินได้เองและบริหารงานภายในองค์กรได้อย่างคล่องตัวกว่าระบบราชการ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัจจุบันรัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐขึ้นหลายแห่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการให้สินเชื่อแก่ประชาชนที่อาจเข้าไม่ถึงการให้บริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินภาคเอกชน

2.3.2 แนวความคิดนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi fiscal policy)

ภารกิจสำคัญของรัฐบาลประการหนึ่งก็คือการควบคุมและรักษาเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยทั่วไปนโยบายที่รัฐบาลจะ

---

[13] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, การบริหารรัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,2532) หน้า 26.

[14] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84 กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

นำมาใช้ในการทำภารกิจดังกล่าวจะแบ่งเป็น 2 มาตรการสำคัญ กล่าวคือ นโยบายทางการเงินและนโยบายทางการคลัง

นโยบายทางการเงิน (Money Policy)[15] หมายถึง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการต่างๆ ในการกำหนดและควบคุมปริมาณเงินให้มีความเหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็นของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลของแต่ประเทศจะดำเนินนโยบายการเงินผ่านธนาคารกลาง โดยใช้มาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อเพิ่มหรือลดปริมาณเงินและปริมาณเครดิต กำหนดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย หรือ การควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)[16] หมายถึง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยใช้นโยบายภาษีอากร (Taxation Policy) นโยบายรายจ่ายของรัฐบาล (Public Expenditure) และนโยบายหนี้สาธารณะ (Public Debt Policy) ประการใดประการหนึ่งหรือทั้งสามประการซึ่งแสดงออกมาในรูปของงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจมากที่สุด

สำหรับนโยบายกึ่งการคลังเริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างจริงจังในช่วงปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายกระตุ้นการใช้จ่ายภายในประเทศ ด้วยการใช้นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) แทนนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) และนโยบายการเงิน (Monetary Policy) ตามแบบอย่างการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น นโยบายนี้เน้นการปล่อยสินเชื่อผ่านระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนนโยบายภาครัฐแทนการใช้เงินงบประมาณซึ่งจะทำให้ภาระทางการคลังมีเพิ่มขึ้น การปล่อยสินเชื่อนี้เป็นไปวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการใช้จ่ายของประชาชน ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาการส่งออก และพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น[17]

2.3.2.1 นิยามของนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal policy activities)

นโยบายกึ่งการคลังหรือกิจกรรมกึ่งการคลังเป็นศัพท์ทางเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ที่มีการนำมาตรการนี้มาใช้ในบางประเทศ โดยนิยามที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด ได้แก่ นิยามที่กำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ดังนี้[18]

---

[15] อเนก เธียรถาวร, เศรษฐศาสตร์มหภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 11. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2538) หน้า 307.

[16] เรื่องเดียวกัน, หน้า 359.

[17] กวิตม์ ศิริสรรพ์, นงนุช ตันติสันติวงศ์, สุธีรา ศรีทอง, ม.ล. พงศ์ระพีพร อาภากร และพจณีย์ ล้วนไพศาลนนท์, โครงการวิจัยดัชนีชี้วัดในการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, หน้า 5.

[18] กฤษฎา อุทยานิน “นโยบายกึ่งการคลังกับบทบาทสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs)”, เอกสารประกอบการบรรยาย เสนอที่กระทรวงการคลัง 27 สิงหาคม 2552

"Quasi-fiscal activities: Activities (under the direction of government) of central banks, public financial institutions, and nonfinancial public enterprises that are fiscal in character- that is, in principle, they can be duplicated by specific fiscal measures, such as taxes, subsidies or other direct expenditures, even though precise quantification can in some cases be very difficult."

มาตรการกึ่งการคลังตามความหมายของ IMF ข้างต้น หมายความว่า กิจกรรมต่างๆ (ภายใต้การกำกับของรัฐบาล) ของธนาคารกลาง สถาบันการเงินของรัฐและธุรกิจอื่นของรัฐที่มิใช่สถาบันการเงินซึ่งคล้ายกับการใช้มาตรการทางการคลังซึ่งโดยหลักแล้วสามารถทดแทนมาตรการทางการคลังได้ เช่น มาตรการทางภาษี การให้เงินอุดหนุนหรือใช้จ่ายทางตรงของภาครัฐ

สำหรับประเทศไทยนิยามของคำว่า "นโยบายกึ่งการคลัง" สำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง กระทรวงการคลัง ได้ให้ความหมายไว้ว่า[19]

"การดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น ธนาคารกลางสถาบันการเงินเฉพาะกิจและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในหน่วยงานอื่นได้ เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการ โดยรัฐบาลไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านสภา แต่อาจจะมีผลกระทบเป็นภาระของรัฐบาลได้ในอนาคต หากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้น"

จากนิยามของทั้งสองแหล่งที่มาข้างต้นสามารถสรุปลักษณะของนโยบายกึ่งการคลังได้ดังนี้ นโยบายกึ่งการคลังเป็นมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลบางประการที่อาจใช้เป็นทางเลือกอื่นนอกจากการใช้นโยบายทางการคลังปกติ ซึ่งมาตรการกึ่งการคลังต่างๆ เป็นการดำเนินกิจกรรมโดยองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลโดยตรงแต่รัฐบาลมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจการขององค์กรนั้นได้ โดยการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังรัฐบาลสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณางบประมาณจากรัฐสภา

2.3.2.2 ประโยชน์และผลกระทบของการใช้มาตรการกึ่งการคลัง

แนวคิดเรื่องการที่รัฐบาลใช้นโยบายกึ่งการคลังเพื่อดำเนินนโยบายในการช่วยเหลือประชาชน แก้ปัญหาเศรษฐกิจหรือแทรกแซงกลไกตลาดในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แทนการใช้นโยบายการคลังปกติ ย่อมมีก่อให้เกิดประโยชน์และผลกระทบสำคัญตามมา ดังนี้

ประโยชน์จากการที่รัฐบาลนำนโยบายกึ่งการคลังมาใช้จะทำให้มีความคล่องตัวทางการเงินในการดำเนินนโยบายที่ต้องใช้เงินทุน ซึ่งการใช้นโยบายทางการคลังปกติจะต้องอาศัยการ

---

[19] เรื่องเดียวกัน.

พิจารณาอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา ซึ่งมีขั้นตอนตามกฎหมายที่ใช้ระยะเวลานาน ทำให้อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทันท่วงที ทำให้นโยบายต่างๆ เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างตรงวัตถุประสงค์ เช่น นโยบายเพื่อช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมผ่านธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งช่วยให้แน่ใจว่า เงินทุนจะไปถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจน และในบางกรณีเม็ดเงินที่ใช้ในนโยบายกึ่งการคลังจะถูกนำมาใช้ได้อย่างเต็มที่ไม่เหมือนกับเงินจากงบประมาณที่อาจถูกการคอรัปชั่นจากขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณได้[20]

สำหรับผลกระทบของการใช้นโยบายกึ่งการคลังที่สำคัญ คือ การทำให้ไม่สามารถสะท้อนถึงฐานะการคลังที่แท้จริงของของรัฐบาล เพราะการใช้มาตรการเช่นนี้จะไม่ปรากฏในรายงานฐานะการคลังของรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถรับรู้รายรับและรายจ่ายที่ปรากฏในรายงานฐานะการคลังไม่สามารถสะท้อนกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ส่งผลให้ตัวเลขรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินย่อมต่ำกว่าความเป็นจริงและย่อมทำให้การประมาณความสามารถในการใช้จ่ายและการก่อหนี้ สาธารณะสูงเกินความเป็นจริง เพราะรัฐบาลอาจคิดว่าเงินมากพอ ซึ่งในที่สุดอาจนำไปสู่การส่งสัญญาณในการกำหนดนโยบายการคลังที่ผิดพลาด[21] และทำให้กลไกตลาดเกิดการบิดเบือนและสถาบันการเงินรัฐมีภาวะเสี่ยงสูงกว่าสถาบันการเงินทั่วไป เนื่องจากการปล่อยสินเชื่อคำนึงถึงความเป็นกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับภาวะการเมืองและการเอื้อประโยชน์ แต่ไม่คำนึงถึงความสามารถในการจ่ายคืนเงินกู้และดอกเบี้ยและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับที่ต่ำมากโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนของเงินทุน (Cost of funds)

2.3.2.3 นโยบายกึ่งการคลังกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

แนวคิดการใช้นโยบายกึ่งการคลังผ่านระบบสถาบันการเงินของรัฐ เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (Development Bank) ได้นำมาใช้ในประเทศที่ต้องการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในภาวะที่ประเทศมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและภาวะหนี้สาธารณะสูง เช่น ญี่ปุ่น หรือประเทศที่มีนโยบายสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาว เช่น เกาหลีใต้ ซึ่งใช้นโยบายกึ่งการคลังเพิ่มการใช้จ่ายของประเทศ โดยการปล่อยเงินกู้ภาครัฐให้แก่ภาคเอกชนผ่านระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft loan)[22] และประเทศไทยก็ได้มีการใช้นโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเช่นกัน ซึ่งตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่าการใช้มาตรการกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจช่วยให้รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือแก่

---

[20] สมชัย สัจจพงษ์, ทะลุมิติเศรษฐกิจการคลังไทย ภาค 2 และศุลกากรภิวัฒน์เพื่อรองรับโลกการค้าเสรี. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพ : บริษัทศรีอนันต์การพิมพ์ จำกัด, 2553) หน้า 35.

[21] วีระศักดิ์ เครือเทพ, "กรอบวิเคราะห์ว่าด้วยความเสี่ยงทางการคลังของรัฐในยุคใหม่" ,วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน 14 : 2, 2552 หน้า 162.

[22] กวิตม์ ศิริสรรพ์, นงนุช ตันติสันติวงศ์, สุธีรา ศรีทอง, ม.ล. พงศ์ระพีพร อาภากร และพจณีย์ ล้วนไพศาลนนท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้โดยตรง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีฐานลูกค้ากลุ่มต่างๆ ที่ติดต่อทำธุรกรรมกับธนาคารอยู่แล้ว ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้ฐานข้อมูลของลูกค้าดังกล่าวในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่รัฐต้องการให้ความช่วยเหลือได้รวดเร็วกว่าการดำเนินนโยบายการคลังทั่วไป

2.4 บทบาท หน้าที่ของธนาคารเฉพาะกิจแต่ละแห่ง และปัญหาด้านการดำเนินงานที่ผ่านมา

ในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจอยู่ทั้งสิ้น 8 แห่ง สถาบันการเงินเฉพาะกิจแห่งแรกในประเทศไทยได้แก่ ธนาคารออมสิน ซึ่งได้ก่อตั้งมาเป็นเวลากว่าศตวรรษ ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ใหม่ที่สุดได้แก่ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2546 ตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

(1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediaries) ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นธนาคารและประกอบธุรกรรม 2 ด้าน กล่าวคือ ให้บริการทั้งเงินฝากและปล่อยสินเชื่อ ซึ่งมีทั้งหมด 4 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธ.อ.ส.) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.)

(2) สถาบันเฉพาะกิจที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน (Non-financial Intermediaries) ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นธนาคารและไม่ใช่ธนาคาร แต่ทำธุรกรรมด้านเดียว กล่าวคือจะไม่รับฝากเงินจากประชาชน แต่จะทำธุรกรรมด้านการปล่อยสินเชื่อเท่านั้น ซึ่งมี 2 ธนาคารได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) และ 2 บรรษัท ได้แก่ บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) และ บรรษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่มีฐานะเป็นธนาคาร กล่าวคือดำเนินธุรกิจโดยเน้นการให้สินเชื่อเป็นหลัก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีสถานะเป็นธนาคารมีทั้งสิ้น 6 แห่งซึ่งจะประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ โดยผู้เขียนจะแบ่งประเภทของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐออกเป็นสองประเภท กล่าวคือ ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่รับเงินฝากจากประชาชนและธนาคารเฉพาะกิจที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.4.1 ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป

ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่รับเงินฝากจากประชาชนมีทั้งสิ้น 4 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลาม

แห่งประเทศไทย ซึ่งแต่ละแห่งกฎหมายกำหนดให้สามารถรับเงินฝากจากประชาชนได้เหมือนกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป และสามารถนำเงินฝากของประชาชนเป็นใช้ในทางธุรกิจให้บริการทางการเงินในฐานะตัวกลางทางการเงินโดยให้ผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยเงินฝาก (ยกเว้นกรณีของธนาคารอิสลามที่ให้ผลตอบแทนในรูปของส่วนแบ่งกำไรตามหลักศาสนา) โดยธนาคารทั้ง 4 แห่งมีประวัติความเป็นมา วัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจและบทบาทสำคัญในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

2.4.1.1 ธนาคารออมสิน

ธนาคารออมสินจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ. 2456 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยดำเนินการจัดตั้ง “คลังออมสิน”[23] ขึ้นในสังกัดกรมพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อมาภายหลังเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง รัฐบาลได้เห็นถึงคุณประโยชน์ของการออมทรัพย์และความสำคัญของ คลังออมสินที่มีต่อการพัฒนาประเทศ จึงได้ยกฐานะของคลังออมสินขึ้นเป็นองค์การของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินธุรกิจภายใต้ “พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489” มีการบริหารงานโดยอิสระภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยเริ่มดำเนินธุรกิจในรูปธนาคารออมสินตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2490 เป็นต้นมา

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งธนาคารออมสินได้กล่าวไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 กล่าวคือ เพื่อรับฝากเงินออมสิน ออกพันธบัตรออมสินและสลากออมสิน รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว ทำการรับจ่ายและโอนเงิน ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การออมสินอื่นๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้[24]

บทบาทสำคัญของธนาคารออมสินในปัจจุบัน เป็นไปตามวิสัยทัศน์ขององค์กรที่กล่าวว่า “เป็นสถาบันการเงินที่มั่นคงเพื่อการออม การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศและเป็นผู้นำในการสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากด้วยการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล” โดยมีพันธกิจที่สำคัญขององค์กร 4 ประการ[25] กล่าวคือ เป็นสถาบันเพื่อการลงทุนและการพัฒนา เป็นสถาบันเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก เป็นสถาบันเพื่อการออม เป็นสถาบันที่ดูแลสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันธนาคารออมสินได้มีบทบาทสำคัญในการตอบสนอง

---

[23] ธนาคารออมสิน, ประวัติธนาคาร [ออนไลน์], 13 มกราคม 2556, แหล่งที่มา : http://www.gsb.or.th/about/index.php.

[24] มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

[25] ธนาคารออมสิน, แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Direction : SOD) วิสัยทัศน์ พันธกิจและค่านิยม [ออนไลน์], 17 มกราคม 2556, http://www.gsb.or.th/about/mission.php

นโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการให้สินเชื่อแก่ผู้ประสบภัยจากเหตุอุทกภัย โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นต้น

นอกจากนี้ธนาคารออมสินยังมีบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การเพิ่มระดับการออมของประเทศและการดูแลสภาพคล่องของตลาดการเงินในประเทศ กล่าวคือ ในภาวะที่ตลาดเงินและตลาดทุนผันผวนหรือเกิดสภาวะการตึงตัว ส่งผลต่อการขาดแคลนเงินในระบบ ธนาคารออมสินได้นำเงินจำนวนมากสู่ตลาดเงินโดยการให้กู้ระยะสั้นแก่สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ (interbank loan) นับว่าธนาคารออมสินมีส่วนอย่างมากในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศเสมอมา

2.4.1.2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร[26]

บทบาทสำคัญของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในปัจจุบันดำเนินการตามวิสัยทัศน์ขององค์กรที่ว่า “เป็นธนาคารพัฒนาชนบทที่มั่นคง มีการจัดการที่ทันสมัย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อย” โดยมีพันธกิจสำคัญ 5 ประการคือ การบริการสินเชื่อครบวงจรเพื่อเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาขีดความสามารถการผลิตและเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าเกษตร พัฒนาการเรียนรู้การจัดการทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรชุมชนและสถาบัน บริหารจัดการเงินทุน ให้เพียงพอและมีต้นทุนที่เหมาะสมแก่ลูกค้าและการดำเนินงาน พร้อมบริการใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งมั่นกำกับดูแลกิจการที่ดีและยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อความมั่นคงและยั่งยืน ซึ่งปัจจุบันเกษตรกรทั่วประเทศล้วนใช้บริการของ ธ.ก.ส. อย่างกว้างขวาง อีกทั้ง ธ.ก.ส ยังได้มีบทบาทสำคัญในการตอบสนองนโยบายต่างๆของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยเสมอมา เช่น โครงการสินเชื่อแก่เกษตรกรเพื่อผู้ประสบภัย โครงการรับจำนำข้าว โครงการพัฒนาชุมชนต้นแบบตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

---

[26] ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, ประวัติการก่อตั้ง. [ออนไลน์], 17 มกราคม 2556 แหล่งที่มา : http://www.baac.or.th/content-about.php

นอกจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส. จะมีบทบาทในการสนองนโยบายรัฐบาลในยุคต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ธ.ก.ส ยังได้มีโครงการต่างๆ ที่น่าสนใจอีกเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการธนาคารสีเขียวเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม โครงการส่งเสริมการประกอบอาชีพอย่างอื่นที่เกี่ยวเนื่องในการเกษตร ส่งผลให้เกษตรกรชาวไทยได้ใช้บริการ ธ.ก.ส. อย่างกว้างขวาง

2.4.1.3 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้มีพระราชดำริ ให้จัดตั้งธนาคารแห่งนี้ขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีอาคารและหรือที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย[27]

การดำเนินงานด้านการบริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากคนไทยทุกสาขาอาชีพ ตลอดระยะเวลา 60 ปีเศษ ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีส่วนแบ่งการตลาดด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นอันดับ 1 มาโดยตลอด[28] อีกทั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ยังได้พัฒนาด้านการบริการรับฝากเงินควบคู่ไปกับการให้บริการด้านสินเชื่อ แม้ว่าจะเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงหลายครั้งที่ผ่านมา ธนาคารอาคารสงเคราะห์ก็สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ในการแก้ปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจของชาติบ้านเมืองได้เป็นอย่างดี

บทบาทในปัจจุบันทำหน้าที่ช่วยเหลือทางการเงินให้กับประชาชน ได้มีที่อยู่อาศัยตามสมควรแก่อัตภาพ โดยการให้กู้ยืมเงิน และ จัดสรรที่ดินเพื่อก่อสร้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ประกอบธุรกิจในการส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชนนำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการสร้างอาคารและที่ดินโดยตรงทำหน้าที่เสมือนสื่อกลางในการนำเงินไปใช้ประโยชน์ ใน กิจการเคหะและเป็นสถาบันการเงินที่ดำเนินธุรกิจ อีกทั้งยังร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐต่างๆ สนับสนุนให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง อาทิ ให้สินเชื่อกับผู้ที่ซื้อบ้านกับการเคหะแห่งชาติ สินเชื่อกับผู้ประกันตนกับสำนักงานประกันสังคม ร่วมกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สมาชิกกู้เงินเพื่ออสังหาริมทรัพย์ความช่วยเหลือด้านการมีบ้าน เป็นต้น

2.1.4.4 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

---

[27] ธนาคารอาคารสงเคราะห์, ความเป็นมา [ออนไลน์], 6 มกราคม 2556 แหล่งที่มา: http://www.ghbank.co.th/th/content.php?id=48

[28] สุรชัย แฝงจินดา, การปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยของ ธอส. ในรอบ 20 ปี [ออนไลน์], 13 กรกฎาคม 2556, แหล่งที่มา: http://www.ghbhomecenter.com/journal/download.php?file=1523Sep10H4GhRNf.pdf

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยจัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ด้วยทุนจดทะเบียน 1,000 ล้านบาท[29] เริ่มเปิดดำเนินกิจการครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2546 โดยมีสำนักงานใหญ่และสาขาแห่งแรกอยู่ที่คลองตัน แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารอิสลามได้ริเริ่มขึ้นจากความต้องการของชาวมุสลิม โดยเฉพาะในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นชาวมุสลิมที่ดำเนินชีวิตตามหลักการอิสลาม โดยในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลจึงผลักดันให้ธนาคารอิสลามเกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการสำหรับชาวไทยมุสลิมให้มีช่องทางทางการเงินที่ถูกต้องตามหลักการอิสลาม แต่ด้วยความตั้งใจของรัฐบาลที่จะให้ธนาคารอิสลามถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นเอกเทศและถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังจัดเตรียมพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาผ่านออกมาเป็นกฎหมายและสำเร็จในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายย่อย โดยเฉพาะกลุ่มลูกค้าที่นับถือศาสนาอิสลาม โดยตอบสนองนโยบายรัฐบาลในการกระจายสินเชื่อสู่ชุมชนชาวมุสลิมโดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ธนาคารอิสลามยังได้ขยายสินเชื่อออกไปสู่ประชาชนทุกสาขาอาชีพและทุกภาคส่วนของประเทศไทย ทำให้สามารถขยายสินเชื่อได้อย่างรวดเร็ว ปัจจุบันธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยกำลังปรับกลยุทธ์เพื่อเน้นการปล่อยสินเชื่อแก่กลุ่มลูกค้ารายย่อยและลูกค้า SMEs มากยิ่งขึ้น[30]

2.4.2 ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป

ประเทศไทยมีธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไปด้วยกัน 2 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งทั้งสองธนาคารจะเน้นการประกอบธุรกิจในด้านการให้สินเชื่อเป็นหลัก โดยใช้การจัดหาทุนด้วยวิธีการอื่น เช่น การออกตราสารหนี้เพื่อระดมทุน กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินอื่น หรือรัฐบาลเป็นผู้จัดหาเงินทุนมาให้ใช้ในการดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ตามธนาคารทั้งสองแห่งนี้ยังมีการให้บริการรับฝากเงินแก่กลุ่มลูกค้าที่ทำธุรกรรมกับทางธนาคารเช่นกัน สาเหตุที่การจัดตั้งธนาคารทั้งสองแห่งไม่ให้รับเงินฝากจากประชาชนนั้นก็เนื่องมากจาก รัฐบาลมีนโยบายไม่ให้ธนาคารทั้งสองแห่งนี้ไปมีส่วนแบ่งหรือแย่งฐานเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารเฉพาะกิจที่รับเงิน

---

[29] ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย, ประวัติธนาคาร [ออนไลน์], 6 มกราคม 2556, แหล่งที่มา : http://www.ibank.co.th/2010/th/about/about_detail.aspx?ID=1

[30] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, รายงานผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปี (SFIs Annual Reviews) [ออนไลน์], 7 มกราคม 2557, แหล่งที่มา : http://www.sepo.go.th/2553-sfis-annual-reviews-2010/209/category.htm

ฝากแห่งอื่น โดยต้องไปหาแหล่งเงินทุนที่ใช้ในกิจการจากแหล่งอื่นแทน ในหัวข้อนี้จะได้อธิบายถึงความเป็นมาและบทบาทในปัจจุบันของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไปทั้งสองและปัญหาการดำเนินงานของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐพบว่ามีกรณีปัญหาสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในเรื่องการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน

2.4.2.1 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 มีบทบาทหลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก การนำเข้าและการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยวัตถุประสงค์การจัดตั้งตามกฎหมาย ระบุว่าธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าประเทศไทยจัดตั้งเพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า และการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาประเทศโดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน รับประกันความเสี่ยง หรือให้บริการที่จำเป็นอื่น และเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ที่จะมีความเข้มแข็งและเชี่ยวชาญทางด้านการเงิน และมุ่งมั่นสนับสนุนนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนของไทยในต่างประเทศ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย มุ่งเน้นบทบาทเชิงรุกในการสร้างและพัฒนาผู้ส่งออกและนักธุรกิจไทยที่ประกอบธุรกิจหรือลงทุนในต่างประเทศ เพื่อเพิ่มมูลค่าการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ตลอดจนวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยอย่างยั่งยืนในระยะยาว [31]

โดยบทบาทและการดำเนินงานของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยในการสนับสนุนการส่งออกและการลงทุนไทยและในต่างประเทศ กล่าวคือ บทบาทหลักด้านการเพิ่มมูลค่าการค้าระหว่างประเทศ โดยธนาคารให้การส่งเสริมและสนับสนุนแก่ผู้ส่งออกที่มีศักยภาพให้สามารถเพิ่มหรือขยายการส่งออกได้มากขึ้น สนับสนุนผู้ส่งออก SMEs ให้เติบโตเป็นผู้ส่งออกที่มีความแข็งแกร่งในอนาคต รวมทั้งสร้างผู้ส่งออกรายใหม่และธุรกิจใหม่ๆ นอกจากนี้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ยังได้ดำเนินมาตรการเพื่อเพิ่มมูลค่าการส่งออกของประเทศไทยในหลายด้าน เช่น ให้การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการส่งออกอย่างครบวงจรแก่ผู้ส่งออก การอำนวยความสะดวกหรือแก้ปัญหาด้านการชำระเงินสำหรับการค้าระหว่างประเทศ บริการรับประกันการส่งออก และส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

---

[31] ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, ประวัติธนาคาร [ออนไลน์], 15 ก.พ. 2556 แหล่งที่มา : http://www.exim.go.th/th/about_exim/about.aspx.

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายสนับสนุนให้นักธุรกิจไทยที่มีศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้าไปลงทุนหรือให้บริการงานในต่างประเทศมาโดยตลอดนับตั้งแต่เปิดดำเนินการในปี พ.ศ. 2537 โดยการให้สินเชื่อทั้งที่เป็นวงเงินหมุนเวียนและระยะยาว รวมถึงการออกหนังสือค้ำประกันประเภทต่างๆ

นอกจากนี้ธนาคารให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้วยการให้กู้ยืมแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาลในประเทศเพื่อนบ้านและประเทศเป้าหมายอื่นๆ ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่าสถาบันการเงินอื่นๆ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวแม้จะได้ประโยชน์ด้านสังคม หรือประโยชน์ด้านความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ แต่ถ้าพิจารณาในเชิงธุรกิจ ธนาคารอาจประสบภาวะขาดทุนจนขยายผลเป็นปัญหาที่อาจทำให้อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคาร เช่น กรณีรัฐบาลมีนโยบายให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยปล่อยกู้ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน ในปี พ.ศ. 2547 เป็นจำนวนถึง 4,000 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยต่ำพิเศษเพียงร้อยละ 3 ต่อปี โดยมีระยะเวลาชำระคืน 12 ปี จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในทางคดีพบว่า การให้กู้ดังกล่าวเป็นการให้สินเชื่อในอัตราที่ต่ำกว่าปกติและเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารเพื่อเอื้อประโยชน์ส่วนตน จนทำให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยได้รับความเสียหาย[32]

2.4.2.2 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)

ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมและปรับสถานะของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม (สธอ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกรมส่งเสริมอุสาหกรรม มาเป็นบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจและสามารถระดมเงินทุนในอย่างสะดวก[33] เนื่องจากการเป็นส่วนราชการมีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งเงินทุนของส่วนราชการที่จะใช้ต้องอาศัยเงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินเพียงแหล่งเดียวและการอำนวยสินเชื่อต่างๆถือหลักปฏิบัติเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไปทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 มีพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545 ปรับสถานะของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

---

[32] ดูรายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ อม. 5/2553, ภาคผนวก ก.

[33] ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย, ความเป็นมา [ออนไลน์], 1 มีนาคม 2556, แหล่งที่มา : http://www.smebank.co.th/th/about.php

เป็นธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SME BANK) ภายใต้การกำกับการดูแลของกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 ทั้งนี้เพื่อให้ประกอบธุรกิจได้หลากหลายและตอบสนองกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการมีธนาคารเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 บัญญัติถึงวัตถุประสงค์การจัดตั้งก็เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนาส่งเสริม ช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดตั้งการดำเนินงาน การขยายหรือการปรับปรุงวิสาหกิจขาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน ร่วมลงทุน ให้คำปรึกษา แนะนำหรือให้บริการที่จำเป็นอื่น

สำหรับบทบาทของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ในปัจจุบันคือธนาคารมุ่งให้บริการด้านการเงินแก่ SMEs ที่เป็นเป้าหมายของรัฐบาลให้แข็งแรงและเติบโตอย่างยั่งยืนและเพื่อเสริมสภาพคล่องตามนโยบายรัฐบาล โดยคำนึงถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่ากำไรทางการเงิน สนับสนุนการพัฒนาผู้ประกอบการ SMEs ที่มีอยู่แล้ว ผู้ประกอบการ SMEs รายใหม่ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรอย่างต่อเนื่อง เพื่อรองรับภาระกิจการสนับสนุน SMEs ของประเทศ

อย่างไรก็ตามสำหรับกรณีของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยตามข้อเท็จจริงที่มีการตรวจสอบว่าธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยมีผลประกอบการขาดทุนเป็นจำนวนมากสืบเนื่องจากการดำเนินงานผิดพลาดในการให้สินเชื่อที่มีความเสี่ยงสูงโดยขาดความระมัดระวังจนทำให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นมากมาย ส่งผลให้ธนาคารต้องประสบปัญหาขาดทุนและกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน ซึ่งในเรื่องนี้ นายพงศ์ศักดิ์ ซาเจียมเจน รองกรรมการผู้จัดการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ได้เปิดเผยว่าสาเหตุที่เกิดปัญหาหนี้เสียของธนาคารเพิ่มขึ้นอย่างมากจากการปล่อยสินเชื่อที่ไม่มีคุณภาพ[34] ประกอบกับข้อมูลของผู้แทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 สรุปได้ว่า[35] กระทรวงการคลังได้

---

[34] Smethailandclub, SME BANK ขาดทุนยับ 6 ล้าน หนี้เสียกระฉูด 33% [ออนไลน์], 23 กันยายน 2556, แหล่งที่มา http://www.smethailandclub.com/news-view.php?id=973

[35] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลการประชุม คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๕๕ วันพฤหสบดี ที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖, [ออนไลน์], 4 กุมภาพันธ์ 2557, แหล่งที่มา : http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/bank /download/article/article_ 20131111130523.pdf

มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและรายงานต่อกระทรวงการคลัง ซึ่งผลการตรวจสอบพบว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยเกิดจากการอนุมัติสินเชื่อที่เกิดจากนโยบายรัฐที่ต้องการให้สินเชื่อในลักษณะผ่อนปรน จึงทำให้มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และยอมรับว่าธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยยังขาดระเบียบกฎเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อที่ชัดเจนซึ่งจะทำการปรับปรุงต่อไป

นอกจากปัญหาเรื่องการขาดความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อซึ่งทำให้ธนาคารเกิดภาวะขาดทุนแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาเรื่องสภาพคล่องเนื่องจากผู้ฝากเงินทำการถอนเงินจากธนาคารเป็นจำนวนมากเนื่องจากไม่เชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจของธนาคารจนทำให้ธนาคารมีปัญหาด้านสภาพคล่อง ซึ่งข้อเท็จจริงนี้นายมนูญรัตน์ เลิศโกมลสุข กรรมการผู้จัดการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยในขณะนั้น (ตุลาคม 2556) ได้เปิดเผยว่า ธนาคารประสบปัญหาด้านสภาพคล่องเนื่องจากการบริหารเงินฝากไม่ถูกต้อง จนต้องทำการกู้เงินระยะเวลา 1 วันจากธนาคารแห่งประเทศไทย[36]

จากปัญหาของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่งที่กล่าวไปข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในด้านการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจในประเทศไทยที่ยังมีข้อบกพร่องเป็นอย่างมาก ทั้งปัญหาในการกฎเกณฑ์การกำกับดูแลตรวจสอบธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ยังไม่รัดกุมเพียงพอและโครงสร้างการกำกับดูแลทางกฎหมายของหน่วยงานกำกับดูแลที่ยังไม่เหมาะสม โดยเฉพาะหน่วยงานผู้มีหน้าที่กำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่มีขาดความเป็นอิสระจากรัฐบาลทำให้ถูกแทรกแซงได้ง่ายอันส่งผลให้การตรวจสอบธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ขาดความเที่ยงตรงและเสี่ยงต่อความเสียหายที่รุนแรงตามมา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่กำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจในปัจจุบันโดยเน้นไปที่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อทบทวนมาตรการทางกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้มีความเหมาะสมและคำนึงถึงประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ

---

[36] AECNEWS, 2 ธนาคารรัฐประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง ธนาคารออมสินเตรียมพร้อมรับมือ [ออนไลน์], 4 ธันวาคม 2556, แหล่งที่มา : http://www.aecnews.co.th/economic/read/2101

บทที่ 3
การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในประเทศไทย

เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน การกำกับดูแลธนาคารตามกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เปรียบเทียบมาตรการการกำกับดูแลระหว่างธนาคารเฉพาะกิจกับธนาคารพาณิชย์เอกชน และการเปรียบเทียบการกำกับดูแลระหว่างธนาคารเฉพาะกิจของรัฐด้วยกัน โดยจะมุ่งศึกษาจากกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้แก่พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 เป็นหลักในการวิจัย

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในฐานะตัวกลางทางการเงินระหว่างผู้ที่มีเงินออมกับผู้ที่ต้องการเงินทุน ธุรกิจสถาบันการเงินจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมธุรกิจสถาบันการเงินเป็นพิเศษเพื่อคุ้มครองประชาชนโดยเฉพาะผู้ฝากเงินรวมไปถึงเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

3.1.1 วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน[1]

3.1.1.1 สร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบการเงิน

ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานในการกำกับดูแลระบบการเงิน เพื่อให้ระบบการเงินมีความมั่นคงและสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.1.2 เพื่อปกป้องผู้บริโภค

ผู้บริโภคด้านการเงินไม่ว่าจะเป็นในฐานะลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินย่อมจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐเพราะผู้บริโภคเหล่านี้ทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินบนพื้นฐานของความไว้ใจและความเชื่อถือในสถาบันการเงินที่จะคุ้มครองเงินฝากหรือเงินลงทุนของ

---

[1] สันติ ถิระพัฒน์ อนันตชัย คงจันทร์ โสตธิธร มัลลิกะมาส และเมธินี วณิกกุล, การศึกษาการกำกับดูแลการเงินตามแนวทฤษฎี, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 18.

ผู้ฝากหรือผู้ลงทุน โดยต้องการให้สถาบันการเงินดูแลทรัพย์สินของพวกเขาอย่างปลอดภัยและมีความคาดหวังที่จะได้รับทรัพย์สินของพวกเขากลับไปเต็มจำนวน รัฐจึงต้องมีบทบาทและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค

3.1.1.3 เพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวม

การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของเศรษฐศาสตร์สมัยปัจจุบัน รัฐควรมีบทบาทในการแทรกแซงเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวม ได้แก่ การควบคุมภาวะเงินเฟ้อ การดำเนินนโยบายทางด้านการเงิน หรือด้านการคลัง เป็นต้น

3.1.1.4 เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในระบบการเงินให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

การแข่งขันที่เหมาะสมจะทำให้การพัฒนาของธุรกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักของกลไกตลาด ภาครัฐจึงต้องมีบทบาทในการควบคุมจำนวนผู้เล่นในตลาดหรือผู้ที่จะเข้าสู่ธุรกิจไม่ให้มีมากหรือน้อยจนเกินไป ขึ้นอยู่กับนโยบายด้านการแข่งขันของภาครัฐ

3.1.1.5 เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

รัฐสามารถใช้ระบบการเงินเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจด้านใดด้านหนึ่งได้ เช่น การกำหนดเพดานดอกเบี้ยให้ต่ำเพื่อจูงใจให้คนหาเงินมาลงทุน มาตรการเช่นนี้ก็จัดเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของการกำกับดูแล

3.1.1.6 เพื่อปรับปรุงแก้ไขการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ

รัฐได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยมีมาตรการเช่น การจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินอีกช่องทางหนึ่งหรือเพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง

3.1.2 บทบาทของรัฐกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน[2]

3.1.2.1 ความมั่นคงและสถานะทางการเงิน

การประกอบกิจการของสถาบันการเงินเป็นการบริหารความเสี่ยง ซึ่งตามหลักการบริหารความเสี่ยงนั้นจะต้องมีการกระจายความเสี่ยงในการลงทุนออกไปอย่างหลากหลายและกว้างขวางเพียงพอ เพื่อป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินมุ่งลงทุนในสินทรัพย์บางอย่างเพียงอย่างเดียวซึ่งหากเกิดความผิดพลาดขึ้นย่อมทำให้สถาบันการเงินนั้นเสียหายได้ รัฐจึงออกกฎเกี่ยวกับการให้สถาบันการเงินมีการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว ประการแรก การออกกฎเกี่ยวกับการห้ามมิให้สถาบันการเงิน

---

2 พรชัย วิวัฒนภัทรกุล, หลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยการให้บริการธนาคาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 8.

ลงทุนให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใดเกินสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด (Single lending limit) ประการที่สอง รัฐออกกฎบังคับให้สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนเป็นสัดส่วนต่อสินเชื่อทั้งหมดของสถาบันการเงินตามที่กฎหมายกำหนด (Capital Adequacy ratio) ประการที่สาม รัฐออกกฎเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินฝากที่ประชาชนฝากไว้กับธนาคาร ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝาก ประการที่สี่ รัฐติดตามสอดส่องดูแลพฤติกรรมการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินอย่างสม่ำเสมอ

3.1.2.2 นโยบายการเงิน (Monetary Policy Regulations)

โดยทั่วไปรัฐโดยธนาคารกลาง จะทำหน้าที่กำหนดและควบคุมปริมาณเงินตราที่จะเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ ซึ่งการที่รัฐจะออกเงินตราได้นั้น รัฐจะต้องดำรงเงินทุนสำรองเงินตราตามกฎของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ภายใต้สนธิสัญญาที่รัฐเป็นภาคีอยู่ มาตรการที่รัฐมักใช้ในการควบคุมปริมานเงินก็ได้แก่ การปรับเพิ่มลดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย หรือมาตรการปรับเกณฑ์การดำรงเงินสดสำรองของสถาบันการเงิน เป็นต้น

3.1.2.3 การจัดสรรสินเชื่อตามนโยบายภาครัฐ

รัฐมักจะออกกฎบังคับให้สถาบันการเงินลงทุนในสินทรัพย์ในภาคเศรษฐกิจที่รัฐบาลต้องการให้การสนับสนุนเพื่อประโยชน์แก่สังคมเป็นส่วนรวมเช่น สินเชื่อในภาคเกษตร โดยรัฐอาจจะมีมาตรการให้ธนาคารเฉพาะทางลงทุนในสินทรัพย์ในภาคธุรกิจเฉพาะไม่น้อยกว่าสัดส่วนที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามการลงทุนเช่นนี้มีเหตุผลและความจำเป็นในทางสังคม แต่ก็มักจะมีผลเสียต่อความแข็งแกร่งและเพิ่มภาระต้นทุนทางการเงินของสถาบันการเงินที่ต้องถูกบังคับนั้น

3.1.2.4 การคุ้มครองผู้บริโภคผู้ใช้บริการของสถาบันการเงิน

ในการดำเนินธุรกิจบริการทางการเงิน สถาบันการเงินส่วนใหญ่จะใช้สัญญามาตรฐานที่ตนเองออกแบบมาในการตั้งเงื่อนไขและข้อจำกัดขอบเขตของความรับผิดชอบที่ตนควรมีต่อผู้ใช้บริการ ประชาชนผู้ใช้บริการส่วนใหญ่จะไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าใจผลกระทบของสัญญามาตรฐานเหล่านี้และถูกจำกัดสิทธิพื้นฐานต่างๆหลายประการ นอกจากนั้น สถาบันการเงินอาจมีความพยายามที่จะเพิ่มเติมแอบแฝงข้อกำหนดที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคเอาไว้ ดังนั้น รัฐจึงมีการออกกฎมาบังคับสถาบันการเงินมิให้รุกล้ำสิทธิพื้นฐานของผู้บริโภคผู้ใช้บริการทางการเงินจนเกินสมควร ในประเทศไทยก็จะมีบทบัญญัติลักษณะนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม เป็นต้น

3.1.2.5 การคุ้มครองผู้ลงทุน

สถาบันการเงินมักมีส่วนร่วมในกิจกรรมการระดมทุนในรูปแบบต่างๆ ในตลาดทุน กล่าวคือสถาบันการเงินจะมีบทบาทในการเชื่อมโยงหรือเป็นสื่อช่วยให้ผู้มีเงินออมทำการลงทุนโดยตรงและรับความเสี่ยงโดยตรงในเชิงธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมต่างๆ ตลอดถึงการนำหุ้นหรือตราสารทุนของสถาบันการเงินเองออกขายให้แก่ประชาชนโดยตรง รัฐจึงมีการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้ลงทุนและกำกับกิจกรรมของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนจากประชาชนดังกล่าว ซึ่งบทกฎหมายเช่นนี้จะเกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

3.1.2.6 การเข้าสู่ธุรกิจการเงินและการให้อนุญาตประกอบธุรกิจการเงิน

การเข้าสู่ธุรกิจการให้บริการทางการเงิน ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐและบทกฎหมายต่างๆ อย่างเคร่งครัด ทั้งก่อนและภายหลังได้รับอนุญาต โดยรัฐจะมีการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะประสงค์ประกอบธุรกิจดังกล่าว ข้อห้ามข้อกำหนดของผู้บริหารและเป็นการควบคุมจำนวนผู้เล่นในตลาดโดยคำนึงถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ ซึ่งกฎหมายของแต่ละแห่งจะกำหนดขอบวัตถุประสงค์ โครงสร้างทางการเงิน โครงสร้างทางการบริหาร การกำกับและควบคุมในด้านต่างๆ โดยแต่ละกฎหมายมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงกฎหมายจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 2 แห่ง

ธนาคารเฉพาะกิจ	กฎหมายจัดตั้ง
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)	พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)	พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยเกิดขึ้นก่อน พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยประมาณ 10 ปี ซึ่งรายละเอียดในด้านความแตกต่างจะได้กล่าวต่อไป

3.2.1 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536

3.2.1.1 วัตถุประสงค์การจัดตั้งและความสามารถในการดำเนินธุรกิจ

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 มาตรา 7 กำหนดว่า “ให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการส่งเสริม และสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า และการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาประเทศโดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน รับประกันความเสี่ยง หรือให้บริการที่จำเป็นอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

บทบัญญัติข้างต้นได้กล่าวถึงขอบวัตถุประสงค์อย่างกว้างของ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย โดยจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์สำคัญเป็นการ “ส่งเสริม” และ “สนับสนุน” ธุรกิจการส่งออก การนำเข้า และการลงทุน เพื่อการพัฒนาประเทศ จากวัตถุประสงค์ข้อนี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐได้อย่างชัดเจน ซึ่งแม้ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์แทบทุกแห่งจะมีการให้สินเชื่อเพื่อธุรกิจการค้าต่างประเทศเช่นกัน แต่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ก็ยังคงมีบทบาทในการให้สินเชื่อแก่รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจการค้าต่างประเทศอีกธนาคารหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการค้าต่างประเทศสำหรับประเทศไทย ในเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันสูง

ความสามารถในการประกอบธุรกิจของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยมีลักษณะธุรกรรมที่หลากหลายภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ข้างต้น โดยมีลักษณะเป็นการทำธุรกิจให้บริการทางด้านการเงินเพื่อการค้าระหว่างประเทศอย่างครบวงจร เช่น การให้สินเชื่อ ค้ำประกันหนี้ รับซื้อขายผลิตภัณฑ์ตราสารทางการเงิน แต่อย่างไรก็ตามคือมีข้อจำกัดที่สำคัญในเรื่องการรับเงินฝากจากประชาชนที่ไม่สามารถทำได้ตามมาตรา 8 (15)[3] ทั้งนี้

---

[3] มาตรา 8 ภายในขอบวัตถุประสงค์ของธนาคารตามมาตรา 7 ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพยสิทธิต่าง ๆ ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(2) ให้สินเชื่อแก่ธนาคารของผู้ส่งออก ผู้ส่งออก ธนาคารของผู้ซื้อ ผู้ซื้อ ธนาคารของผู้ลงทุน หรือผู้ลงทุน

(3) ให้สินเชื่อเพื่อการนำเข้าสินค้าหรือบริการที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกหรือเพื่อการพัฒนาประเทศ

(4) ให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นในด้านธุรกิจการค้าระหว่างประเทศและด้านการลงทุน

(5) ค้ำประกันหนี้ ในกรณีที่ผู้ส่งออก ผู้ซื้อ หรือผู้ลงทุนได้รับสินเชื่อจากธนาคารของผู้ส่งออก ธนาคารของผู้ซื้อ หรือธนาคารของผู้ลงทุน แล้วแต่กรณี

(6) รับประกันความเสี่ยงในการได้รับชำระเงินจากผู้ซื้อหรือธนาคารของผู้ซื้อ

รัฐบาลมีเจตนาที่ไม่ต้องการให้ธนาคารระดมเงินฝากจากประชาชนเพราะไม่ประสงค์จะให้เป็นการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์

3.2.1.2 การกำกับเรื่องเงินทุนของธนาคาร

ในวาระเริ่มแรกจัดตั้งธนาคารกฎหมายกำหนดให้มีแหล่งที่มาของเงินทุนจากสองแหล่ง คือ จากเงินส่วนแบ่งกำไรที่กระทรวงการคลังเรียกเก็บจากธนาคารพาณิชย์และเงินสมทบจากธนาคารแห่งประเทศไทยรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 2,500 ล้านบาท[4]

---

(7) รับประกันความเสี่ยงในการลงทุนในต่างประเทศของผู้ลงทุนตามมาตรา 3 (2) เฉพาะกิจการที่ธนาคารให้การสนับสนุนด้านสินเชื่อ แต่ถ้าเป็นการรับประกันความเสี่ยงทางการเมืองต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

(8) เข้าร่วมลงทุนหรือให้สินเชื่อเพื่อการลงทุนในกิจการในต่างประเทศที่จะมีผลเป็นการสนับสนุนการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสินค้าและบริการของประเทศไทย หรือจะมีผลเป็นการส่งเสริมการประกอบกิจการในต่างประเทศของผู้ลงทุน และเข้าร่วมลงทุนในกิจการในประเทศเพื่อสนับสนุนการส่งออกหรือการพัฒนาประเทศ

(9) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารทางการเงิน หรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของผู้รับประโยชน์ในตราสารนั้น

(10) รับอาวัลตั๋วเงิน รับรองตั๋วเงิน หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงิน

(11) เรียกเก็บดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าธรรมเนียมและค่าบริการอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการให้กู้ยืมเงิน ซื้อ ซื้อลด รับช่วงซื้อลด การค้ำประกัน และการให้บริการทางการเงินอื่น ๆ

(12) ออกตราสารทางการเงิน

(13) ขาย ขายลด หรือขายช่วงลดตราสารทางการเงิน

(14) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศเพื่อธุรกิจของธนาคาร

(15) รับฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของธนาคาร หรือเพื่อระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน แต่ไม่รวมถึงการระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป

(16) ทำธุรกิจเงินตราต่างประเทศของธนาคาร

(17) ใช้เงินคงเหลืออยู่เปล่าของธนาคารในการลงทุนเพื่อนำมาซึ่งรายได้ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

(18) กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

[4] มาตรา 9 ให้กำหนดทุนประเดิมของธนาคารเป็นจำนวนสองพันห้าร้อยล้านบาท ประกอบด้วย

(1) เงินผลกำไรรวมทั้งดอกผลตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารเงินผลกำไรที่ได้จากธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราเพื่อส่งเสริมกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ พ.ศ.2529

(2) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายสมทบจนครบจำนวนทุนประเดิมนั้น

ให้กระทรวงการคลังดำเนินการเพื่อโอนเงินตาม (1) และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยโอนเงินตาม (2) เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันล้านบาทให้แก่ธนาคารภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และเงินส่วนที่เหลือให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทยอยจ่ายจนครบจำนวนทุนประเดิมตามวรรคหนึ่งภายในสองปีนับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

กฎหมายกำหนดทุนประเดิม ณ ตอนจัดตั้งธนาคารไว้ 2,500 ล้านบาท นอกจากนี้หากธนาคารมีความจำเป็นที่ต้องใช้เงินทุนเพิ่ม กฎหมายกำหนดเงื่อนไขการเพิ่มทุนของธนาคารไว้ในมาตรา 10 ไว้ว่า “การเพิ่มทุนของธนาคารให้กระทำโดยได้รับเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือจากแหล่งเงินอื่นโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี” ซึ่งกำหนดแหล่งที่มาของเงินไว้กว้างๆ แต่อย่างไรก็ตามต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จากบทบัญญัตินี้มีข้อสังเกตว่าไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารเฉพาะกิจของรัฐต่างมีการกำกับเรื่องการเพิ่มทุนของกิจการเอาไว้ เนื่องจากการเพิ่มทุนของกิจการมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของกิจการซึ่งอาจทำให้มีผลเสียหายต่อธนาคารได้ กฎหมายจึงต้องมีการควบคุมในส่วนการเพิ่มทุนไว้

3.2.1.3 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร

โครงสร้างการบริหารงานของธนาคารจะบริหารงานโดยคณะกรรมการธนาคาร ซึ่งจะทำการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดคนหนึ่งเข้ามาบริหารงานกิจการของธนาคารต่อไป กฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่ง มีรายละเอียดดังนี้

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการธนาคารไว้โดยมีจำนวน 10 – 12 คน โดยมีทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง ดังนี้

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง

- ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ
- ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
- อธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมอบหมาย
- ผู้จัดการ

(ข) กรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนอย่างน้อยสามคน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ข. วาระการดำรงตำแหน่ง

กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี สำหรับกรรมการโดยตำแหน่งจะไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง

ค. การพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการไว้ว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระซึ่งมีกำหนดทุกสามปี ไว้เพิ่มเติมอีก 6 เหตุ ดังนี้

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) รัฐมนตรีให้ออกด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(4) เป็นบุคคลล้มละลาย

(5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ง. อำนาจของคณะกรรมการ

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 กำหนดว่า “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(2) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทนและค่าใช้จ่าย

(3) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน ทรัพย์สินและการบัญชีรวมทั้งการตรวจสอบและสอบบัญชีภายใน

(4) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานและดำเนินกิจการ

(5) กำหนดคุณสมบัติ ประเภทสินค้า บริการ ลักษณะการประกอบการของผู้ส่งออก และผู้ซื้อที่สมควรได้รับการสนับสนุน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับประกันความเสี่ยง การออกกรมธรรม์ อัตราเบี้ยประกัน การประเมินราคาทรัพย์สินและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณของธนาคาร”

จ. คณะกรรมการบริหารและผู้จัดการ

คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้จัดการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการอีกอย่างน้อยสองคนแต่ไม่เกินสี่คน โดยจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากกรรมการโดยตำแหน่งไม่เกินกึ่งหนึ่งเป็นกรรมการบริหาร และกำหนดให้กรรมการบริหารคนหนึ่งนอกจากผู้จัดการเป็นประธานกรรมการบริหาร

3.2.1.4 อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล

ก. อำนาจกำกับดูแลทั่วไป

มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 กำหนดให้ “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร เพื่อการนี้จะสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีและสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้”

กฎหมายมาตรานี้เป็นมาตราสำคัญที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำกับดูแลธนาคารเป็นการทั่วไปนอกเหนือจากอำนาจตามกฎหมายในมาตราอื่นๆ ซึ่งโดยหลักก็เป็นอำนาจในการกำกับดูแลเพื่อให้ธนาคารปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

ข. อำนาจกำกับดูแลเฉพาะเรื่อง

นอกเหนือจากอำนาจรัฐมนตรีในการกำกับดูแลธนาคารเป็นการทั่วไปแล้ว พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 ในมาตราอื่นๆ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้

(1) อนุมัติเพิ่มทุน ตามมาตรา 10

(2) อนุมัติใช้เงินหมุนเวียนจากแหล่งอื่น มาตรา 11 (9)

(3) แต่งตั้งและประธานกรรมการและกรรมการ มาตรา 13 และ 15

(4) กำหนดค่าตอบแทนกรรมการ มาตรา 19

(5) ออกกฎกระทรวงเรื่องเงินกองทุน มาตรา 22

3.2.1.5 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 กำหนดให้ธนาคารดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

กฎหมายของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยกำหนดเรื่องการกำกับดูแลด้านความมั่นคงไว้เพียงเรื่องเดียวคือเรื่องการดำรงเงินกองทุน (Capital requirement) ของธนาคารไว้โดยเป็นไปตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 ที่กำหนดให้ธนาคารต้องดำรงอัตราส่วนเงินทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่น้อยกว่าร้อยละ 8 และสำหรับธุรกรรมประเภทการรับประกันความเสี่ยงในการได้รับชำระเงินจากผู้ซื้อหรือธนาคารของผู้ซื้อหรือการลงทุนในต่างประเทศให้ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของภาระผูกพันดังกล่าว[5]

3.2.2 พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545

3.2.2.1 วัตถุประสงค์การจัดตั้งและความสามารถในการดำเนินธุรกิจ

ก. ขอบวัตถุประสงค์

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดให้ “ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยายหรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน ร่วมลงทุน ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือให้บริการที่จำเป็นอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

มาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์หลักของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย ซึ่งมีบทบาทในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถมีช่องทางในการหาเงินทุนเพื่อไปทำธุรกิจซึ่งรัฐบาลเล็งเห็นว่าควรให้ความสำคัญแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งสามารถเป็นรากฐานในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับจุลภาคธุรกิจเหล่านี้โดยมากจะมีความเสี่ยงในการทำธุรกิจสูงเนื่องจากว่าเป็นธุรกิจที่กำลังเติบโตทำให้หาโอกาสในการเข้าถึงสินเชื่อได้ยากหรืออาจเข้าถึงในต้นทุนทางการเงินที่สูงกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ โดยขอบเขตวัตถุประสงค์การดำเนินงานหรือความสามารถในการประกอบธุรกิจของธนาคารพัฒนา

---

[5] ข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยสามารถทำธุรกรรมได้หลากหลายเทียบเท่าธนาคารพาณิชย์[6] เพียงแต่จะถูกจำกัดกลุ่มลูกค้าให้มีเฉพาะแต่กลุ่มที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเท่านั้นและที่สำคัญธนาคารยังมีลักษณะสำคัญคือจะไม่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป

ข. ข้อห้ามของธนาคาร

(1) การลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับกรรมการ

มาตรา 13 (1) กำหนดห้ามมิให้ธนาคารลงทุนในกิจการใดที่กรรมการ กรรมการบริหาร หรือผู้จัดการของธนาคารเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นกรรมการ หรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือมีส่วนได้เสียอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(2) ให้สินเชื่อต่างๆแก่ผู้บริหารและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 13 (2) กำหนดห้ามมิให้ธนาคารให้สินเชื่อหรือประกันหนี้ใด ๆ ของบุคคล ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหาร หรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงินที่ผู้บริหาร เป็นผู้สั่งจ่ายหรือผู้ออกตั๋วหรือผู้สลักหลัง โดยกฎหมายได้กำหนดห้ามให้สินเชื่อครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารของธนาคาร

(3) การจ่ายเงินหรือทรัพย์สินแก่ผู้บริหาร

มาตรา 13 (3) กำหนดห้ามมิให้ธนาคารจ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กรรมการ กรรมการบริหาร ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคาร เป็นค่านายหน้า หรือค่าตอบแทนสำหรับหรือเนื่องแต่การกระทำหรือการประกอบธุรกิจใด ๆ ของธนาคาร ทั้งนี้ นอกจากเบี้ยประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด บำเหน็จรางวัลประจำปีตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตลอดจนเงินเดือนและเงินอื่น ๆ ซึ่งพึงจ่ายตามข้อบังคับของธนาคาร

(4) การมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์

มาตรา 13 (4) กำหนดห้ามมิให้ธนาคารซื้อหรือมีไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับผู้จัดการ พนักงานและลูกจ้างของธนาคารใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของธนาคาร

---

[6] มาตรา 12 (14) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545

(ข) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้ จากการประกันสินเชื่อหรือจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ซึ่งจำนองหรือซึ่งเป็นประกันการชำระหนี้ไว้แก่ธนาคารจากการขายทอดตลาด

3.2.2.2 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการธนาคารไวจำนวน 11 คน ดังนี้[7]

- ประธานกรรมการ
- กรรมการอื่นไม่เกิน 9 คน เลือกตั้งจากผู้ถือหุ้น
- ผู้จัดการธนาคาร

ข. คุณสมบัติกรรมการ

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดว่า “ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ

(1) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคาร ยกเว้นผู้จัดการ

(2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(3) เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(4) เคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นที่ได้กระทำหรือมีส่วนในการกระทำอันเป็นเหตุให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(5) เป็นข้าราชการการเมืองหรือเป็นผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(6) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ”

---

7 มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดว่า ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ค. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ

กรรมการของธนาคารมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

ง. การพ้นจากตำแหน่ง

เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งกำหนดไว้ใน มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 16 กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15

(4) ที่ประชุมผู้ถือหุ้นมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นของผู้ถือหุ้นที่มาประชุมทั้งหมด

(5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20” [8]

จ. อำนาจของคณะกรรมการ

มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคารภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 11 อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) การออกข้อบังคับว่าด้วยหุ้นของธนาคาร

(2) การออกข้อบังคับว่าด้วยการให้กู้เงิน การค้ำประกันหนี้ การขายหรือขายลดช่วงตั๋วเงิน แก่สถาบันการเงินต่าง ๆ การรับจำนำ การรับจำนอง และการประกอบธุรกิจอื่นของธนาคาร

(3) การออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานและการดำเนินกิจการของธนาคาร

(4) การออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นของธนาคาร

---

[8] มาตรา 20 กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องซึ่งที่ประชุมพิจารณาให้แจ้งการมีส่วนได้เสียของตนให้คณะกรรมการทราบ และห้ามมิให้ผู้นั้นร่วมประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าว

(5) การออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน ทรัพย์สิน การบัญชี รวมทั้งการตรวจสอบภายในของธนาคาร

(6) การออกข้อบังคับว่าด้วยสวัสดิการพนักงาน ลูกจ้างของธนาคารและครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

(7) การตั้งสาขาหรือสำนักงานผู้แทนของธนาคาร”

ฉ. คณะกรรมการบริหาร

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดว่า “คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารอื่นอีกไม่เกินสามคน และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง ให้กรรมการบริหารที่คณะกรรมการแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปี และให้นำบทบัญญัติมาตรา 15 มาตรา 16 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 17 มาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับแก่ลักษณะต้องห้าม การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารด้วยโดยอนุโลม”

ช. ความรับผิดของกรรมการ

กฎหมายได้กำหนดความรับผิดของคณะกรรมการธนาคารไว้ใน มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดว่า “กรรมการหรือกรรมการบริหารต้องรับผิดเพื่อความเสียหายใด ๆ อันเกิดขึ้นแก่ธนาคารหากมีการดำเนินการ โดยฝ่าฝืนมาตรา 13 เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ร่วมทำกิจการนั้น ๆ หรือกิจการดังกล่าวได้กระทำไปโดยมิได้อาศัยมติของที่ประชุมคณะกรรมการ หรือได้คัดค้านในที่ประชุมคณะกรรมการโดยปรากฏในรายงานการประชุม หรือได้ทำหนังสือคัดค้านยื่นต่อประธานที่ประชุมภายในสามวันนับแต่วันที่มีการรับรองรายงานการประชุม” โดยกำหนดความรับผิดกรณีที่กรรมการหรือกรรมการบริหารธนาคารที่ก่อให้เกิดความเสียหายจากการกระทำที่เป็นข้อห้ามตามกฎหมาย

3.2.2.3 อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล

ก. อำนาจการกำกับดูแลโดยทั่วไป

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดว่า “ในระหว่างที่ธนาคารมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร เพื่อการนี้จะสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การ

กำกับดูแล รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ธนาคารปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีและสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารได้”

ข. อำนาจกำกับดูแลเฉพาะเรื่อง

นอกเหนือจากอำนาจรัฐมนตรีในการกำกับดูแลธนาคารเป็นการทั่วไปตามกฎหมายในมาตรา 32 ข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้

(1) อนุมัติจัดตั้งสาขา มาตรา 7

(2) เห็นชอบจัดตั้งบริษัทลูก มาตรา 12 (13)

(3) ให้ความเห็นชอบในการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป มาตรา 12 (14)

(4) กำหนดค่าตอบแทนกรรมการ ผู้บริหาร มาตรา 30

3.2.2.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดว่า “ให้ธนาคารดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์หนี้สิน หรือภาระผูกพันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

สำหรับการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำของธนาคารธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2549 ที่กำหนดการนับสินทรัพย์ใดรวมเข้าเป็นเงินกองทุนและอัตราส่วนในการดำรงเงินกองทุนเมื่อคำนวณแล้วให้มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อผลลัพธ์ที่ได้ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดจุดห้า และอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งต่อผลลัพธ์ที่ได้ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละสี่จุดสองห้า[9]

3.2.3 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในฐานะที่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทุกแห่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเนื่องจากธนาคารเฉพาะกิจเหล่านี้เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือเกิดจากกรณีที่รัฐบาลถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีการกำหนดหน้าที่หรือควบคุมกำกับดูแลอีกหลายฉบับ ดังนี้

---

[9] ข้อ 2 – 3 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2549

3.2.3.1 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มีหลักการและเหตุผลคือ เนื่องจากคุณสมบัติกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน และการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวให้เหมาะและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จะช่วยให้กิจการรัฐวิสาหกิจได้ผลตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น และโดยที่กฎหมายว่าด้วยองค์การของรัฐบาลและกฎหมายว่าด้วยกิจการที่เป็นของรัฐได้บัญญัติถึงจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและพนักงานไว้แตกต่างกัน นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องให้แต่งตั้งบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้หลายวิสาหกิจ สภาวการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุหนึ่งให้การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร สมควรกำหนดให้ระบบกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน

สำหรับความสำคัญของของกฎหมายฉบับนี้ที่เกี่ยวข้องกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐก็คือธนาคารเฉพาะกิจของรัฐถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ทุกแห่งจึงต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ที่จะมีมาตรการทางกฎหมายต่างๆที่ต้องปฏิบัติตามเพิ่มเติมจากกฎหมายของแต่ละธนาคาร ดังนี้

ก. กำหนดคุณสมบัติของกรรมการรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 กำหนดคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กำหนดว่าต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่ฟั่นเฟือน วิกลจริต ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่มีส่วนได้เสียในกิจการของรัฐวิสากิจ เป็นต้น[10]

ข. กำหนดจำนวนของคณะกรรมการ

กฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีกรรมการได้รวมทั้งสิ้นไม่เกินสิบเอ็ดคน แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจใดมีข้อกำหนดให้มีกรรมการน้อยกว่าสิบเอ็ดคนก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้นั้น แต่หากรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องมีกรรมการเกินกว่าสิบเอ็ดคน ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอขออนุมัติ

---

[10] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

จากคณะรัฐมนตรีได้เป็นการเฉพาะรายรัฐวิสาหกิจ แต่ทั้งนี้จำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้นต้องไม่เกินสิบห้าคน[11]

ค. การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ

กำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งไว้สามกรณีกล่าวคือ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ และมีกำหนดวาระการดำรงคราวละสามปี[12]

ง. กำหนดคุณสมบัติผู้บริหาร

ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ หมายถึง ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น[13] ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติคล้ายกับกรณีของกรรมการ กล่าวคือ ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่ฟั่นเฟือน วิกลจริต ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่มีส่วนได้เสียในกิจการของรัฐวิสากิจ และเพิ่มเติมคุณสมบัติเฉพาะบางประการ เช่น ต้องสามารถทำงานได้เต็มเวลา และไม่เป็น หรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่การเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าวโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น[14]

จ. การจ้างและการแต่งตั้งผู้บริหาร

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 กำหนดกระบวนการในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหลายขั้นตอน โดยเริ่มจากการที่คณะกรรมการสรรหาของรัฐวิสาหกิจดำเนินการสรรหาบุคคลผู้ที่เหมาะสมเสนอให้คณะกรรมการหรือผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งและทำสัญญาจ้างผู้บริหารตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด[15]

---

[11] มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

[12] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

[13] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

[14] มาตรา 8 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

[15] มาตรา 8 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

ฉ. การพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหาร

นอกจากกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจนั้นจะระบุเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารไว้เป็นการเฉพาะแล้ว พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ก็มีการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งไว้เช่นกัน ได้แก่ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 ตรี ขาดการประชุมคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร สัญญาจ้างสิ้นสุดลง และถูกเลิกสัญญาจ้าง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พบว่ามีการกำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดไว้เพิ่มเติมจากกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจจึงต้องพิจารณาคู่กันเสมอ อย่างไรก็ตามหากมีกรณีที่กฎหมายจัดตั้งมีความขัดแย้งกันกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยได้ให้แนวคำวินิจฉัยไว้ว่าให้ใช้บทบัญญัติเข้มงวดกว่ามาใช้บังคับ

3.2.3.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

ในปัจจุบันรูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้มีเพียงส่วนราชการเท่านั้น บางกรณีรัฐได้ลงทุนจัดตั้งองค์การเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทุนที่ได้ลงไปหรือหุ้นที่รัฐได้ถือไว้นั้นเป็นทรัพย์สินของประเทศชาติและนอกจากนี้องค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานดังกล่าวยังไม่ต้องถูกจำกัดให้ปฏิบัติตามระเบียบราชการโดยเคร่งครัด หากผู้ปฏิบัติงานไม่อยู่ในข่ายการควบคุมหรือถูกลงโทษอย่างหนัก เมื่อกระทำความผิดแล้ว อาจทำให้การดำเนินงานขององค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานประสบความล้มเหลวและเกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดโทษสำหรับพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐประเภทนี้ขึ้น โดยให้มีลักษณะเทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดของเจ้าพนักงาน

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความหมายของคำว่า “พนักงาน” หมายความว่า[16] ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็น

[16] มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

ของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ นอกจากผู้เป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมายและมีการกำหนดฐานความผิดของพนักงาน ดังนี้

(1) การเบียดบังทรัพย์หรือยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์โดยทุจริต (มาตรา 4)

(2) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (มาตรา 5)

(3) การเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นโดยมิชอบ (มาตรา 6)

(4) การกระทำหรือไม่กระทำการในหน้าที่โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์ (มาตรา 7)

(5) การใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต (มาตรา 8)

(6) การจัดการหรือดูแลกิจการเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 9)

(7) การจ่ายทรัพย์ในหน้าที่เกินกว่าที่ควรเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 10)

3.3 องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยทั่วไปจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังเป็นหลัก ส่วนการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจกระทรวงการคลังมีการมอบอำนาจให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจสอบ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน นอกจากนี้ในฐานะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงอาจได้รับการตรวจสอบจากองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่งด้วย

3.3.1 กระทรวงการคลัง[17]

กระทรวงการคลังนับเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเงินของแผ่นดิน มีภารกิจทั้งด้านการหารายได้ ควบคุมรายจ่าย และจัดการทรัพย์สินที่รัฐบาลเป็นเจ้าของซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 10 กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรัษฎากร กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจ ดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่

---

[17] กระทรวงการคลัง, ภาพรวมกระทรวงการคลัง [ออนไลน์], 5 สิงหาคม 2556, แหล่งที่มา : http://www.mof.go.th/ home/overall_1.html

ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลังจะครอบคลุมการกำกับดูแลโดยทั่วไปทั้งในส่วนของการกำหนดเกณฑ์กำกับความมั่นคงและอำนาจในการสั่งการเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่ง ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายทุกฉบับ และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปมีอำนาจพิจารณา ควบคุมการกระทำหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน รวมถึงอำนาจสั่งการให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านั้นชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังมีอำนาจในการกำกับดูแลเฉพาะเรื่องเช่น การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการธนาคาร อนุมัติให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ เป็นต้น

หน่วยงานภายในกระทรวงการคลังที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจมี 2 หน่วยงาน กล่าวคือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) และสำนักงานคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

3.3.1.1 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังโดยมีฐานะเทียบเท่ากรม จัดตั้งเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2504 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2504 เนื่องจากเห็นว่าต้องมีหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนานโยบาย ศึกษาวิจัยวิทยาการทางด้านวิชาการด้านเศรษฐกิจการคลัง เพื่อปรับปรุงการบริหารงานทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง นอกจากนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงก่อตั้งขึ้น โดยยุบกองเศรษฐกิจการคลังและกองสถิติในสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังไปอยู่ในหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่นี้และแต่งตั้ง ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นผู้อำนวยการสำนักงานฯคนแรก[18]

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นหน่วยงานหลักด้านนโยบายทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศไทย มีบทบาทและภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและออกแบบ ปรับปรุง และพัฒนา

---

[18] สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ประวัติความเป็นมาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง [ออนไลน์], 2 กุมภาพันธ์ 2556, แหล่งที่มา : http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Category&file=categoryview&categoryID=CAT0000065

นโยบายและมาตรการด้านการคลัง ระบบการเงิน รวมทั้งเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้แก่กระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในนโยบายและผลงานให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ประชาชน และหน่วยงานทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมไปถึงทำหน้าที่ในเชิงวิชาการทางด้านเศรษฐกิจ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยประเด็นต่างๆ และจะมีการเผยแพร่ผลงานวิจัยออกมาให้สาธารณชนศึกษาอย่างสม่ำเสมอ

บทบาทของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ[19]

(1) กำกับการดำเนินนโยบาย โดยมีหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงบทบาทและทิศทางในอนาคตของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง

(2) กำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยมีหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์กำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้กิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และลดความเสี่ยงในการประกอบกิจการ

(3) ปรับปรุงบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งจะมีการศึกษา วิเคราะห์บทบาทและภารกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในภาวการณ์เปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว

(4) ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางเพื่อจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแห่งใหม่ที่อาจมีความจำเป็นต่อการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมหรือสนับสนุนภาคเศรษฐกิจบางประเภทเพิ่มเติม

(5) เสนอแนะมาตรการรวมทั้งวางแนวทางในการปฏิบัติหรือการดำเนินงานเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่างๆ เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและดำเนินนโยบายของรัฐบาล

(6) จัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้มีความทันสมัยและเพียงพอต่อการนำไปใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการเสนอแนะนโยบายต่างๆ

---

[19] สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย. (เอกสารการวิจัย กระทรวงการคลัง,2548), หน้า 68.

3.3.1.2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมบัญชีกลาง โดยในวาระแรกมีฐานะเป็นแผนกรัฐวิสาหกิจในกองรายได้ ของกรมบัญชีกลาง ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้กรมบัญชีกลางยกฐานะแผนกรัฐวิสาหกิจในกองรายได้เป็นกองรัฐวิสาหกิจตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2520 เพื่อรับผิดชอบดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยเน้นการควบคุมและกำหนดนโยบายด้านการเงินการบัญชีและการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ

ต่อมากระทรวงการคลังมีนโยบายปรับเปลี่ยนภารกิจของกรมบัญชีกลางจากการควบคุมและปฏิบัติการ มาเป็นการกำกับดูแลให้คำปรึกษา แนะนำส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนกระจายอำนาจด้านการเงินการคลังไปให้ส่วนราชการต่างๆและส่วนภูมิภาคมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีนโยบายรวมหน่วยงานที่มีภารกิจความรับผิดชอบในลักษณะใกล้เคียงกันเป็นส่วนราชการเดียวกันโดยมีฐานะสูงกว่ากอง จึงปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในกรมบัญชีกลางใหม่อีกครั้งเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความคล่องตัวมีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น ต่อมา"กองรัฐวิสาหกิจ" จึงเปลี่ยนฐานะเป็น "สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ" ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2538

ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ภาครัฐได้ให้ความสำคัญในการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้แก่รัฐวิสาหกิจและเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้นเพื่อให้สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐมีความสามารถมากขึ้นในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผล จึงได้ยกฐานะ “สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ” เป็น “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545[20]

ปัจจุบัน สคร. มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลในการบริหารหลักทรัพย์ของรัฐในกิจการที่รัฐถือหุ้นรวมทั้งเสนอแนะนโยบาย, แผน, ระเบียบ, และมาตรการในการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาและเพิ่มมูลค่ารัฐวิสาหกิจและมีบทบาทในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังนี้[21]

(1) ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้ประกอบธุรกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล

---

[20] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ประวัติความเป็นมา สคร [ออนไลน์], 3 เมษายน 2556, แหล่งที่มา : http://www.sepo.go.th/2011-06-07-09-52-56/sepo-history.htm

[21] กฤษฎา อุทยานิน เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง**นโยบายกึ่งการคลังกับบทบาทสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs)**. นำเสนอที่กระทรวงการคลัง 27 สิงหาคม 2552

(2) กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในด้านต่างๆของรัฐวิสาหกิจ

(3) ดำเนินการกำหนดนโยบายการแต่งตั้งและการกำกับดูแลกรรมการผู้แทนกระทรวงการคลัง

(4) เสนอความเห็นในเรื่องการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจรวมทั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงนโยบายหรือการทำงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(5) นำเสนอนโยบายในการประชุมผู้ถือหุ้น

(6) จัดสรรกำไรสุทธิ รายได้นำส่ง โบนัส ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดขึ้น เพื่อความเหมาะสมระหว่างในทำรายได้ของรัฐวิสาหกิจและระบบแรงจูงใจในการทำงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

(7) จัดทำบทวิเคราะห์รายไตรมาส รายปี เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง บทบาท แก้ปัญหาในด้านต่างๆของรัฐวิสาหกิจต่อไป

3.3.2 ธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางของประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและดูแลระบบการเงินให้มั่นคงและสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบการเงินของประเทศ สำหรับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 120 แห่ง พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า

“มาตรา 120 เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการได้

(1) กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น

(2) มีอำนาจสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(3) มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดให้แก่บุคคลดังกล่าว

(4) กำหนดแนวนโยบายเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการหรือถือปฏิบัติ

(5) มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติหรือยับยั้งการกระทำของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติเพิ่มเติมหรือให้นำบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้"

ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มีการมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541[22] ตามประกาศกระทรวงการคลังที่ 147/2441 ในสมัยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่ากระทรวงการคลัง โดยให้มีอำนาจตรวจสอบธนาคารเฉพาะกิจของรัฐและนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

3.3.3 องค์กรกำกับดูแลอื่น

3.3.3.1 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน[23]

การตรวจเงินแผ่นดินเริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยทรงจัดตั้ง "ออดิตออฟฟิส"(มาจากคำภาษาอังกฤษคือ Audit Office หมายถึง สำนักงานตรวจสอบบัญชี) และแต่งตั้งเจ้าพนักงาน "ออดิเตอเยเนอราล" (มาจากคำภาษาอังกฤษคือ Auditor General หมายถึง ตำแหน่งสูงสุดของสำนักงานตรวจสอบบัญชี) เป็นพนักงานสำหรับตรวจบัญชีและสิ่งของของแผ่นดินขึ้น จนพัฒนามาจนกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบเงินแผ่นดินในทุกวันนี้ ปัจจุบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามความในมาตรา 312 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 333 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาใน เรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับ

---

[22] เพลินพิศ สัตย์สงวน, สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์, การสัมมนาวิชาการประจำปี, 2549, หน้า 12.

[23] สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ประวัติการตรวจเงินแผ่นดินไทย [ออนไลน์], 23 พฤศจิกายน 2556, แหล่งที่มา : http://www.oag.go.th/AboutOAG/history.jsp.

ทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดและการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

สำหรับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ การทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายนอก ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและที่สำคัญกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่งก็มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงินแห่งนั้นไว้โดยเฉพาะ ดังเช่น กรณีของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 กำหนดว่า “ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของธนาคารและเสนอรายงานผลการสอบบัญชีต่อรัฐมนตรี” กรณีธนาคารออมสิน ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบรรดาบัญชีธนาคารออมสิน” เป็นต้น

3.3.3.2 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ หลัก 2 ประการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ (Regulator) เพื่อสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และอำนาจหน้าที่ในฐานะของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) โดยกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย[24] รวมทั้งเป็นหน่วยงานตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีบทบาทในการกำกับดูแลในส่วนของธุรกรรมทางการเงินของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ถือว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นธุรกิจสถาบันการเงินรูปแบบหนึ่ง[25] ที่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐมีต่อลูกค้าในการตรวจสอบถึงแหล่งที่มา การเคลื่อนไหวของเงินเพื่อเป็นการป้องกันและตรวจสอบ

---

[24] สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ความเป็นมา [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2557, แหล่งที่มา : http://www.amlo.go.th/

[25] มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

การเคลื่อนย้ายเงินจากบัญชีธนาคาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการนำเงินไปใช้ในการกระทำความผิดหรือติดตามเงินที่ได้ไปจากการกระทำความผิดคืนสู่ผู้เสียหายตามกฎหมาย

3.4 เปรียบเทียบการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

3.4.1 มาตรการการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายที่ใช้ในการกำกับธนาคารพาณิชย์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2471 ต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายที่ใช้กำกับกิจการธนาคารเป็นการเฉพาะขึ้นมาในปี 2480 ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 และมีการแก้ไขในปี 2488 อย่างไรก็ตามได้มีการยกร่างกฎหมายขึ้นใช้แทนกฎหมายฉบับเดิม ได้แก่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งได้มีการแก้ไขเรื่อยมา โดยการแก้ไขครั้งต่อมาคือการแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2541 ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยถูกกำกับดูแลภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และกฎหมายลำดับรองต่างๆ เช่น กฎกระทรวงการคลัง หรือ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลก็คือธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และกระทรวงการคลัง ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีเกณฑ์กำกับดูแลสถาบันการเงินมีสาระสำคัญ 12 ประการ ดังต่อไปนี้[26]

3.4.1.1 การให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ

เนื่องจากการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจของประเทศอย่างใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง กฎหมายจึงกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีมาตรการในการตรวจสอบผู้ที่จะเข้ามาสู่ธุรกิจ[27]อย่างเข้มงวดและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของสถาบันและรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน

---

[26] ธนาคารแห่งประเทศไทย, สรุปเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจการเงิน [ออนไลน์], 23 ตุลาคม. 2556, แหล่งที่มา : http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/13families.pdf

[27] มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์จะกระทำได้เฉพาะนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด โดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ในการอนุญาตดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้

ทั้งนี้การให้อนุญาตจะครอบคลุมธนาคารพาณิชย์ 4 ประเภท กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (Retail Bank) ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ (Subsidiary) และสาขาของธนาคารต่างประเทศ (Branch) การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ พิจารณาจากความเหมาะสมของโครงสร้างผู้ถือหุ้นและแหล่งที่มาของเงินทุน แผนงานและการควบคุมภายใน รวมถึงข้อกำหนดของคุณสมบัติที่จำเป็นและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้บริหาร[28] และในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นธนาคารต่างประเทศจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้กำกับในประเทศของตนให้ทำธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศอื่นได้

3.4.1.2 ขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์[29]

ธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตสามารถประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้เท่านั้น เนื่องจากว่ากฎหมายไม่ต้องการให้สถาบันการเงินนำเงินของประชาชนที่ไปลงทุนหรือฝากเงินกับสถาบันการเงินมีความเสี่ยงหรือนอกเหนือการอนุญาต โดยธนาคารพาณิชย์มีสิทธิทำธุรกิจพื้นฐานของธนาคารพาณิชย์ เช่น การรับฝากเงิน และการให้สินเชื่อเป็นต้น ต่อมา ธนาคารแห่งประเทศไทยยังอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบ "ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการธนาคารพาณิชย์" โดยพิจารณาจากความเสี่ยงของธุรกรรม การบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินและประโยชน์จากการให้บริการ โดยธุรกิจที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยอนุญาตเพิ่มเติม 5 กลุ่ม ได้แก่ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ ธุรกิจอนุพันธ์ทางการเงิน ธุรกิจธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ (e-banking) ธุรกิจการเงินและธุรกิจการให้บริการอื่น ทั้งนี้เพื่อรองรับการดำเนินธุรกิจในสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

3.4.1.3 การกำกับแบบรวมกลุ่ม

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ปัจจุบันมีการปรับตัวตามสภาวะการแข่งขันทางธุรกิจที่สูงขึ้น โดยมีการสร้างกลุ่มธุรกิจที่มีการให้บริการทางการเงินที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยการตั้งบริษัทลูกหรือการซื้อกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน ลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเพิ่มทางเลือกและตอบสนองความต้องการให้แก่ลูกค้ามากที่สุด จะเห็นได้จากแต่เดิมธนาคารพาณิชย์มีการให้บริการเพียงแต่การรับฝากเงินและการให้สินเชื่อเท่านั้น แต่ปัจจุบันธนาคาร

---

[28] ประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ ลงวันที่ 23 มกราคม 2547

[29] ธนาคารแห่งประเทศไทย, ขอบเขตธุรกิจธนาคารพาณิชย์[ออนไลน์], 23 ตุลาคม 2556, แหล่งที่มา: http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/02_BusScope.pdf

เหล่านั้นได้มีการทำธุรกิจทางการเงินอื่นเช่น ธุรกิจหลักทรัพย์ กองทุนรวม ประกันภัย เช่าซื้อ ลีสซิ่ง เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวสถาบันการเงินภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีการดำเนินธุรกิจแบบเครือข่าย หรือกลุ่มธุรกิจทางการเงิน มีความความเสี่ยงทางธุรกิจเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการประกอบธุรกิจตามปกติ การกำกับดูแลสถาบันการเงินแบบองค์กรเดี่ยว (Solo Basis) อาจไม่เพียงพอ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ขยายขอบเขตการกำกับดูแลให้ครอบคลุมถึงกลุ่มธุรกิจทางการเงิน โดยปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มใช้การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) กับธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศก่อนซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานสากล[30]

3.4.1.4 ความเสี่ยงด้านเครดิต[31]

ความเสี่ยงด้านเครดิต หมายถึง ความเสี่ยงที่ลูกหนี้หรือคู่สัญญาของธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อ การลงทุน และการก่อภาระผูกพัน เช่น ลูกหนี้ไม่สามารถชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยตามที่ตกลงไว้กับธนาคารพาณิชย์ได้ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ในฐานะเจ้าหนี้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อฐานะความมั่นคง ความเชื่อมั่นและชื่อเสียงของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งความเสี่ยงด้านเครดิตจะมีความรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับคุณภาพของสินเชื่อและเงินลงทุน ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงจำเป็นต้องมีนโยบายการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม

ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีการกำหนดแนวนโยบายเพื่อกำกับดูแลสินเชื่อตามความเสี่ยงที่แตกต่างกัน รวมถึงแนวนโยบายด้านคุณภาพสินเชื่อเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีการพิจารณาอนุมัติสินเชื่ออย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เพื่อให้มีการกระจายความเสี่ยงที่เหมาะสม ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับลูกหนี้รายใหญ่ การให้สินเชื่อและลงทุนในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง (Related Lending) เป็นต้น

3.4.1.5 ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง[32]

---

[30]ธนาคารแห่งประเทศไทย, หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม [ออนไลน์], 23 ตุลาคม 2556,แหล่งที่มา : http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/03_Consolidate.pdf

[31]ธนาคารแห่งประเทศไทย, ความเสี่ยงทางด้านเครดิต [ออนไลน์], 25 ตุลาคม 2556, แหล่งที่มา : http://www.bot.or.th/Thai/ FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/04_Cr_Risk.pdf

[32]สรุปความจาก ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 7/2555 เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2555

ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถชำระหนี้สินและภาระผูกพันตามสัญญา เนื่องจากไม่สามารถเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นเงินสดได้ทันเวลา หรือไม่สามารถจัดหาเงินทุนได้เพียงพอ หรือสามารถจัดหาเงินทุนได้แต่ด้วยต้นทุนที่สูงเกินกว่าจะยอมรับได้ ซึ่งหากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่น จนผู้ฝากเงินต่างไปถอนเงินฝากหรือเจ้าหนี้เรียกหนี้สินคืนก่อนครบกำหนด ซึ่งจะทำให้ขาดสภาพคล่องมากยิ่งขึ้น จนอาจทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของเงินฝากทุกประเภท เงินกู้ยืมระยะสั้นจากต่างประเทศ และเงินกู้ยืมที่มีอนุพันธ์ทางการเงินแฝง และให้คณะกรรมการของธนาคารพาณิชย์จัดทำนโยบายและแผนการบริหารสภาพคล่อง

3.4.1.6 ความเสี่ยงด้านการตลาด[33]

ความเสี่ยงด้านตลาด หมายถึง ความเสี่ยงที่ธนาคารพาณิชย์อาจได้รับความเสียหายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของสินทรัพย์ หนี้สินและภาระผูกพัน อันเกิดจากความเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ย ราคาตราสารทุน อัตราแลกเปลี่ยนและราคาสินค้าโภคภัณฑ์ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีแนวทางการกำกับดูแล ความเสี่ยงด้านตลาดของสถาบันการเงินจะมีอยู่ทั้งในสวนของ บัญชีเพื่อการค้า (Trading book) และบัญชีเพื่อการธนาคาร (Banking Book) ดังนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารความเสี่ยงด้านตลาดที่ดี จึงมีการกำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำนโยบายที่เหมาะสม การดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง รวมถึงการจัดทำรายงาน เป็นต้น

3.4.1.7 ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ[34]

ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ หมายถึง ความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการขาดธรรมาภิบาลและการขาดการควบคุมที่ดี โดยอาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงาน คน ระบบงาน หรือเหตุการณ์ภายนอก และส่งผลกระทบต่อฐานะการเงิน รายได้ เงินกองทุน และชื่อเสียงของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ รวมถึงความเสี่ยงด้านกฎหมายด้วย ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามแนวนโยบายการบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ พัฒนาระบบข้อมูลความเสียหายที่เกิดจากความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้บริการจาก

---

[33] ธนาคารแห่งประเทศไทย, ความเสี่ยงด้านตลาด [ออนไลน์], 25 ตุลาคม. 2556, แหล่งที่มา : http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/06_Mrk_Risk.pdf.

[34] ธนาคารแห่งประเทศไทย, ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ [ออนไลน์], 25 ตุลาคม 2556, แหล่งที่มา : http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/07_Op_Risk.pdf.

ผู้ให้บริการรายอื่น หลักเกณฑ์การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและแนวนโยบายเพื่อการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

3.4.1.8 เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง[35]

เงินกองทุน หมายถึง เงินทุนที่สถาบันการเงินสามารถใช้รองรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจต่างๆ เช่น การให้สินเชื่อ การลงทุนหรือการก่อภาระผูกพันต่างๆ โดยเงินกองทุนจะประกอบไปด้วยส่วนของผู้ถือหุ้น ตราสารหนี้ที่มีลักษณะคล้ายทุนและเงินสำรองที่สถาบันการเงินได้กันไว้แล้วสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นปกติอีกด้วย

เงินกองทุนจัดเป็นตัววัดความมั่นคงของสถาบันการเงิน เนื่องจากเงินกองทุนจะช่วยรองรับมิให้ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นไปกระทบต่อผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงกำหนดแนวทางการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ใน 2 ด้าน คือ ด้านคุณภาพขององค์ประกอบของเงินกองทุน และด้านความเพียงพอของเงินกองทุน

ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องเงินกองทุนไว้ควบคุมเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางสากลโดยแบ่งเงินกองทุนเป็น 2 ระดับ คือ เงินกองทุนชั้นที่ 1 หรือเงินกองทุนหลัก (Core Capital) ได้แก่ ทุนที่ชำระแล้ว เป็นต้น และเงินกองทุนชั้นที่ 2 หรือเงินกองทุนส่วนเพิ่ม (Supplement Capital) ได้แก่ เงินสำรองจากมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการตีราคาที่ดินและอาคาร นอกจากนี้ในด้านความเพียงพอของเงินกองทุน ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) เป็นเครื่องมือวัดความเพียงพอของเงินกองทุนโดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทย ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่า 8.5% ซึ่งตามหลักการ Basel I เงินกองทุนใช้ในการรองรับความเสี่ยงในงบการเงินซึ่งคลอบคลุมถึงความเสี่ยงด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านตลาด และเพื่อให้สามารถสะท้อนความเสี่ยงได้ดีขึ้น Basel II จึงได้เพิ่มเรื่องความเสี่ยงด้านปฏิบัติการด้วย[36]

3.4.1.9 การคุ้มครองผู้บริโภค

เนื่องจากผู้มาใช้บริการสถาบันการเงินส่วนใหญ่เป็นประชาชนทั่วไปซึ่งอาจจะไม่สามารถมีความรู้หรือได้รับข้อมูลที่เพียงพอแก่การตัดสินใจใช้บริการจากสถาบันการเงิน เพื่อให้

---

[35] ธนาคารแห่งประเทศไทย, เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง [ออนไลน์], 25 ตุลาคม 2556 , แหล่งที่มา: http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/08_Capital_Adequacy.pdf.

[36] ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 12/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนสำหรับธนาคารพาณิชย์ ลงวันที่ 8 พ.ย. 2555

ผู้บริโภคมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจก่อนเลือกใช้บริการเพิ่มมากขึ้นและมีหลักฐานการชำระเงินที่สามารถตรวจสอบได้ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมา[37] และธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจที่มิใช่สถาบันการเงิน (Non-bank) เปิดเผยข้อมูลอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้สินเชื่อ และอัตราค่าธรรมเนียม ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด[38]

3.4.1.10 ธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการของธนาคารพาณิชย์มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และน่าเชื่อถือ ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การเพิ่มมูลค่าในกิจการและความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ในระยะยาว ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลของธนาคารพาณิชย์มุ่งเน้นเรื่อง บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โครงสร้างของคณะกรรมการ การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูล และความโปร่งใส ซึ่งจะเอื้อต่อบทบาทของตลาดในการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์อันเป็นพื้นฐานของระบบวินัยจากตลาด (Market Discipline)[39]

3.4.1.11 มาตรฐานการบัญชี

สถาบันการเงินต้องบันทึกบัญชีตามมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชีและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งในบางกรณีธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดหลักเกณฑ์การบันทึกบัญชีสำหรับรายการที่เป็นการเฉพาะสำหรับธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ โดยให้มีหลักการสอดคล้องกับมาตรฐานการบัญชีหรือกำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องที่ยังไม่มีมาตรฐานการบัญชีกำหนดไว้ เพื่อให้การแสดงรายการในงบการเงินและการเปิดเผยข้อมูลมีความเพียงพอและโปร่งใส ซึ่งช่วยให้นักลงทุน และผู้ใช้งบการเงินมีข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ[40]

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

---

[37] มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

[38] ธนาคารแห่งประเทศไทย, การคุ้มครองผู้บริโภค [ออนไลน์], 18 ตุลาคม 2556 , แหล่งที่มา: http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/09_Protect_Consumer.pdf

[39] ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธรรมมาภิบาล [ออนไลน์], 26 ตุลาคม 2556 , แหล่งที่มา: http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/10_Good_Governant.pdf

[40] ธนาคารแห่งประเทศไทย, มาตรฐานการบัญชี [ออนไลน์], 2 ธันวาคม 2556 , แหล่งที่มา : http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/11_Account_Standard.pdf

3.4.1.12 มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน [41]

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการแก้ไขจัดการสถาบันการเงินที่มีฐานะหรือการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งมาตรการดังกล่าว ได้แก่ การสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด แก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน การสั่งให้สถาบันการเงินเพิ่มทุน/ลดทุนถอดถอนผู้บริหารสถาบันการเงินนั้น หรือสั่งควบคุมกิจการ รวมถึงการสั่งเลิกกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เพื่อทำให้ทางการสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงทีอันจะเป็นการป้องกันปัญหาไม่ให้ลุกลามหรือกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและสร้างความเสียหายรุนแรงให้แก่ผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน โดยทางการจะมีมาตรการดูแลผู้ฝากเงินของสถาบันการเงิน ในกรณีประเทศไทย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก จะคุ้มครองผู้ฝากเงินตามที่ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ฝากเงินและดูแลเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

3.4.2 เปรียบเทียบการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐกับธนาคารพาณิชย์

เพื่อให้เกิดความเข้าใจให้ในการศึกษากฎเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐได้อย่างดีมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงนำกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์มาเปรียบเทียบ ซึ่งต้องการให้เห็นความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลธนาคารภาคเอกชนโดยธนาคารแห่งประเทศไทยกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่กำกับดูแลโดยกระทรวงการคลังทั้งหมด 10 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ

เนื่องจากธุรกิจการให้บริการธนาคารพาณิชย์ต้องมีการกำกับดูแลโดยเฉพาะเพราะเป็นธุรกิจที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและประชาชนโดยตรง การจัดตั้งและประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์นั้น ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 9 ซึ่งกำหนดว่า “การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์จะกระทำได้เฉพาะนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด โดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ในการอนุญาตดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้” อีกทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตเพิ่มเติมด้วย

สำหรับการจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในทางทฤษฎีและปฏิบัติย่อมไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการขออนุญาตจากทางการทำนองเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐย่อมเกิดจากการที่รัฐบาลตัดสินใจจัดตั้งขึ้นมาโดยตราเป็นกฎหมายเฉพาะหรือบาง

[41] ธนาคารแห่งประเทศไทย. สรุปเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจการเงิน, เรื่องเดียวกัน

กรณีอาจเกิดจากการที่รัฐเข้าไปถือหุ้นแล้วตรากฎหมายขึ้นมารองรับในภายหลัง (เช่น ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย) อย่างไรก็ตามการที่รัฐมีความต้องการจะจัดตั้งธนาคารเหล่านี้จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ว่าด้วยเรื่องการกระทำที่ไม่เป็นการแข่งขันกับเอกชน[42] และจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมามีความมั่นคงทางนิติสถานะและสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ขอบอำนาจหน้าที่ของธนาคารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธนาคารได้อย่างชัดเจนเพียงพอ

ประเด็นที่ 2 ขอบเขตธุรกิจของธนาคาร

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการกำหนดขอบเขตการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารพาณิชย์จะประกอบธุรกิจบริการทางการเงินได้ภายในขอบเขตที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเท่านั้น ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์สามารถทำธุรกิจโดยการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป การให้สินเชื่อ การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การซื้อขายตั๋วแลกเงินซึ่งรวมถึงการขายลดหรือขายช่วงลดตั๋วเงิน การรับรอง รับอาวัล ค้ำประกันตั๋วเงิน นอกจากนี้ ยังให้บริการเพิ่มเติมในด้านการค้ำประกันเงินกู้ยืม การให้บริการเกี่ยวกับการชำระเงินและโอนเงิน และการเสนอผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงให้แก่ลูกค้า เช่น ตราสารอนุพันธ์ด้านอัตราดอกเบี้ยและอนุพันธ์ด้านอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ทั้งนี้ นอกจากธุรกิจที่กล่าวข้างต้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้พิจารณาอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทำธุรกิจเพิ่มเติมเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุน (ตลาดตราสารหนี้หรือตราสารทุน) เช่น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์และให้ธนาคารพาณิชย์สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การให้บริการที่เกี่ยวกับการประกันวินาศภัย ประกันชีวิต การให้บริการธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น[43]

สำหรับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งธนาคารส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย กฎหมายจัดตั้งของธนาคารทั้งสองแห่งมีการจำกัดความสามารถในการประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินไว้ในกฎหมายจัดตั้งของทั้งสองธนาคาร ซึ่งจะเห็นได้ว่าธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่งสามารถดำเนินธุรกรรมทางการเงิน

---

[42] มาตรา 84 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

[43] มาตรา 36 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ให้ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ประกอบธุรกิจได้เฉพาะธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ แล้วแต่กรณีและธุรกิจที่เกี่ยวเนื่อง หรือจำเป็นต่อการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องหรือจำเป็นโดยแยกตามประเภทสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์แต่ละชนิดก็ได้ และจะกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องหรือจำเป็นนั้นด้วยก็ได้

ได้หลายรูปแบบ พอเทียบได้กับธนาคารพาณิชย์เพียงแต่ธนาคารทั้งสองแห่งไม่สามารถรับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไปได้ และมีข้อสังเกตว่า วัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจของธนาคารเฉพาะกิจทั้งสองจะมีเพียงกลุ่มลูกค้าเฉพาะกลุ่มเท่านั้น กล่าวคือ กรณีของ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ก็จะสามารถให้บริการเฉพาะแต่ลูกค้าที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการส่งออก นำเข้า การค้าการลงทุนระหว่างประเทศ เท่านั้น สำหรับ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ก็สามารถให้บริการเฉพาะกลุ่มลูกค้าที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเท่านั้นเช่นกัน

ประเด็นที่ 3 การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่ม

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยปัจจุบันพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากอยู่ท่ามกลางการแข่งขันสูง โดยธุรกิจธนาคารจะไม่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินเพียงอย่างเดียว แต่จะรวมไปถึงการให้บริการทางการเงินในหลายรูปแบบ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีมาตรการกำกับดูแลการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน (Financial Conglomerate) ซึ่งมีส่วนผลักดันให้สถาบันการเงินแม่ ต้องเข้าไปดูแลการดำเนินธุรกิจของบริษัทที่ตนเองเข้าไปถือหุ้น พร้อมๆกันกับการดูแลธุรกิจตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการรักษาระดับเงินกองทุนของกลุ่มธุรกิจทางการเงินให้เหมาะสม การรายงานนโยบายการดำเนินธุรกิจของกลุ่มและกำหนดนโยบายบริหารความเสี่ยงภายใน การจัดทำรายการทางการเงินของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน เป็นต้น

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทต่างๆ เพื่อจัดตั้งกลุ่มธุรกิจทางการเงินอันมีผลต่อการคิดคำนวณเงินกองทุน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุน และการนำส่งงบการเงินต่อธนาคารแห่งประเทศไทย การให้เงินทุนหรือสินเชื่อแก่บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงิน หรือการทำธุรกรรมกับบริษัทภายในกลุ่มธุรกิจการเงิน และข้อกำหนดในเรื่องการให้สินเชื่อ ลงทุน และก่อภาระผูกพันแก่ลูกหนี้รายใหญ่ เป็นต้น

ในประเด็นเรื่องการกำกับแบบรวมกลุ่ม ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่งได้ เนื่องจากลักษณะของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการที่มีเป้าหมายให้บริการทางการเงินเฉพาะด้าน จึงไม่สามารถดำเนินกิจการได้หลากหลายรูปแบบเท่ากับธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป การกำกับดูแลแบบรวมกลุ่มจึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐได้

ประเด็นที่ 4 ความเสี่ยงด้านเครดิต

ความเสี่ยงทางด้านเครดิตเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดของธุรกิจการธนาคารซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยมีการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ให้มีการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิตอย่างมี

ประสิทธิภาพ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออกมาตรการกำกับดูแลความเสี่ยงในด้านนี้ซึ่งมีกฎเกณฑ์ที่สำคัญ กล่าวคือ

(1) การกำกับด้านคุณภาพสินเชื่อ

การให้สินเชื่อเป็นธุรกรรมที่สำคัญที่สุดของธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของรายได้หลักและอาจมีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์มากที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ออกหลักเกณฑ์มาเพื่อกำกับการบริหารสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์หลายกฎเกณฑ์ ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาสินเชื่อ ตลอดจนถึงการประเมินและการติดตามสินเชื่อ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเรื่องสำคัญของการกำกับดูแลสินเชื่อในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดชั้นลูกหนี้และการกันสำรองเพื่อรองรับความเสียหาย[44]

สำหรับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กฎหมายจัดตั้งของธนาคารทั้งสองแห่งไม่ได้กำหนดเรื่องการจัดชั้นลูกหนี้และการกันสำรองเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติธนาคารทั้งสองแห่งอาจมีการออกแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ในรูปแบบของประกาศธนาคารที่ออกตามอำนาจของคณะกรรมการธนาคารที่สามารถทำได้ตามกฎหมาย

(2) การให้สินเชื่อแก่กิจการที่ธนาคารมีส่วนเกี่ยวข้อง (Related Lending)

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดมาตรการในการกำกับการให้สินเชื่อแก่ผู้บริหารระดับสูง เนื่องจากความเสี่ยงด้านเครดิตจากธุรกรรม การที่ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้มีอำนาจในธนาคาร สามารถอนุมัติสินเชื่อแก่ตนเองซึ่งอาจทำให้ตนได้ผลประโยชน์มากเกินควรหรืออาจไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสม กฎหมายจึงได้กำหนดประเภทของสินเชื่อที่ต้องห้ามไม่ให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อไว้บางกรณี ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดในเรื่องสินเชื่อต้องห้ามไว้ดังกรณีต่อไปนี้

(ก) ให้สินเชื่อ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อ หรือประกันหนี้แก่บรรดาผู้บริหารระดับสูง[45] เว้นแต่กรณีบัตรเครดิต หรือการให้สินเชื่อเพื่อเป็นสวัสดิการ

(ข) รับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงินที่บรรดาผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้สั่งจ่าย ผู้ออกตั๋ว หรือผู้สลักหลัง

---

44 มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ให้สถาบันการเงินจัดชั้นสินทรัพย์และภาระผูกพันที่เสียหายหรืออาจเสียหายและให้ตัดออกจากบัญชีหรือกันเงินสำรองไว้สำหรับสินทรัพย์และภาระผูกพันดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

45 ผู้บริหารระดับสูงตามกฎหมาย ได้แก่ กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่น ผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว

ในประเด็นเรื่องข้อห้ามทั้ง 2 ประการที่กล่าวไปนั้น กฎหมายของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยไม่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด แต่สำหรับกฎหมายของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยได้มีการกำหนดข้อห้ามในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 13 (2) ซึ่งกำหนดว่า

"ห้ามมิให้ธนาคารกระทำการดังต่อไปนี้

(2) ให้สินเชื่อหรือประกันหนี้ใดๆ ของบุคคล ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังต่อไปนี้ หรือรับรอง รับอาวัล หรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงินที่บุคคล ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งจ่ายหรือผู้ออกตั๋วหรือผู้สลักหลัง

(ก) กรรมการ กรรมการบริหาร หรือผู้จัดการ

(ข) คู่สมรสของกรรมการ กรรมการบริหาร หรือผู้จัดการ

(ค) บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของกรรมการ กรรมการ-บริหาร หรือผู้จัดการ

(ง) ห้างหุ้นส่วนสามัญที่บุคคลตาม (ก) หรือ (ข) หรือ (ค) เป็นหุ้นส่วน

(จ) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่บุคคลตาม (ก) หรือ (ข) หรือ (ค) เป็นหุ้นส่วน จำพวกไม่จำกัดความรับผิด หรือเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดรวมกันเกินร้อยละสามสิบของทุนทั้งหมด ของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(ฉ) บริษัทที่บุคคลตาม (ก) หรือ (ข) หรือ (ค) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (ง) หรือ (จ) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทนั้น

(ช) บริษัทที่บุคคลตาม (ก) หรือ (ข) หรือ (ค) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (ง) หรือ (จ) หรือบริษัทตาม (ฉ) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทนั้น"

(3) การกำกับเกี่ยวกับลูกหนี้รายใหญ่

มาตรการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อแบบกระจุกตัวในกลุ่มลูกค้ารายใดมากเกินไป ซึ่งเป็นไปตามหลักในเรื่องการกระจายความเสี่ยงเพราะลูกหนี้รายใหญ่ดังกล่าวหากเกิดผิดนัดชำระหนี้ ก็จะทำให้ธนาคารที่ปล่อยสินเชื่อเสียหายอย่างร้ายแรง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ Single Lending Limit (SLL) คือ การกำหนดปริมาณสูงสุดที่สถาบันการเงินสามารถให้สินเชื่อลงทุน หรือมีภาระผูกพันกับกลุ่มลูกค้าใดๆได้ไม่เกิน 25% ของ

เงินกองทุนชั้นที่ 1 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดว่า

"ภายใต้บังคับมาตรา 59 ห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือแก่กิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกันเมื่อสิ้นวันหนึ่ง ๆ ในแต่ละรายเกินร้อยละห้าของเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดของสถาบันการเงินนั้น หรือเกินร้อยละยี่สิบห้าของหนี้สินทั้งหมดของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือของกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องนั้น แล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า ทั้งนี้ ให้นับการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เป็นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่นั้นด้วย"

เกณฑ์การกำกับเกี่ยวกับการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใหญ่สำหรับกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่งมิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด

(4) การกำกับการลงทุน

การลงทุนในหลักทรัพย์ทุกประเภทย่อมมีความเสี่ยงมากหรือน้อยแตกต่างไปตามชนิดของหลักทรัพย์และเพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารความเสี่ยงที่ดี ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงออกหลักเกณฑ์ขึ้นมาควบคุมไม่ให้เกิดการกระจุกตัวในด้านการลงทุนในหลักทรัพย์ใดหลักทรัพย์หนึ่งมากเกินสมควร เป็นไปตามนัยตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดว่า

"ห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่บุคคลหลายคนรวมกันในโครงการหนึ่งโครงการใด หรือเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน เมื่อสิ้นวันหนึ่ง ๆ เกินร้อยละยี่สิบห้าของเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด"

เกณฑ์การกำกับเกี่ยวกับเรื่องการลงทุนกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจทั้งสองแห่งมิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด

การกำกับด้านการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิตด้านอื่นนอกจากที่กล่าวไปยังเป็นเพียงการกำกับดูแลภายในของธนาคาร โดยตามหมายเหตุประกอบงบการเงินประจำปี 2556 ของธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทย ระบุว่า ธนาคารมีการกำหนดนโยบายสินเชื่อเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาการอนุมัติสินเชื่อเพื่อควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารให้มีคุณภาพโดยคำนึงถึงกฎหมาย หลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในและภายนอกธนาคาร นอกจากนี้ธนาคารยังกำหนดให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ใน

กระบวนการอนุมัติสินเชื่อ โดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในกระบวนการให้สินเชื่ออย่างชัดเจน ตลอดจนการติดตามการใช้วงเงินสินเชื่ออย่างเหมาะสม[46]

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยมีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงมีแนวทางว่า ต้องคำนึงถึงความสมดุลของการให้สินเชื่อและการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต ธนาคารจึงใช้แนวทางการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิตตามหลักปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยธนาคารกำหนดนโยบายสินเชื่อ นโยบายบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต เพดานความเสี่ยงรายอุตสาหกรรม รวมถึงการจัดทำคู่มือบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต โดยจะมีการทบทวนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง[47]

ประเด็นที่ 5 ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีมาตรการในการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่องเพื่อให้แน่ใจว่าธนาคารพาณิชย์มีสินทรัพย์สภาพคล่องซึ่งสามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ในระยะเวลาอันสั้นในปริมาณที่เหมาะสมกับการรองรับการไถ่ถอนเงินฝากจากประชาชนได้ในระยะหนึ่ง เป็นไปตามนัยตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดว่า

“มาตรา 64 ให้สถาบันการเงินดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินรับฝากหรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภทในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

กฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่งมิได้กำหนดเรื่องการให้มีการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไว้แต่อย่างใด ในทางปฏิบัติจากที่ปรากฏในรายงานประจำปี 2556 ของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่งมีการนำแนวทางเรื่องการบริหารความเสี่ยงของธนาคารแห่งประเทศไทยมาปรับใช้กล่าวคือ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องแบบระมัดระวัง (Conservative Approach) มีการจัดโครงสร้างสินทรัพย์ให้เหมาะสมกับธุรกิจของธนาคาร อีกทั้งยังมีการประเมินและดำรงความสามารถในการจัดหาแหล่งเงินทุนอยู่เสมอทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤติ[48] สำหรับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยได้มีการดำเนินการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง สอดคล้องตามแนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดนโยบายการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารความเสี่ยง พัฒนาเครื่องมือการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องมาใช้

---

[46] ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี 2556, หน้า 119.

[47] ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี 2556, หน้า 83.

[48] ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทย, เรื่องเดิม, หน้า 120.

ในการปฏิบัติงานและควบคุมความเสี่ยงด้านสภาพคล่องและนำเสนอต่อคณะกรรมการธนาคารอย่างสม่ำเสมอ[49]

ประเด็นที่ 6 ความเสี่ยงด้านการตลาด

เนื่องจากสินทรัพย์ของสถาบันการเงินบางประเภทของสถาบันการเงินมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านราคาอย่างรวดเร็วเพราะเป็นสินค้าที่มีความไหวเป็นไปตามกลไกตลาดที่มีความผันผวนสูง เช่น อัตราดอกเบี้ย ราคาตราสารทุน อัตราแลกเปลี่ยน หรือราคาสินค้าโภคภัณฑ์ เป็นต้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงกำหนดแนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านการตลาดโดยให้สถาบันการเงินจัดทำนโยบายที่เหมาะสม การดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง รวมถึงการจัดทำรายงาน เป็นต้น

กฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจทั้งสองแห่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดความเสี่ยงด้านการตลาดไว้แต่อย่างใด

ประเด็นที่ 7 ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

สำหรับเรื่องการควบคุมความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดแนวทางให้ธนาคารพาณิชย์เป็นไปตามหลักการสากลคือ Basel II โดยให้ธนาคารพาณิชย์มีการกำหนดนโยบายบริหารความเสี่ยงให้ชัดเจน โดยเน้นบทบาทของคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารในการควบคุมการดำเนินงานให้เกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด พร้อมทั้งมีการจัดทำแผนงาน กลยุทธ์ และการประเมินความเสี่ยงให้มีความรัดกุม เพื่อลดข้อผิดพลาดในการบริหารงาน นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีการควบคุมในเรื่องการใช้บริการจากผู้ให้บริการรายอื่น (Outsourcing) ในงานที่ไม่ใช่สาระสำคัญของธนาคาร และยังกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่มีการใช้ระบบงานด้านเทคโนโลยีมาให้บริการแก่ลูกค้าจะต้องตรวจสอบเทคโนโลยีดังกล่าวอยู่เสมอเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Risk) ที่อาจเกิดขึ้น

กฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจทั้งสองแห่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มิได้กำหนดเรื่องการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการไว้แต่อย่างใด

ประเด็นที่ 8 เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง

---

[49] ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย, เรื่องเดิม, หน้า 82.

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ธนาคารมีความมั่นคง สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ฝากเงิน นำไปสู่ศักยภาพ ความเชื่อมั่นของสถาบันและความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551[50] และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยและหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเรื่องการดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงนั้น โดยหลักมีการกำกับดูแลสองเรื่องคือ องค์ประกอบของเงินกองทุนและอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ซึ่งสำหรับกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจทั้งสองแห่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ก็มีการกำหนดเรื่องการดำรงเงินกองทุนไว้เช่นกัน โดยเป็นไปตาม กฎกระทรวง (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2549 เช่นกัน

ประเด็นที่ 9 การคุ้มครองผู้บริโภค

ผู้บริโภคเป็นผู้รับบริการทางการเงินส่วนใหญ่อาจไม่มีความสามารถที่จะเข้าถึงและเข้าใจผลิตภัณฑ์ต่างๆของสถาบันการเงินเนื่องจากข้อกำหนดต่างๆมีความซับซ้อนหรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขที่มีความยุ่งยาก ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีมาตรการให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลและปฏิบัติต่อผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริโภคมีข้อมูลเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจเลือกใช้บริการและไม่ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร โดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ในในมาตรา 38 ถึง 40 กล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

(1) การเปิดเผยข้อมูลดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้สินเชื่อ กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินประกาศข้อมูลในเรื่องอัตราดอกเบี้ย อัตราส่วนลดและค่าบริการต่างๆ รวมทั้งข้อมูลอื่นใดเกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้นไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของสถาบันการเงิน รวมทั้งเผยแพร่บนเว็บไซต์ของสถาบันการเงินแห่งนั้น เพื่อให้ประชาชนและลูกค้าที่มาติดต่อหรือใช้บริการในสถานที่นั้นทราบข้อมูลดังกล่าว และให้รายงานพร้อมส่งสำเนาประกาศหรือข้อมูลนั้นให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย[51]

---

50 มาตรา 29 สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

51 มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

(2) ควบคุมการทำนิติกรรมทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีมาตรการในการควบคุมการทำนิติกรรมต่างๆของสถาบันการเงิน เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ ก่อภาระผูกพัน การทำสัญญากับลูกค้ารายย่อย แบบของนิติกรรม เงื่อนไขการค้ำประกัน ข้อให้สิทธิแก่สถาบันการเงินที่จะเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ฝ่ายเดียว รวมไปถึงการเปิดเผยข้อมูล[52]

(3) เปิดเผยข้อมูลอัตราค่าบริการต่างๆ แก่ประชาชน โดยให้สถาบันการเงินแจ้งและแสดงวิธีการและรายละเอียดในการคำนวณอัตราค่าบริการรายปี ได้แก่ ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นที่สถาบันการเงินเรียกเก็บจากประชาชนและลูกค้าต่อปีในการให้สินเชื่อ ซึ่งรวมถึงดอกเบี้ย ส่วนลดและค่าบริการ ให้ประชาชนและลูกค้าผู้มาขอสินเชื่อทราบ[53]

ในประเด็นเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคปรากฏว่า กฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่ง ไม่ได้กำหนดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคไว้แต่อย่างใด

ประเด็นที่ 10 ธรรมาภิบาล

เพื่อให้สถาบันการเงินมีความมั่งคงและเสถียรภาพและสามารถพัฒนาและแข่งขันได้ การบริหารจัดการธนาคารพาณิชย์จึงต้องจัดให้มีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือมีธรรมาภิบาล เนื่องจากการดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ต้องอยู่ภายใต้ความน่าเชื่อถือและไว้วางใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยหลายฉบับ จึงมีการกำหนดมาตรการเกี่ยวข้องกับการบริการกิจการที่ดีไว้ใน 5 ประเด็น ดังนี้

(1) ข้อห้ามในการให้ผลประโยชน์แก่ผู้บริหารเกินสมควร

ผู้บริหารระดับสูงของธนาคาร เช่น กรรมการ ผู้บริหารของธนาคาร หรือผู้มีอำนาจควบคุมกิจการธนาคาร เป็นบุคคลที่อำนาจครอบงำกิจการของธนาคารรวมทั้งมีอำนาจในการอนุมัติการทำธุรกรรมด้านต่างๆ ของธนาคาร ด้วยเหตุนี้หากมีการใช้อำนาจของผู้บริหารในทางที่ไม่สุจริตอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารรวมทั้งเจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นของธนาคาร กฎหมายกำหนดข้อห้ามในการให้ผลประโยชน์แก่ผู้บริหารมากเกินสมควรเนื่องจากการให้ผลประโยชน์เช่นนี้อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อธนาคาร ซึ่งตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 48 นอกจากเรื่องสินเชื่อต้องห้ามไว้อีก 3 ประเด็น ดังนี้

(ก) จ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นแก่บรรดาผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมิใช่บำเหน็จ เงินเดือน รางวัล และเงินเพิ่มอย่างอื่นบรรดาที่พึงจ่ายตามปกติ

---

52 มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

53 มาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

(ข) ขาย ให้ หรือให้เช่าทรัพย์สินใดๆ แก่ผู้บริหารระดับสูง หรือรับซื้อ หรือเช่าทรัพย์สินใด ๆ จากบุคคลดังกล่าวมีมูลค่ารวมกันสูงกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(ค) ให้ผลประโยชน์อื่นใดแก่ผู้บริหารระดับสูงและผู้เกี่ยวข้องนอกเหนือจากเงินที่ควรได้ตามปกติ

ในประเด็นเรื่องนี้ มาตรา 13(3) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดให้มิให้ธนาคารจ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กรรมการ กรรมการบริหาร ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคาร เป็นค่านายหน้า หรือค่าตอบแทนสำหรับหรือเนื่องแต่การกระทำหรือการประกอบธุรกิจใด ๆ ของธนาคาร ทั้งนี้ นอกจากเบี้ยประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด บำเหน็จรางวัล ประจำปีตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตลอดจนเงินเดือนและเงินอื่น ๆ ซึ่งพึงจ่ายตามข้อบังคับของธนาคารไว้ทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตามสำหรับกฎหมายของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยไม่มีการกำหนดห้ามในประเด็นนี้ไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดข้อห้ามลักษณะนี้ควรกำหนดไว้เป็นเรื่องพื้นฐานที่กฎหมายของทุกธนาคารเฉพาะกิจของรัฐควรต้องมี ซึ่งหากไม่มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้วอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อธนาคาร ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ในเรื่องนี้ต่อไป

(2) โครงสร้างคณะกรรมการ

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการธนาคารพาณิชย์เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่ององค์ประกอบ กรรมการอิสระ คณะกรรมการชุดย่อยในด้านต่างๆ เช่น คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง คณะกรรมการสรรหาผู้บริหาร เป็นต้น

โครงสร้างคณะกรรมการมีการกำหนดทั้งในกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองธนาคารในส่วนที่ว่าด้วยกรรมการ โดยกฎหมายจะกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการไว้ ประกอบกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ก็มีการกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกับสำหรับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

(3) ผู้ถือหุ้น

กฎหมายกำหนดเรื่องข้อจำกัดของบุคคลในการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ไว้ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดว่า หากบุคคลใดถือหุ้นของสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งตั้งแต่ร้อยละห้าขึ้นไปของหุ้น บุคคลนั้นต้องรายงานการถือหุ้นให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบ และตามมาตรา 18 ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดถือหุ้นของสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งเกินร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

สำหรับเรื่องการกำกับด้านการถือหุ้นในกิจการธนาคารเฉพาะกิจของรัฐแทบทุกแห่ง ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือถือหุ้นโดยผ่านรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นใหญ่อีกทอดหนึ่ง (เช่น กรณีของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยที่มีธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสินผู้เป็นถือหุ้น) การกำกับดูแลในเรื่องนี้โดยสภาพจึงไม่สามารถทำได้เนื่องจากรัฐต้องเป็นผู้ถือหุ้นธนาคารเฉพาะกิจมากกว่าร้อยละ 50 ถึงจะยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจได้

(4) การควบคุมภายในและตรวจสอบภายใน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีแนวทางปฏิบัติให้ธนาคารพาณิชย์มีระบบควบคุมภายใน (Internal Control Systems) และการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) ในสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของภาคการเงิน โดยหน้าที่หลักของหน่วยงานตรวจสอบภายในคือ ประเมินกิจกรรมต่างๆของสถาบันการเงินอย่างเป็นอิสระ ทำให้มั่นใจว่าสถาบันการเงินปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ มีการดูแลป้องกันทรัพย์สิน การเก็บรักษาเอกสารที่เพียงพอ มีการป้องกันและตรวจสอบการทุจริต ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายในเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานตรวจสอบ เพื่อให้ผู้ตรวจสอบภายในสามารถใช้วิจารณญาณที่เป็นกลางและปราศจากอคติ

กฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐบางแห่งมีการกำหนดเรื่องการตรวจสอบภายในไว้โดยเฉพาะ เช่น มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ที่กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการกำกับควบคุมและการตรวจสอบกิจการภายในของธนาคาร ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบไม่เกินห้าคนเพื่อตรวจสอบการดำเนินกิจการ ของธนาคารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย”

สำหรับกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยไม่มีการกำหนดเรื่องการควบคุมภายในไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามสำหรับธนาคารเฉพาะกิจทั้งสองแห่งในฐานะรัฐวิสาหกิจจะอยู่ภายใต้ระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและหน่วยตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 ซึ่งกำหนดให้ทุกรัฐวิสาหกิจจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบตามคุณสมบัติและเงื่อนไขของระเบียบดังกล่าวและจัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายในขึ้นในทุกรัฐวิสาหกิจโดยขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบและผู้บริหารสูงสุด

(5) ผู้สอบบัญชีอิสระ

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชี ตลอดจนขอบเขตการปฏิบัติงานของผู้สอบบัญชีสถาบันการเงิน ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบบัญชีและฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเป็นที่ยอมรับและมีความน่าเชื่อถือต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือต้องการทราบข้อมูลดังกล่าว

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบเงินแผ่นดินรวมทั้งเงินของรัฐวิสาหกิจในฐานะหน่วยรับตรวจตามกฎหมายและกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจบางแห่งก็ยังกำหนดหน้าที่ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบบัญชีสำหรับธนาคารนั้นเป็นการเฉพาะ เช่น มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 กำหนดว่า “ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของธนาคารและเสนอรายงานผลการสอบบัญชีต่อรัฐมนตรี” เป็นต้น สำหรับกรณีของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไม่มีการระบุให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบบัญชีสำหรับธนาคารแต่อย่างใด

ประเด็นที่ 11 มาตรฐานการบัญชี

การดำเนินงานของสถาบันการเงินจำเป็นต้องมีนโยบายการบัญชีและการปฏิบัติทางบัญชีที่เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี เพื่อให้การแสดงรายการในงบการเงินมีความโปร่งใสและได้ข้อมูลที่เพียงพอและตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 66 กำหนดว่า “ให้สถาบันการเงินจัดทำบัญชีเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริง โดยถือปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดโดยสถาบันวิชาชีพที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบและตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด” โดยปัจจุบันมาตรฐานการบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้คือมาตรฐานการบัญชีและแนวปฏิบัติทางการบัญชีของประเทศไทย (Thai Accounting Standard : TAS)[54]

มาตรฐานการบัญชีที่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐใช้อยู่ในปัจจุบันได้แก่ มาตรฐานการบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาใช้คือมาตรฐานการบัญชีและแนวปฏิบัติทางการบัญชีของ

[54] ธนาคารแห่งประเทศไทย. มาตรฐานการบัญชี, เรื่องเดิม.

ประเทศไทย (Thai Accounting Standard : TAS) ซึ่งในอนาคตมีความพยายามจะนำมาตรฐานรายงานทางการเงินตามมาตรฐานบัญชีสากล (International Financial Reporting Standards : IFRS) มาใช้กับรัฐวิสาหกิจ[55]

ประเด็นที่ 12 มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังในการเข้าแก้ไขจัดการสถาบันการเงินที่มีฐานะหรือการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ กฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการจัดการได้ 2 กรณี

กรณีที่ 1 เมื่อสถาบันการเงินฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจส่งหนังสือเตือนไปยังสถาบันการเงินหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ระงับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือมีคำสั่งห้ามการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือให้ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งมีคำสั่งถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการคนหนึ่งคนใดหรือทุกคนโดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมของผู้ถือหุ้นได้[56]

กรณีที่ 2 ในกรณีที่สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการ ได้แก่ การสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด แก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน การสั่งให้สถาบันการเงินเพิ่มทุน ลดทุน ถอดถอนผู้บริหารสถาบันการเงินนั้น หรือสั่งควบคุมกิจการ รวมถึงการสั่งเลิกกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน[57]

ในประเด็นเรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินสำหรับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่งไม่มีการกำหนดให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจนเหมือนกรณีธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีอำนาจในการเข้าแก้ไขปัญหาของธนาคารพาณิชย์ กระทรวงการคลังมีอำนาจเพียงการกำกับดูแลโดยทั่วไปกับอำนาจเฉพาะกำกับดูแลเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายกำหนดและมีอำนาจในฐานะการเป็นผู้ถือหุ้นในการตรวจสอบหรืออนุมัติกิจการบางอย่างเท่านั้น

---

[55] สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มาตรฐานรายงานทางการเงินตามมาตรฐานการบัญชีสากล เสนอที่สโมสรทหารบก 31 มีนาคม 2553 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

[56] มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

[57] มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

3.5 เปรียบเทียบการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

ตามที่ได้สรุปไว้ว่าธนาคารเฉพาะกิจของรัฐตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 มีทั้งสิ้น 6 แห่งและแต่ละแห่งมีการจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ ทำให้การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ ในหัวข้อนี้จะยกกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจทั้ง 6 แห่งมาเปรียบเทียบความแตกต่างเพื่อเข้าใจมากขึ้นเพื่อนำไปให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางการปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป ซึ่งปัจจุบันกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 6 ฉบับมีดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงชื่อกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 6 แห่ง

ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ	กฎหมายจัดตั้ง
ธนาคารออมสิน	พ.ร.บ. ธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	พ.ร.บ. ธนาคารอาคารสงเคราะห์พ.ศ. 2496
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	พ.ร.บ. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	พ.ร.บ. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจทั้ง 6 แห่ง มีการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป โดยผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) มีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลที่มีความเข้มงวดมากที่สุดหากเทียบกับธนาคารเฉพาะกิจแห่งอื่น ดังนั้น ผู้เขียนจึงจะยกกฎหมายของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ขึ้นเป็นกฎหมายหลักในการเปรียบเทียบกับธนาคารเฉพาะกิจแห่งอื่นโดยเฉพาะ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นธนาคารที่ผู้เขียนยกขึ้นมาศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

3.5.1 บทบัญญัติที่เป็นการกำกับดูแลธนาคารโดยทั่วไป

ในการดำเนินกิจการของธนาคารทุกแห่งธนาคารจะใช้เงินทุนที่ได้มาจากการระดมเงินฝากหรือระดมเงินทุนด้วยวิธีอื่นจากประชาชนมาประกอบกิจการแม้จะเป็นธนาคารของรัฐก็ตาม ธนาคารจึงควรประกอบธุรกิจตามความชำนาญและความเชี่ยวชาญให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อจำกัดความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจและเพื่อป้องกันกิจการไม่ให้ได้รับเสียหายซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของเจ้าหนี้ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือประชาชนทั่วไป อีกทั้งความเป็นธนาคารของรัฐหากเกิดความเสียหายต่อธนาคารก็จะมีผลกระทบต่อเงินภาษีของประชาชนอีกด้วย ซึ่งจากการเปรียบเทียบกฎหมายจัดตั้งของธนาคารของรัฐทั้ง 6 แห่งแล้ว พบว่ามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งแตกต่างกัน ดังนี้

3.5.1.1 บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามดำเนินการ

นอกจากการดำเนินงานของธนาคารเฉพาะกิจที่จะต้องดำเนินงานตามขอบวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละธนาคารแล้ว กฎหมายจัดตั้งของแต่ละธนาคารจะมีการกำหนดข้อห้ามบางประการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อธนาคาร เช่น การห้ามเรื่องการลงทุนในกิจการที่ผู้บริหารเป็นเจ้าของ ให้สินเชื่อแก่ผู้บริหาร เป็นต้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ก. การห้ามลงทุนในกิจการที่กรรมการ ผู้บริหารเป็นเจ้าของ

บทบัญญัติในเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการขจัดปัญหาเรื่องการขัดกันทางผลประโยชน์ (Conflict of interests) ระหว่างธนาคารกับกรรมการหรือผู้บริหาร โดยบทบัญญัติเช่นนี้มีเพียงกฎหมายของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยเท่านั้นที่บัญญัติไว้

ข. การห้ามให้ยืมเงินแก่กรรมการหรือผู้บริหาร

ข้อห้ามในการให้ยืมเงินหรือห้ามให้สินเชื่อแก่กรรมการหรือผู้บริหารลักษณะนี้มีการกำหนดในกฎหมายของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย เท่านั้น ส่วนกฎมายของธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติในลักษณะนี้แต่อย่างใด

ค. การห้ามจ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นแก่ผู้บริหาร

การกำหนดบทบัญญัติในลักษณะนี้เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายในการป้องกันไม่ให้จ่ายผลประโยชน์ที่มากเกินควรให้แก่กรรมการหรือผู้บริหาร โดยบทบัญญัติในเรื่อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

นี้มีอยู่ในกฎหมายของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย เท่านั้น

ง. การห้ามมิให้ถือครองอสังหาริมทรัพย์

เจตนารมณ์ของการห้ามไม่ให้สถาบันการเงินถือครองอสังหาริมทรัพย์ก็เนื่องมาจากไม่ต้องการให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินไปมุ่งลงทุนหรือถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไร เนื่องจากไม่ใช่ธุรกิจที่ธนาคารมีความเชี่ยวชาญและเสมือนเป็นการเอาเงินทุนไปใช้ในทางที่ไม่เกิดประโยชน์แก่ธุรกิจการให้บริการทางด้านการเงิน ดังนั้นเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกฎหมายจึงกำหนดห้ามในเรื่องการถือครองที่ดินดังกล่าว โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายของกฎหมายของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำหรับ กฎหมายของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย นั้น กฎหมายของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ได้มีการบัญญัติไว้ห้ามธนาคารถือครองอสังหาริมทรัพย์เช่นเดียวกับกฎหมายของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร[58] เช่นกัน แต่กฎหมายของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย กฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด

จากการเปรียบกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจทั้งหกแห่งแล้วพบว่า กฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สรุปได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามของธนาคาร

เนื้อหา	ธ.ออมสิน	ธอส.	ธสน.	ธกส.	ธพว.	ธอท.
การลงทุนในกิจการที่กรรมการ ผู้บริหารเป็นเจ้าของ	×	×	×	×	×	√
การให้สินเชื่อแก่ผู้บริหาร	×	×	×	√	√	√
การจ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กรรมการ	×	×	×	×	√	√
การซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์	×	×	×	√	√	×

√ มีการกำหนด × ไม่มีการกำหนด

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายจัดตั้งของธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ไม่มีการกำหนดเรื่องข้อห้ามดำเนินการใน 4 ประเด็น ได้แก่ ลงทุนในกิจการผู้บริหารเป็นเจ้าของ ให้สินเชื่อแก่ผู้บริหาร การจ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก่ผู้บริหาร รวมถึงการห้ามซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ไว้แต่อย่างใด

[58] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่ากฎหมายทั้งสามฉบับได้ร่างขึ้นมาและบังคับใช้ก่อนกฎหมายของธนาคารแห่งอื่น ซึ่งยังไม่มีแนวความคิดด้านการกำกับดูแลที่เข้มงวดเช่นในปัจจุบัน

3.5.1.2 บทบัญญัติเกี่ยวข้องกับกรรมการและผู้บริหาร

โครงสร้างการบริหารธนาคารจะการดำเนินงานของธนาคารจะกระทำผ่านคณะกรรมการของธนาคารซึ่งคณะกรรมการจะแต่งตั้งผู้บริหารสถาบันการเงินเพื่อมาดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและกำกับดูแลการทำงานของพนักงานของธนาคาร กฎหมายจึงมีการกำกับและควบคุมเรื่องต่างๆเกี่ยวกับกรรมการธนาคาร ตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการ ลักษณะต้องห้ามการพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และรวมไปถึงความรับผิดของกรรมการในธนาคารที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ก. การกำหนดคุณสมบัติกรรมการ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งหกแห่งพบว่า กฎหมายจัดตั้งของธนาคารทั้งหกแห่งต่างก็มีบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการของธนาคาร โดยกฎหมายจะยกเว้นไม่ให้ใช้กับกรรมการที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งรายละเอียดของคุณสมบัติของกรรมการธนาคารก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละกฎหมาย อย่างไรก็ตามคุณสมบัติของกรรมการต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ประกอบด้วย

ข. การมีกรรมการโดยตำแหน่ง

กฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐนอกจะกำหนดจำนวนกรรมการธนาคารแล้วยังอาจจะกำหนดที่มาของกรรมการไว้เพิ่มเติม จากการศึกษาพบว่า กฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจ 3 ใน 6 แห่งจะมีการกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งกรรมการโดยตำแหน่งหมายถึง การที่กฎหมายระบุตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเป็นการเฉพาะเพื่อให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายกำหนด เช่น รัฐมนตรีว่ากระทรวงการคลังถูกกำหนดให้เป็นประธานกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร[59] ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นกรรมการในธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย[60] ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติเป็นกรรมการในธนาคารอาคารสงเคราะห์[61] เป็นต้น สำหรับที่มาของกรรมการอื่นอาจมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีหรือมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของธนาคาร

ค. การกำหนดคุณสมบัติผู้บริหาร

---

[59] มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

[60] มาตรา 13 แห่งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ.2535

[61] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์พ.ศ. 2496

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจต่างมีการให้อำนาจคณะกรรมการในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขึ้นมาจัดการบริหารธนาคารและกฎหมายจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจจะกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารธนาคารไว้เพื่อความเหมาะสมในการหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติภารกิจบริหารงานในตำแหน่งบริหารสูงสุดของธนาคาร โดยมีเพียงธนาคารสองแห่งที่ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารไว้เป็นการเฉพาะได้แก่ ธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตามคุณสมบัติของผู้บริหารสูงสุดของธนาคารก็ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ประกอบด้วย

ง. การกำหนดความรับผิดสำหรับกรรมการและผู้บริหาร

ประเด็นเรื่องความรับผิดของกรรมการและผู้บริหารเป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของกรรมการและผู้บริหารให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเฉพาะหน้าที่บริหารสถาบันการเงิน ซึ่งต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะทางซึ่งอาจส่งผลต่อความเสียหายย่อมกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐนั้นพบว่า มีเพียงกฎหมายของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยและธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่กำหนดเรื่องความรับผิดของกรรมการธนาคารไว้ ดังนี้

กรณีธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย กฎหมายกำหนดความรับผิดทางแพ่งเป็นไปตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดว่า “กรรมการหรือกรรมการบริหารต้องรับผิดเพื่อความเสียหายใดๆ อันเกิดขึ้นแก่ธนาคารหากมีการดำเนินการโดยฝ่าฝืนมาตรา 13 เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ร่วมทำกิจการนั้นๆ หรือกิจการดังกล่าวได้กระทำไปโดยมิได้อาศัยมติของที่ประชุมคณะกรรมการ หรือได้คัดค้านในที่ประชุม คณะกรรมการโดยปรากฏในรายงานการประชุม หรือได้ทำหนังสือคัดค้านยื่นต่อประธานที่ประชุมภายในสามวันนับแต่วันที่มีการรับรองรายงานการประชุม”

สำหรับกรณีธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาของกรรมการและผู้จัดการของธนาคารไว้หลายกรณี เช่น ความผิดฐานกระทำการขัดต่อวัตถุประสงค์หรืออำนาจของธนาคาร ฐานฉ้อโกง ฐานยักยอกทรัพย์ ฐานทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของธนาคาร ฐานแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ฐานปลอมเอกสาร เป็นต้น[62]

---

[62] มาตรา 47-55 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรรมการและผู้บริหารข้างต้นแล้วพบว่ามีรายละเอียดแตกต่างกัน สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 แสดงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรรมการและผู้บริหาร

เนื้อหา	ธ.ออมสิน	ธอส.	ธสน.	ธกส.	ธพว.	ธอท.
การกำหนดคุณสมบัติกรรมการ	√	√	√	√	√	√
การมีกรรมการโดยตำแหน่ง	×	√	√	√	×	×
การกำหนดคุณสมบัติผู้บริหาร	×	√	×	√	√	√
กำหนดความรับผิดของกรรมการ	×	×	×	×	√	√

√ มีการกำหนด × ไม่มีการกำหนด

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายทุกฉบับของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 6 แห่งมีการกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการไว้ สำหรับการมีกรรมการโดยตำแหน่งมีเฉพาะธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารธนาคารมีเพียงธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยสองแห่งเท่านั้นที่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการไว้ และการกำหนดความรับผิดของกรรมการมีกำหนดไว้เพียง 2 ธนาคาร กล่าวคือ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตามสำหรับเรื่องคุณสมบัติของกรรมการและผู้บริหารธนาคารเฉพาะกิจของรัฐนั้นแม้จะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละกฎหมาย แต่ต้องพิจารณาพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ประกอบด้วย

3.5.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคาร

3.5.2.1 การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง

การกำหนดเรื่องการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงมีบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ 4 แห่งโดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังทำหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณและกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนของธนาคารเฉพาะกิจแต่ละแห่ง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กฎกระทรวงการคลังที่ออกมานั้นเทียบเคียงได้กับหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ปรับใช้มาจากมาตรฐานสากลที่กำหนดโดยธนาคารเพื่อการชำระบัญชีระหว่างประเทศ (BIS) โดยมีธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเพียง 2 แห่งเท่านั้นที่ไม่ได้มีการกำหนดเรื่องการดำรงเงินทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไว้คือ ธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์

3.5.2.2 การดำรงสภาพคล่อง

ในเรื่องเกณฑ์การดำรงสภาพคล่องของธนาคาร แม้จะเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการบริหารจัดการสถาบันการเงินแต่พบว่า มีกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเพียงสองแห่งเท่านั้นที่มีการกำหนดให้ธนาคารต้องมีการดำรงสภาพคล่องตามที่กฎหมายกำหนดตามกฎกระทรวงได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรต้องดำรงเงินสดสำรองและดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของยอดเงินฝากและยอดเงินกู้ยืมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร[63] สำหรับธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเฉลี่ยแล้วต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของยอดรวมเงินฝากทุกประเภทและยอดรวมเงินให้ยืมจากต่างประเทศที่ครบกำหนดในหนึ่งปีนับแต่วันให้ยืมและยอดรวมเงินให้ยืมจากต่างประเทศซึ่งอาจชำระคืนหรืออาจเรียกคืนได้ในหนึ่งปีนับแต่วันให้ยืม เว้นแต่เป็นเงินให้ยืมตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้ ยอดรวมเงินฝากและเงินให้ยืมข้างต้นให้นับรวมยอดเงินซึ่งโอนเข้ามาในประเทศไทยจากสำนักงานและสาขาในต่างประเทศที่แสดงอยู่ในบัญชีระหว่างกันด้วย[64]

3.5.2.3 การกำกับความเสี่ยงด้านอื่น

สำหรับการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงในด้านอื่นไม่ปรากฏว่ากฎหมายกำหนดให้ต้องมีการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านอื่นไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงด้านเครดิต แนวนโยบายการให้สินเชื่อ การควบคุมคุณภาพสินเชื่อ การกำกับลูกหนี้รายใหญ่ ความเสี่ยงด้านการตลาด เป็นต้น

ตารางที่ 5 แสดงบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคาร

เนื้อหา	ธ.ออมสิน	ธอส.	ธสน.	ธกส.	ธพว.	ธอท.
การดำรงเงินกองทุน	×	×	√	√	√	√
การกำกับสภาพคล่อง	×	×	×	√	×	√
การกำกับความเสี่ยงอื่น	×	×	×	×	×	×

√ มีการกำหนด × ไม่มีการกำหนด

จากตารางข้างต้น เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 6 แห่งพบว่า มีเพียง 4 ธนาคารคือ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยที่มีการกำหนดเรื่องการดำรงเงินกองทุนไว้ การกำหนดเรื่องการ

---

63 กฎกระทรวงการคลังว่าด้วยการดำรงเงินสดสำรองและสินทรัพย์สภาพคล่องของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2551

64 กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2547

ดำรงสภาพคล่องมีเพียง 2 ธนาคารที่กำหนดไว้คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ส่วนการกำกับดูแลความเสี่ยงอื่น ไม่มีการกำหนดทุกธนาคาร

3.5.3 อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการกำกับดูแล

3.5.3.1 อำนาจในการกำกับดูแลทั่วไป

อำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปของรัฐมนตรีจะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐแต่ละฉบับ เช่น มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 กำหนดว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารเพื่อการนี้จะสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีและสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้”

3.5.3.2 อำนาจกำกับดูแลเฉพาะเรื่อง

อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนอกจากกำกับดูแลโดยทั่วไปแล้วยังมีอำนาจในการกำกับดูแลเฉพาะเรื่องโดยจะกำหนดอยู่ในกฎหมายจัดตั้งของแต่ละธนาคารแตกต่างกันออกไป อำนาจกำกับดูแลที่น่าสนใจซึ่งนำมาเปรียบเทียบกันมี ดังนี้

ก. การอนุมัติเพิ่มทุนของธนาคาร

การเพิ่มทุนของธนาคารโดยเฉพาะธนาคารเฉพาะกิจของรัฐถือเป็นเรื่องสำคัญมากเนื่องจากการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ในธนาคารเฉพาะกิจของรัฐการนำเงินมาลงทุนในกิจการเพิ่มเติมก็ต้องมีการนำเงินงบประมาณไปใช้ในกระบวนการเพิ่มทุน แต่อย่างไรก็ตามมีเพียงกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจฉบับเดียวที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติได้ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 ความว่า “การเพิ่มทุนของธนาคารให้กระทำโดยได้รับเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือจากแหล่งเงินอื่นโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี” สำหรับกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจแห่งอื่นบางแห่งกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ถือหุ้นเท่านั้น

ข. การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ

จากการศึกษาพบว่าการกำหนดผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการของธนาคารจะมีด้วยกัน 3 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะที่หนึ่ง กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ กรณีของธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตร ลักษณะที่สอง กำหนดเป็นอำนาจของรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย กำหนดให้เลือกตั้งจากผู้ถือหุ้น ได้แก่ ธนาคารเพื่อพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยและธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

ค. การเห็นชอบแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหาร

ในประเด็นเรื่องอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารของธนาคารของรัฐมนตรีโดยบางแห่งให้อำนาจรัฐมนตรีในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหาร เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ แต่ธนาคารอีกสามแห่งที่เหลือการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการเป็นอำนาจของคณะกรรมการธนาคารเท่านั้น

ง. การออกหลักเกณฑ์กำกับด้านความมั่นคง

ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่ามีกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเพียง 4 แห่งที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ซึ่งธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์รัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เรื่องดังกล่าว

จ. การแต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจสอบกิจการ

ในเรื่องการตรวจสอบกิจการธนาคารเฉพาะกิจจากการศึกษาพบว่ามีเพียงพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ สั่งการ เข้าไปในสถานประกอบธุรกิจ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด[65]

ตารางที่ 6 แสดงอำนาจของรัฐมนตรีในการกำกับดูแล

เนื้อหา	ธ.ออมสิน	ธอส.	ธสน.	ธกส.	ธพว.	ธอท.
อำนาจกำกับดูแลทั่วไป	√	√	√	√	√	√
อนุมัติเพิ่มทุน	×	×	√	×*	×	×
แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ	×*	×*	√	×*	×	×
เห็นชอบแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหาร	√	×	√	√	×	×
ออกหลักเกณฑ์กำกับด้านความมั่นคง	×	×	√	√	√	√
แต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจสอบกิจการ	×	×	×	×	×	√

[65] มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

√ มีการกำหนด × ไม่มีการกำหนด *อำนาจคณะรัฐมนตรี

จากตารางข้างต้นสามารถสรุปอำนาจของรัฐในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจได้ 4 ลักษณะ กล่าวคือ

(1) กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี เช่น อำนาจในการอนุมัติเพิ่มทุนของธนาคาร หรือ การแต่งตั้งคณะกรรมการ เป็นต้น ซึ่งการกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาถึงความสำคัญของเรื่องดังกล่าวว่ามีความสำคัญมากจึงต้องกำหนดในลักษณะนี้

(2) กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี เช่น อำนาจในการอนุมัติการดำเนินการในเรื่องต่างๆ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งกรรมการ เป็นต้น

(3) กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ถือหุ้น เช่น การแต่งตั้งหรือถอดถอนคณะกรรมการของธนาคาร โดยการกำหนดลักษณะจะปรากฏในกฎหมายของธนาคารที่มีลักษณะแบ่งทุนออกเป็นหุ้น เช่น ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

(4) กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ เช่น การแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารสูงสุดของธนาคาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 4
แนวทางการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในต่างประเทศ

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวทางการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในต่างประเทศ เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้าง มาตรการในการกำกับดูแลของประเทศต่างๆ โดยเนื้อหาจะประกอบแนวคิดเกี่ยวกับธนาคารของรัฐในต่างประเทศและมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับในสากลเรื่องการกำกับดูแลธนาคารที่มีประสิทธิภาพ และส่วนที่ต่อมาจะเป็นการศึกษาการกำกับดูแลเฉพาะประเทศซึ่งจะทำการศึกษา ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้เพราะทั้งสองประเทศมีการมีการจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจจำนวนมากเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งอาจจะนำแนวคิดที่เป็นประโยชน์มาประยุกต์กับกับการพัฒนากฎหมายสำหรับการกำกับดูแลธนาคารของรัฐในประเทศไทยต่อไป

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในต่างประเทศ

4.1.1 ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในต่างประเทศ

การจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐหรือธนาคารเพื่อการพัฒนาเป็นรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐบาล[1] ธนาคารเฉพาะกิจจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหากลไกตลาดที่ล้มเหลวของระบบการเงิน โดยที่ธนาคารเหล่านี้จะให้บริการทางการเงินในตลาดส่วนที่อาจไม่ได้รับการให้บริการจากระบบการเงินปกติ โดยส่วนใหญ่ตลาดในส่วนนี้จะมุ่งเน้นไปที่ประโยชน์ทางด้านสังคมมากกว่าประโยชน์เชิงพาณิชย์ เช่น การให้สินเชื่อโครงการระยะยาว ธุรกิจเกิดใหม่และมีความเสี่ยงสูง โครงการสินเชื่อสำหรับคนยากจน ตลอดจนกลุ่มประชาชนที่ขาดหลักประกันสำหรับสินเชื่อ

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้เหตุผลของการที่รัฐทำการจัดตั้งธนาคารของรัฐโดยกฎหมายหรือในรูปแบบบริษัทหรือเข้าไปเป็นเจ้าของธนาคารหรือสถาบันการเงินมีเหตุผลเพิ่มเติม ดังนี้[2]

ก. เพื่อต้องการตอบโต้ความเข็มแข็งของสถาบันการเงินหรือธนาคารภาคเอกชนหรือเพื่อสนับสนุนการพัฒนาของธนาคารภายในประเทศ

ข. เพื่อทำให้การเติบโตของเศรษฐกิจเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของประเทศ โดยสามารถตอบสนองทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

---

[1] Janine Thorne and Charlotte du Toit, “A macro framework for successful development banks”, Development Southern Africa, Vol 26, 2009 p 678.

[2] James A. Hanson, “The Transformation of State-owned Banks”,IN The Future of State-Financial Institution. (Washington DC : Brookings Institution Press, 2004), p.15.

ค. เพื่อทำให้กลุ่มลูกค้าที่เข้าถึงสินเชื่อได้ยากเช่น กลุ่มเกษตรกร หรือผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้มีโอกาสได้รับสินเชื่อ

ง. เพื่อเป็นมาตรการรองรับวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เนื่องจากบางกรณีรัฐบาลต้องเข้าไปช่วยเหลือธนาคารเอกชนบางแห่ง โดยการเพิ่มทุนหรือเข้าไปซื้อหุ้นจนทำให้รัฐบาลเข้าเป็นเจ้าของธนาคารแห่งนั้นไป

ด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวนี้รัฐบาลในหลายประเทศจึงได้จัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อตอบสนองประชาชนผู้ต้องการใช้บริการในหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มที่ต้องการออมเงิน กลุ่มที่ต้องการที่อยู่อาศัย ช่วยเหลือสนับสนุนธุรกิจนำเข้าส่งออก ด้านการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ กลุ่มอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สินเชื่อรายย่อยและระดับฐานราก เป็นต้น โดยรูปแบบของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐอาจแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ[3] ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารเพื่อการพัฒนา สถาบันการเงินกึ่งธนาคาร สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย จะประกอบธุรกิจเพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านพาณิชย์และสังคมแต่มีการดำเนินธุรกิจเหมือนกันธนาคารพาณิชย์เอกชนโดยมีการรับฝากเงินและให้สินเชื่อแก่ลูกค้า

(2) ธนาคารเพื่อการพัฒนาจะเป็นธนาคารที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไปแต่ได้รับเงินทุนจากรัฐบาล การออกพันธบัตร แต่ยังมีการปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเหมือนกับธนาคารทั่วไป

(3) สถาบันการเงินกึ่งธนาคาร (Quasi-narrow Bank) จะทำหน้าที่รับเงินฝากจากประชาชนแต่ไม่ทำธุรกิจปล่อยสินเชื่อ แต่จะไปลงทุนในพันธบัตรรัฐบาลระยะสั้น

(4) สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา จะไม่ทำหน้าที่รับฝากเงินหรือให้สินเชื่อแต่จะดำเนินธุรกิจให้บริการทางด้านการค้ำประกัน รับประกันสินเชื่อ หรือให้ความช่วยเหลืออื่น

4.1.2 แนวทางการกำกับดูแลตามหลักสากล

4.1.2.1 แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตาม Core Principles for Effective Banking Supervision

The Basel Committee on Banking Supervision ได้ออกแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสถาบันการเงินหรือธนาคารเพื่อให้นานาประเทศยึดถือเป็นแนวทางใน

---

[3] Jesus Gonzalez-Garcia and Francesco Grigoli, State-Owned Banks and Fiscal Discipline, IMF working paper, p.4.

การปรับปรุงการกำกับดูแลของแต่ละประเทศ ซึ่งโดยหลักแล้วมาตรการดังกล่าวจะมุ่งเน้นไปที่ธนาคารพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวไม่เพียงแต่ใช้เฉพาะแต่ธนาคารเอกชนเท่านั้นแต่รวมถึงธนาคารของรัฐด้วย Jonathan L. Fiechter และ Paul H. Kupiec นักเศรษฐศาสตร์จากองค์กรการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้เสนอแนวคิดว่าแนวทางดังกล่าวสามารถปรับใช้กับธนาคารของรัฐได้เช่นกันและได้นำเสนอความคิดในบทความเรื่อง “Principles for Supervision” ไว้มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเห็นต่อการกำกับดูแลธนาคารที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งบทความดังกล่าว Jonathan L. Fiechter และ Paul H. Kupiec ได้มีข้อเสนอที่น่าสนใจ 10 ประการ สำหรับการกำกับดูแลธนาคารของรัฐ โดยประยุกต์กับหลักการของ Basel มาปรับใช้กับธนาคารของรัฐ ดังนี้[4]

ประการที่ 1 การกำหนดเงื่อนไขเบื้องต้น

การกำกับดูแลสถาบันการเงินของรัฐจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นหากมีการกำหนดเงื่อนไขเบื้องต้นที่มีความชัดเจนอันได้แก่ การวางนโยบายทางด้านเศรษฐกิจจุลภาคที่มีความยั่งยืน จัดให้มีระบบกฎหมายที่มีการพัฒนาแล้วและระบบบัญชีที่มีความเข็มแข็ง เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านี้จัดว่าเป็นหน่วยงานภายใต้รัฐบาลอย่างหนึ่ง สถาบันการเงินเช่นนี้อาจจะไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ตามกลไกตลาดโดยทั่วไป ซึ่งการที่ไม่เป็นไปตามกลไกตลาดทำให้การกำกับดูแลทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและความโปร่งใสในการดำเนินงาน

ประการที่ 2 การกำหนดกิจกรรมที่สามารถอนุญาตได้ดำเนินการได้

กฎหมายที่ให้อำนาจการดำเนินงานของสถาบันการเงินของรัฐควรกำหนดกิจกรรมที่สถาบันการเงินนั้นสามารถที่จะทำได้ ประกอบไปด้วย ภารกิจของสถาบัน วิธีการจัดหาทุนของกิจการ วิธีการให้การสนับสนุนจากภาครัฐ เกณฑ์กำกับแลด้านความมั่นคงขั้นต่ำ หรือการมอบอำนาจให้ผู้มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวแทน มาตรฐานเฉพาะสำหรับการดำเนินกิจการและมาตรฐานและหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้กฎหมายควรกำหนดภารกิจที่ชัดเจน

ประการที่สาม 3 การกำหนดวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล

ระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลให้มีความชัดเจนและควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลควรมีการดำเนินงานอย่างอิสระและงบประมาณที่เพียงพอกับภาระหน้าที่ที่รับผิดขอบ กรอบของกฎหมายที่เหมาะสมจะทำให้การกำกับดูแล และรวมถึงอำนาจทางกฎหมายที่จะสามารถได้รับหรือเรียกข้อมูลที่ต้องการและอำนาจในการกำหนดเกณฑ์กำกับดูแลความ

[4] Jonathan L. Fiechter and Paul H. Kupiec, “Principle for Supervision”, IN The Future of State-Financial Institution. (Washington DC : Brookings Institution Press, 2004), p.245.

มั่นคงและความน่าเชื่อถือของธนาคารหรือเรื่องอื่นที่เหมาะสม ผู้กำกับดูแลควรกำหนดให้มีการเผยแพร่รายงานการตรวจสอบสู่สาธารณะอย่างเป็นประจำสม่ำเสมอ ต้องมีการคุ้มครองทางกฎหมายที่เพียงพอสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล การจัดให้มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างสาธารณะกับผู้กำกับดูแลและระบบการเตือนภัยสำหรับการปกป้องความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่มีความอ่อนไหวของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ผู้กำกับดูแลควรมีอำนาจในการตรวจสอบเฝ้าระวังเพื่อให้แน่ใจว่าสถาบันการเงินในกำกับดำเนินการทำธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างความเสี่ยงให้น้อยที่สุดที่จะเกิดขึ้นกับผู้เสียภาษีเกินไปกว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากการประกอบธุรกิจปกติ

ต้นทุนในการกำกับดูแลโดยหน่วยงานอิสระเพียงหน่วยงานเดียวอาจจะน้อยลงเนื่องจากความประหยัดจากขนาด (Economies of Scales) หากการกำกับดูแลจากหลายหน่วยงานถูกรวมให้เป็นหน่วยงานเดียว การพัฒนาไปสู่การรวมผู้กำกับดูแลภาคการเงินเข้าเป็นองค์กรเดียวสามารถทำให้เกิดการเป็นหน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่มีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของรัฐ หากแนวคิดนี้สามารถนำมาปรับใช้ได้จะต้องให้ความสำคัญว่าหน่วยงานดังกล่าวจะได้รับเงินทุนเพิ่มเติมเพียงพอและกฎเกณฑ์การกำกับดูแลด้านความมั่นคงต้องถูกนำมาใช้เทียบเท่ากับการกำกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แม้สถาบันการเงินของรัฐไม่มีความจำเป็นต้องมุ่งสร้างกำไร แต่อย่างไรก็ตามก็ควรดำเนินงานเยี่ยงธุรกิจพาณิชย์ ที่ต้องดำรงไว้ซึ่งกฎเกณฑ์ขั้นต่ำของเงินทุนและมาตรฐานด้านความมั่งคงต่างๆและรักษาระดับค่าใช้จ่ายหรือผลขาดทุนไม่เกินที่รัฐบาลคาดการณ์ไว้ในงบประมานรายจ่ายในแต่ละปี

หน่วยงานกำกับดูแลควรมีอำนาจในทางกฎหมายที่จะบังคับหรือเข้าแก้ไขกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานหากจำเป็น อำนาจทางกฎหมายนี้จะสามารถสนับสนุนจากหน้าทีในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ การเปิดเผยต่อสาธารณะน่าจะเป็นวิธีที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลสถาบันการเงินของรัฐและหน่วยงานกำกับดูแลควรมีอำนาจในการเรียกให้สถาบันการเงินเหล่านั้นส่งรายงานในประเด็นที่ต้องการตรวจนอกจากช่วงระยะเวลาปกติได้หากเห็นสมควร ความโปร่งใสในการสร้างมาตรการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะช่วยสร้างแรงจูงใจที่จะ รักษาประสิทธิภาพและกระตุ้นให้สถาบันการเงินยอมรับและปฏิบัติตาม

ประการที่ 4 การกำหนดบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแล (The Supervisor's Role)

หน่วยงานกำกับดูแลควรมีอำนาจที่จะสร้างมาตรฐานและข้อห้ามต่างๆที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแลด้านความมั่นคงหรือเป้าหมายของรัฐบาลและขอบเขตของกิจกรรมที่ได้รับอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และการขาดการกำกับโดยใช้กลไกตลาดทำให้มีโอกาสที่สถาบันการเงินของรัฐที่ขาดการกำกับดูแลอย่างเพียงพอที่จะระดมทุนโดยใช้วิธีการดำเนินงานที่ไม่

เหมาะสมเกินไปกว่าความเชี่ยวชาญและศักยภาพของสถาบันการเงินเหล่านั้นรวมไปถึงขั้นนอกขอบวัตถุประสงค์ของสถาบันการเงินเหล่านั้นด้วย

หน่วยงานกำกับดูแลควรมีความรับผิดชอบในการติดตามตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันการเงิน อีกทั้งทีหน้าที่ในการห้ามประกอบธุรกิจใหม่ที่มีผลกระทบต่อมาตรฐานด้านความมั่นคง หน่วยงานกำกับดูแลควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปภารกิจหรือขอบเขตธุรกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือไม่ หน่วยงานกำกับดูแลควรที่จะมีการคัดค้านหรืออาศัยอำนาจทางปกครองเข้าขัดขวางการดำเนินงานที่ไม่ได้รับอนุญาตเช่นว่านี้ได้ ข้อคัดค้านเช่นนี้ควรระบุไว้แจ้งไว้ในรายงานประจำปีหรือรายงานที่เกิดจากช่วงเวลาพิเศษตามความเหมาะสม

ประการที่ 5 การกำหนดความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy)

หน่วยงานกำกับดูแลหรือองค์กรผู้อำนาจในการออกกฎหมายควรที่จะระบุหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเงินทุนที่เพียงพอต่อการรองรับความเสี่ยงจากการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน เนื่องจากว่าสถาบันการเงินเหล่านี้ขาดการกำกับโดยใช้กลไกตลาด มาตรฐานเงินทุนขั้นต่ำจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการบังคับให้มีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม สถาบันการเงินนั้นควรมีการดำรงเงินทุนให้อยู่ในระดับที่พอใจอย่างต่อเนื่อง มาตรฐานขั้นต่ำเช่นนี้ควรกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งหรือกฎเกณฑ์ที่ออกมาโดยผู้ที่มีอำนาจมาตรฐานของเงินกองทุนควรกำหนดให้สะท้อนถึงความเสี่ยงของธุรกิจหลักของสถาบันการเงินนั้นและต้องมีปริมาณที่เพียงพอที่จะป้องกันไม่ให้กระทบการงบประมาณทางการคลัง[5]

มาตรฐานเงินทุนขั้นต่ำเช่นนี้ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทุกสถาบันการเงิน ขณะที่ระดับของความคุ้มครองความเสียหายควรจะต้องมาเปรียบเทียบกันระหว่างสถาบัน มาตรฐานเงินทุนขั้นต่ำควรได้รับการออกแบบมาเพื่อสะท้อนความแตกต่างโดยธรรมชาติของหนี้สินหรือภาระผูกพันของแต่ละสถาบันการเงิน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินทุนขั้นต่ำควรกำหนดเพื่อที่จะลดต้นทุนทางสังคม (Externalities) ที่สร้างขึ้นสำหรับสถาบันการเงินเอกชน ยกตัวอย่างเช่น การจำกัดสิทธิประโยชน์สำหรับธุรกรรมบางชนิดที่มีขึ้นโดยใช้กฎเกณฑ์ในเรื่องเงินทุนได้แตกต่างกัน

ประการที่ 6 การกำหนดการประเมินผลงาน (Evaluations)

หน่วยงานกำกับดูแลควรมีการประเมินผลงานของสถาบันการเงินสำหรับนโยบาย การปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ การค้ำประกัน การลงทุน การบริหารสินเชื่อ อย่างเป็นอิสระ หน่วยงานกำกับดูแลควรพิจารณาว่าสถาบันการเงินเหล่านั้นมีการควบคุมภายในเพียงพอเหมาะสมกับธรรมชาติและขนาดของธุรกิจหรือไม่ การประเมินผลงานนี้ควรครอบคลุมถึงการจัดให้มีตัวแทนที่มีอำนาจ สำหรับแบ่งแยกกันทำหน้าที่ในแต่ละด้าน

[5] Ibid. p.249.

ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเงินทุนหรือการใช้จ่ายเงินทุน การตรวจสอบสินทรัพย์ ภาระผูกพันทั้งในและนอกบัญชี เพื่อทำให้กระบวนการต่างๆเป็นไปด้วยดี และเพื่อปกป้องสินทรัพย์ของสถาบัน หน่วยงานกำกับดูแลควรทำให้แน่ใจว่า มีการตรวจสอบกิจการทั้งภายในและภายนอกอย่างเป็นอิสระ และการให้หน่วยงานควบคุมภายในเพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรการนี้อย่างเคร่งครัด

สถาบันการเงินของรัฐควรมีแนวนโยบายและกระบวนการทำงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่จะเป็นแนวทางการดำเนินงานเพื่อกำกับธุรกรรมการให้บริการทางการเงิน กระบวนการเหล่านี้จะประกอบด้วยนโยบายการคัดเลือกคู่สัญญาในเรื่องของคุณภาพของเครดิตและความเหมาะสมสำหรับการเข้ารับบริการแผนงานที่ได้รับการสนับสนุนจากทางภาครัฐ นโยบายในเรื่องนี้ควรได้รับการรับรองและตรวจสอบการผู้บริหารระดับสูง และความเหมาะสมของนโยบายเหล่านี้ควรได้รับการประเมินผลตามระยะเวลาองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระตามมาตรฐานที่ระบุไว้ในกฎหมาย

สถาบันการเงินควรมีกระบวนการและทรัพยากรเพื่อการตรวจสอบภายในที่เพียงพอ ผู้บริหารระดับสูงควรทำให้แน่ใจว่ากระบวนการ ทรัพยากร ตลอดจนการรายงานข้อมูลเหล่านั้นมีมาตรฐานที่ยอมรับได้ หน่วยงานกำกับดูแลควรทบทวนตรวจสอบกระบวนการเหล่านี้ ประเมินความเพียงพอและเปิดเผยผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะต่อสาธารณะชน

ประการที่ 7 มาตรการตรวจสอบความโปร่งใส

หน่วยงานกำกับดูแลต้องทำให้แน่ใจว่าสถาบันการเงินได้จัดทำและปฏิบัติตามนโยบาย แนวปฏิบัติและขั้นตอนกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการวัดมูลค่าสินทรัพย์ หรือมูลค่าทางการเงินอื่น รวมถึงการประเมินมูลค่าการขาดทุนและเงินทุนสำรอง หน่วยงานกำกับดูแลควรทำให้แน่ใจว่าสถาบันการเงินมีการบันทึกและจัดทำบัญชีอย่างสอดคล้องกับนโยบายและแนวปฏิบัติทางบัญชีที่สามารถทำให้หน่วยงานที่กำกับดูแลได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางการเงินและความสามารถในการหากำไรของกิจการที่ถูกต้องและเป็นจริง สถาบันการเงินควรเผยแพร่ผลการตรวจสอบสถานะทางการเงินของกิจการอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ

หลักการของข้อเสนอนี้ รวมเอาหลักการของ Basel ไว้ด้วยกันหลายประการ ซึ่งมีจุดประสงค์หลักเกี่ยวกับการทำให้แน่ใจว่าต้องมีความโปร่งใสในการรับรู้ถึงสถานะกิจการของสถาบันการเงิน สถาบันการเงินต้องมีมาตรฐานทางบัญชีที่มีมาตรฐานเพียงพอที่จะสามารถบ่งชี้ถึงมูลค่าสินทรัพย์และภาระผูกพันของกิจการได้อย่างเหมาะสม และไม่เพียงแต่การปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวเท่านั้น ยังต้องมีการเผยแพร่รายงานทางการเงินดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ และต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบบัญชี

ประการที่ 8 การบริหารความเสี่ยง

ข้อเสนอข้อนี้จะแสดงถึงการรวบรวมหลักการบริหารความเสี่ยงตามหลักการของ Basel เอาไว้ด้วยกัน โดยหน่วยงานกำกับดูแลควรทำให้แน่ใจว่าสถาบันการเงินมีขั้นตอนหรือ

กระบวนการบริหารความเสี่ยงอย่างชัดเจนเพื่อที่จะระบุความเสี่ยง การวัด ตรวจสอบและควบคุมความเสี่ยงทั้งหลายได้[6] รวมไปถึงความเสี่ยงที่เกิดจากการกระทำฉ้อฉลหรือการฟอกเงิน นอกจากนี้สถาบันการเงินควรมาตรการและขั้นตอนการควบคุมความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพภายในข้อจำกัดด้านค่าใช้จ่าย กระบวนการเหล่านี้ควรเพียงพอสำหรับขนาดและธรรมชาติของกิจการของสถาบันการเงินนั้น สถาบันการเงินควรได้รับการตรวจสอบสม่ำเสมอโดยประเมินผลเทียบกับแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด

ประการที่ 9 การเฝ้าระวังตรวจสอบ (Monitoring)

ระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพควรจะประกอบด้วยการตรวจสอบและติดตามฐานะการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องทั้งในและนอกที่ทำการของสถาบันการเงินที่อยู่ในการกำกับดูแล (on-site and off-site supervision) การกำกับดูแลที่มีจะส่งผลสำเร็จต้องมีความเข้าใจในสถาบันการเงินแห่งนั้นรวมถึงต้องมีการตรวจสอบติดตามอย่างมีประสิทธิภาพ

การตรวจสอบ ณ ที่ทำการของสถาบันการเงิน ควรกระทำโดยใช้เจ้าหน้าที่ของทั้งหน่วยงานกำกับดูแลเองและผู้ตรวจสอบภายนอกและมีความเห็นโดยอิสระต่อการตรวจสอบกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการมีความเพียงพอเหมาะสมและได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและสามารถใช้งานได้ สำหรับการตรวจสอบนอกที่ทำการฯ ควรตรวจสอบติดตามสถานะทางการเงินของกิจการโดยรายงานข้อมูลตัวเลขและสถิติต่างๆ รวมถึงข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แม้การผสมผสานการตรวจสอบทั้งในและนอกที่ทำการสถาบันการเงินมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศและธรรมชาติของหน่วยงานกำกับดูแล แต่การตรวจสอบเช่นนี้จะทำให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่กำกับดูแลได้

ประการที่ 10 การกำหนดมาตรการแก้ไขสถาบันการเงิน (Corrective Actions)

หน่วยงานกำกับดูแลควรมีความสามารถที่จะสามารถดำเนินการเข้าแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่มีปัญหาหรือล้มเหลวในการดำรงมาตรฐานในเรื่องเงินกองทุนของสถาบันการเงินหรือกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎระเบียบ หน่วยงานกำกับดูแลอย่างน้อยที่สุดควรมีการเผยแพร่รายงานประจำปีที่มีการพูดถึงมาตรการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพที่ให้สถาบันการเงินเหล่านั้นปฏิบัติตาม

หน่วยงานกำกับดูแลควรมีอำนาจทางกฎหมายที่จะเยียวยาเหตุการณ์เมื่อสถาบันการเงินเหล่านั้นไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ด้านความมั่นคงหรือฝ่าฝืนเกณฑ์การกำกับดูแลอื่น ถ้าผู้บริหารเพิกเฉยต่อคำแนะนำของหน่วยงานกำกับดูแล หน่วยงานกำกับดูแลควรสามารถอุทธรณ์หรือเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้ ในบางกรณีอาจให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลในการดำเนินคดีต่อศาลเพื่อเยียวยาเหตุการณ์ได้ ขอบอำนาจในการเข้าแก้ไขปัญหานี้อาจครอบคลุมในเรื่องเช่น การจำกัดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาของสถาบันการเงิน การห้ามจ่ายเงินปันผล ห้ามบุคคลโดย

[6] Ibid, p.252.

เฉพาะเจาะจงเข้ามาบริหาร และหาคนแทนที่หรือจำกัดอำนาจของผู้บริหาร หน่วยงานกำกับดูแลควรทำให้แน่ใจว่ามาตรการเยียวยาดังกล่าวได้ใช้อย่างทันเวลาและไม่ล่าช้าเกินไป

จากข้อเสนอทั้ง 10 ประการข้างต้นถือได้ว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับการดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐไม่ว่าจะให้บริการธุรกิจในรูปแบบใด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจในประเทศไทยยังพบว่าต้องมีการปรับปรุงอีกหลายประการรายละเอียดจะได้วิเคราะห์ต่อไป

4.1.2.2 แนวทางการส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจตามแนวทางขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ได้ออกแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งถือเป็นมาตรฐานฉบับแรกที่จัดทำขึ้นเพื่อรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ[7] โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาครัฐนำไปปรับปรุงการกำกับกิจการรัฐวิสาหกิจให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการที่ต้องมีการจัดทำแนวทางสำหรับรัฐวิสาหกิจแยกต่างหากจากเอกชนนั้นเนื่องจากการที่รัฐวิสาหกิจมีผู้ถือหุ้นใหญ่คือรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานทั้งเชิงพาณิชย์และสังคม จึงเป็นเหตุผลที่ต้องทำให้รัฐต้องมีแนวนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการรัฐวิสาหกิจ เพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐวิสาหกิจโดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

แนวทางขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ การกำหนดกรอบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสำหรับรัฐวิสาหกิจ การปฏิบัติของภาครัฐในฐานะเจ้าของกิจการ การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม การกำหนดความสัมพันธ์ต่อผู้มีส่วนได้เสีย ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

ก. กรอบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสำหรับรัฐวิสาหกิจ[8]

แนวทางสากล OECD ในเรื่องนี้ให้ความสำคัญกับเรื่องการที่รัฐวิสาหกิจต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ของภาครัฐในฐานะเจ้าของจากหน้าที่ของภาครัฐอื่นอย่างชัดเจน ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎเกณฑ์ใดที่บังคับใช้เดียวกับเอกชนเท่าที่เหมาะสม การดำเนินโครงการใดแก่

---

[7] ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, รัฐวิสาหกิจไทยกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามกกติกาสากล [ออนไลน์], 5 พฤษภาคม 2556, แหล่งที่มา : https://www.set.or.th/th/regulations/cg/files/doc_seminar/2006/Article_SOE.pdf

[8] Organization for Economic Co-operation and Development, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005 p.12

สาธารณะที่เกินกว่าธุรกิจปกติต้องระบุภายในขอบอำนาจของรัฐวิสาหกิจนั้นอย่างชัดเจนและต้องเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะรับรู้ และความสัมพันธ์ด้านธุรกรรมทางการเงินระหว่างรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินและรัฐวิสาหกิจอื่นต้องอยู่บนพื้นฐานของธุรกิจปกติ

ข. การปฏิบัติของภาครัฐในฐานะเจ้าของกิจการ

บทบาทของรัฐในฐานะเจ้าของตามแนวทางของ OECD กำหนดให้มีการจัดทำแนวนโยบายสำหรับบทบาทความเป็นเจ้าของให้ชัดเจนเพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ บทบาท และการนำแนวนโยบายไปปรับใช้การกำกับดูแลกิจการที่ดี รัฐบาลต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงานทั่วไปของรัฐวิสาหกิจต้องให้อิสระอย่างเต็มที่กับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจในการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย ให้ความเป็นอิสระแก่คณะกรรมการ เป็นต้น

ค. การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม

ภาครัฐควรคำนึงถึงผู้ถือหุ้นหรือผู้ร่วมลงทุนอื่นของรัฐวิสาหกิจ โดยต้องทำให้แน่ใจว่าผู้ถือหุ้นของตนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน พัฒนาวิธีการในการติดต่อสื่อสารกับผู้ถือหุ้นอื่นและการเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นข้างน้อยใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่

ง. ความสัมพันธ์ต่อผู้มีส่วนได้เสียของกิจการ

ภาครัฐควรมีนโยบายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐวิสาหกิจต่อผู้มีส่วนได้เสียกับกิจการ รัฐบาลควรเคารพสิทธิตามกฎหมายหรือข้อตกลงร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย ควรจัดทำรายงานความสัมพันธ์ระหว่างกิจการกับผู้มีส่วนได้เสียกับกิจการ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจควรจัดทำประมวลจริยธรรมภายในองค์กรขึ้นโดยคำนึงถึงจารีตประเพณีและธรรมเนียมของแต่ละชาติ

จ. ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล

รัฐวิสาหกิจควรเปิดเผยข้อมูลตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีและเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐในฐานะเจ้าของซึ่งควรเปิดเผยต่อสาธารณชน ได้แก่ นโยบายความเป็นเจ้าของ ภาระหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจในการบริการสาธารณะ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐแก่รัฐวิสาหกิจหรือภาระผูกพันที่กระทำในนามของรัฐวิสาหกิจ ควรจัดให้มีการตรวจสอบภายในและรายงานตรงต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการตรวจสอบ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจต้องมีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระในการตรวจสอบกิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นประจำทุกปีและควรใช้มาตรฐานการบัญชีในระดับมาตรฐานของบริษัทจดทะเบียนโดยทั่วไป

ช. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจควรมีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้โดยชัดเจนและความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและต้องสามารถตรวจสอบการทำงานของกรรมการได้อย่างเต็มที่ คณะกรรมการควรมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุด (CEO)ควรมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นทุกราย ทำหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชนที่ดีที่สุดขององค์กรคณะกรรมการควรปฏิบัติหน้าที่ได่อย่างอิสสระ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของภาครัฐหรือการเมือง นอกจากนี้คณะกรรมการควรได้รับการประเมินผลงานทุกปี

ปัจจุบันกระทรวงการคลังโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้จัดทำแนวทางเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตาม สำหรับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในฐานะรัฐวิสาหกิจก็อยู่ภายใต้แนวทางดังกล่าวเช่นกัน

4.2 แนวทางการกำกับดูแลธนาคารของรัฐในต่างประเทศ

4.2.1 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) หรือ “เกาหลีใต้” นับเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก แม้ว่าในสมัยสงครามเกาหลี (ประมาณ ค.ศ. 1950) สาธารณรัฐเกาหลียังเป็นประเทศที่ยากจนชาติหนึ่งของโลก อย่างไรก็ตามภายหลังสงครามสิ้นสุด สาธารณรัฐเกาหลีได้เปลี่ยนแปลงประเทศไปอย่างรวดเร็ว โดยมีการพัฒนาประเทศในเชิงอุตสาหกรรมซึ่งได้มีการผลิตสินค้าหรือสร้างนวัตกรรม เทคโนโลยีที่มีชื่อเสียงจนได้รับการยอมรับไปทั่วโลก แสดงให้เห็นว่าสาธารณรัฐเกาหลีได้กลายเป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของโลกในปัจจุบัน พัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นไปอย่างรวดเร็วในช่วงสมัยคริสตศักราช 1960-1980 รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีนโยบายเปลี่ยนประเทศโดยหันมาเน้นอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมต่อเรือ รถยนต์ เหมืองแร่ งานก่อสร้าง ฯลฯ จนได้รับการขนานนามว่าเป็นหนึ่งในสี่ “เสือเศรษฐกิจ” แห่งเอเชีย ผู้เขียนจึงเห็นว่าสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่มีความน่าสนใจต่อการศึกษาเปรียบเทียบระบบธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เนื่องจากระบบสถาบันการเงินของสาธารณรัฐเกาหลีมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจหลายแห่งคล้ายประเทศไทย

4.2.2.1 ระบบสถาบันการเงินของสาธารณรัฐเกาหลี

ก. ระบบสถาบันการเงินและประเภทของสถาบันการเงิน

สาธารณรัฐเกาหลีมีระบบธนาคารที่แข็งแกร่ง ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารท้องถิ่น ธนาคารจากต่างประเทศ ต่างมีบทบาทสำคัญต่อระบบการเงินของสาธารณรัฐเกาหลีและยังส่งผลไปยังทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกด้วย ธุรกรรมทางธนาคารในสาธารณรัฐเกาหลีเติบโตอย่างมั่นคงในช่วงสามถึงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะเดียวกันประเทศก็ต้องประสบสภาวการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันธนาคารทีมีสาขาทั่วประเทศและธนาคาร

ท้องถิ่นมีสาขารวมกันมากกว่า 5,000 สาขา[9] และมีสาขาของธนาคารต่างประเทศมากกว่า 40 บริษัท เปิดให้บริการในสาธารณรัฐเกาหลี

อุตสาหกรรมการให้บริการทางด้านการเงินในสาธารณรัฐเกาหลีรวมถึงภาคธนาคาร อยู่ภายใต้กฎระเบียบและการกำกับดูแลของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดและบ่อยครั้งที่มีการแทรกแซงการดำเนินงานจากภาครัฐ อย่างไรก็ตามตลอดกว่าทศวรรษที่ผ่านมาการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎระเบียบทางการเงินมีความเหมาะสมมากขึ้น พร้อมกับสร้างความยืดหยุ่นของกฎระเบียบควบคู่กันไป ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี ลี เมียง บัค เข้ารับตำแหน่งในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลมีความพยายามหลายครั้งที่จะผ่อนคลายกฎระเบียบด้านการให้บริการทางการเงินและการแปรรูปสถาบันการเงินของรัฐให้เป็นเอกชน อย่างไรก็ตามสาธารณรัฐเกาหลีก็ไม่สามารถต้านทานวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 2008 ที่เกิดขึ้นทั่วทั้งโลกได้ ทำให้ได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจไปถึงสองถึงสามปีต่อมา หลังจากนั้นรัฐบาลจึงมีแผนสร้างความมั่นใจและความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพของสถาบันการเงินต่างๆ รัฐบาลได้นำมาตรการหลายอย่างในการเพื่อเพิ่มทุนและสภาพคล่องของสถาบันการเงินของประเทศ และรัฐบาลได้ก่อตั้งกองทุนช่วยเหลือสถาบันการเงินหลายกองทุนขึ้นมารองรับวิกฤติการณ์ รัฐบาลยังปรับปรุงเรื่องการเพิ่มความเข้มแข็งของกฎระเบียบของสถาบันการเงิน โดยการเพิ่มเติมกฎเกณฑ์สำหรับเรื่องบรรษัทภิบาลของสถาบันการเงินและค่าตอบแทนของพนักงานของสถาบันการเงินต่างๆ รวมไปถึงการควบคุมการถือครองสินทรัพย์ที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ[10]

สถาบันการเงินทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินในฐานะตัวกลางในการทำหน้าที่รับฝากเงินจากผู้มีเงินออมและทำการปล่อยกู้แก่ผู้ที่ต้องการเงิน ซึ่งตามระบบการเงินของสาธารณรัฐเกาหลีสามารถแบ่งประเภทของสถาบันการเงินได้ 6 ประเภท[11] ดังนี้

(1) ธนาคาร

ประเภทของธนาคารในสาธารณรัฐเกาหลีสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์ (commercial banks) และธนาคารเฉพาะกิจ (Specialized banks) โดยที่ธนาคารพาณิชย์จะประกอบไปด้วย ธนาคารที่มีสาขาทั่วประเทศ (Nationwide Bank) ธนาคารท้องถิ่น (Local Bank) และสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ (Branches of foreign

---

[9] Sang Hwan Lee and Chan Moon Park, Korea, Banking and Regulation Review , (UK : Encompass Print Solutions, 2011) p.179.

[10] Ibid.

[11] Bank of Korea, Financial Institutions, Markets and Infrastructure in Korea [Online], 14 April 2012, Available from : http://www.bok.or.kr/down.search?file_path=/attach/eng/743/2012/04/1334738548772.PDF&file_name=FinancialKorea_2011.PDF

Banks) สำหรับธนาคารเฉพาะกิจของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นธนาคารที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะนอกเหนือจาก the Banking Act ซึ่งมีการประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงินเช่นเดียวกัน โดยปัจจุบันธนาคารเฉพาะกิจของสาธารณรัฐเกาหลีที่จัดตั้งขึ้นมา อาทิ the Korea Development Bank, the Export-Import Bank of Korea, the Industrial Bank of Korea, the National Agricultural Cooperative Federation, the National Federation of Fisheries Cooperatives เป็นต้น

(2) สถาบันรับฝากเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร

สถาบันรับฝากเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-bank depository institutions) จะประกอบธุรกิจในการให้สินเชื่อและรับฝากเงินคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ แต่ในการจัดตั้งขึ้นมาจะมีความสามารถในการดำเนินธุรกิจจำกัดกว่าธนาคารพาณิชย์และอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ต่างกันกับของธนาคารพาณิชย์ สถาบันรับฝากเงินที่ไม่ใช่ธนาคารดังกล่าวประกอบไปด้วย ธนาคารเพื่อการออม (mutual savings banks) สหกรณ์สินเชื่อ (credit cooperatives) เช่น สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน (credit unions) , สหกรณ์สินเชื่อชุมชน (community credit cooperatives) ธนาคารเพื่อธุรกิจขนาดใหญ่ (merchant banks) และ ธนาคารออมทรัพย์ไปรษณีย์ (the postal savings) เป็นต้น

(3) บริษัทให้บริการทางการเงินเพื่อการลงทุน

บริษัทการเงินเพื่อการลงทุน (Financial investment business entities) รวมถึงสถาบันที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดการเงิน ซึ่งประกอบไปด้วยบริษัทนายหน้าซื้อขายหรือค้าหลักทรัพย์ กองทุนรวม ที่ปรึกษาการลงทุน เป็นต้น

(4) บริษัทธุรกิจประกัน

บริษัทธุรกิจประกัน (Insurance companies) เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่จัดจำหน่ายกรมธรรม์ประกันภัยรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความคุ้มครองชีวิต ชราภาพ อุบัติเหตุแม้แต่อัคคีภัย เมื่อพิจารณาถึงลักษณะในการประกอบธุรกิจธุรกิจการประกันสามารถแบ่งออกได้สองลักษณะ คือ ธุรกิจประกันชีวิต และประกันวินาศภัย ซึ่งรวมถึง การให้การคุ้มครองทรัพย์สิน การรับประกันภัยต่อ การรับประกันสินเชื่อ เป็นต้น

(5) สถาบันการเงินอื่น

สถาบันการเงินอื่น (Other financial institutions) หมายถึงสถาบันการเงินรูปแบบอื่นที่มีธุรกิจหลักในการให้บริการด้านการเงิน แต่ไม่สามารถจัดเข้าประเภททั้งสี่ที่กล่าวไปแล้วได้ สถาบันการเงินรูปแบบอื่นประกอบไปด้วย บริษัทที่ตั้งขึ้นมาเพื่อถือหุ้นบริษัทอื่น

(Holding Company) บริษัทให้สินเชื่อรูปแบบพิเศษ เช่น ลีสซิ่ง บัตรเครดิต เป็นต้น บริษัทเงินร่วมลงทุน (venture capital) บริษัทหลักทรัพย์ เป็นต้น

(6) สถาบันการเงินเพื่อการช่วยเหลือ

สถาบันการเงินเพื่อการช่วยเหลือ (Financial auxiliary institutions) เป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นมาโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการทางการเงิน แต่มีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินหรือให้บริการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน เช่น สถาบันประกันเงินฝาก (the Korea Deposit Insurance Corporation) สถาบันการด้านระบบชำระเงินหักบัญชี (the Korea Financial Telecommunications and Clearings Institute) ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (the Korea Securities Depository) , ตลาดหลักทรัพย์ (the Korea Exchange) เป็นต้น

ข. กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

กฎหมายหลักในการกำกับดูแลธุรกิจการธนาคารในสาธารณรัฐเกาหลีคือ The Bank Act กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพในตลาดทางการเงินและสร้างความเข้มแข็งให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีการส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการธนาคารที่มีมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพตัวกลางทางการเงิน คุ้มครองผู้ฝากเงินและดำรงไว้ซึ่งกลไกตลาดของตลาดสินเชื่อ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว The Bank Act จึงมีการกำหนดมาตรการกำกับดูแลหลายประการ เช่น การจัดตั้งและการขออนุญาตจัดตั้งธนาคาร ข้อห้ามข้อจำกัดในการจัดการหรือควบคุมธนาคาร กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจและการกำกับดูแลสาขาของธนาคารต่างประเทศ

ธุรกิจการธนาคารยังอยู่ภายใต้กฎหมายอีกหนึ่งฉบับคือ the Act on Establishment of Financial Supervisory Organizations ซึ่งมีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาตามกฎหมายสองหน่วยงาน คือ Financial Supervisory Commission (FSC) และ Financial Supervisory Services (FSS) เพื่อกำกับดูแลธุรกิจการเงิน

ค. หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล

สาธารณรัฐเกาหลีประสบปัญหาวิกฤตการทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 เช่นเดียวกับประเทศไทย และมีความจำเป็นต้องปรับปรุงการกำกับดูแลระบบการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาความบกพร่องของระบบสถาบันการเงินในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลจึงได้จัดตั้งให้มีคณะกรรมการปฏิรูประบบการเงิน (Presidential Committee on Financial Reform) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการปฏิบัติโครงสร้างการกำกับดูแลทางการเงิน ต่อมาภายหลังการศึกษาถึงความเป็นไปได้แล้วก็ได้มีการเสนอให้มีการรวมหน่วยงานการกำกับดูแล 4 หน่วยงานเข้าด้วยกัน ได้แก่ สำนักงานกำกับดูแล

ธนาคาร (The Office of Bank Supervision: OBS) คณะกรรมการหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ (The securities Supervisory Board : SSB) คณะกรรมการหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกัน (The Insurances Supervisory Board : ISB) และหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (The Non-Bank Supervisory Authority) เข้าไว้ด้วยกัน โดยมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการองค์กรกำกับดูแลขึ้นมาใหม่ฉบับหนึ่งคือ the Act on Establishment of Financial Supervisory Organizations และมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาหน่วยงานหนึ่ง คือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลระบบการเงิน (Financial Supervisory Commission : FSC) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลภาคการเงินทั้งระบบ ทั้งนี้นับเป็นโครงสร้างการกำกับดูแลที่รวมการกำกับภาคการเงินทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกัน[12]

ปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของสาธารณรัฐเกาหลีโดยหลักมี 4 หน่วยงาน ดังนี้

(1) Financial Supervisory Commission (FSC)

สำนักงานคณะกรรมการดูแลระบบการเงิน (FSC) จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์คุ้มครอง สนับสนุนการกำกับดูแล สร้างความน่าเชื่อถือและความเป็นธรรมในระบบตลาด โดยโครงสร้างจะเป็นการรวมการกำกับดูแลตลาดการเงินทุกภาคการเงินที่รวมเข้าด้วยกัน มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายการเงินในภาพรวมและกำกับดูแล ควบคุมการอนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน มีอำนาจบังคับทางปกครองสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายของสถาบันการเงิน

(2) Financial Supervisory Services (FSS)

องค์กรกำกับดูแลบริการทางการเงิน (Financial Supervisory Services) ดำเนินงานภายใต้การควบคุมของ FSC ซึ่งมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยมีอำนาจที่จะขอข้อมูลและบังคับให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการกำกับและตรวจสอบ

(3) กระทรวงการคลังและยุทธศาสตร์ของเกาหลี

กระทรวงการคลังและยุทธศาสตร์ของเกาหลี the Ministry of Strategy and Finance ในอดีตเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทมากในการกำกับดูแลระบบการเงินรวมไปถึงอำนาจในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจ[13] แต่ภายหลังจากมีการตั้ง FSC และ FSS ขึ้นมาหลังวิกฤตการ

---

[12] สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

[13] เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 อำนาจการกำกับดูแลสถาบันการเงินก็โอนไปยังสองหน่วยงานดังกล่าว[14] แทบทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันยังมีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องกับกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ กำหนดงบประมาณและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

(4) ธนาคารกลางแห่งเกาหลี

ธนาคารกลางแห่งเกาหลี (Bank of Korea) ทำหน้าที่สำคัญในฐานะธนาคารกลาง มีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินในด้านต่างๆ ออกธนบัตรและเหรียญกษาปณ์เพื่อใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจและปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายการเงินตามที่ได้รับมอบหมาย แม้ว่าจะไม่มีบทบาทในการกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยตรงแต่มีอำนาจให้หน่วยงานกำกับดูแลโดยตรงได้แก่ FSC หรือ FSS ช่วยตรวจสอบได้[15]

4.2.1.2 ธนาคารเฉพาะกิจของสาธารณรัฐเกาหลี

ธนาคารเฉพาะกิจของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้บริการทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจที่อาจไม่ได้รับการเข้าถึงสินเชื่อจากภาคธนาคารเอกชนได้รับการจัดตั้งโดยอาศัยเงินทุนจากรัฐบาลเป็นหลัก โดยธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ยังคงให้บริการอยู่ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 5 แห่ง ได้แก่ Korea Development Bank (KDB) the Export-Import Bank of Korea (Korea Exim bank) the Industrial Bank of Korea (IBK), the National Agricultural Cooperative Federation (NACF) และ the National Federation of Fisheries Cooperatives (NFFC)

ก. ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเกาหลี

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเกาหลีก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1953 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเกาหลีมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภายหลังวิกฤติการณ์สงครามเกาหลี ในปี ค.ศ. 2009 ได้ทำการแปรรูปองค์กรให้กลายเป็นกลุ่มธุรกิจทางการเงินคือ KDB financial Group และทำธุรกิจให้บริการทางการเงินทุกรูปแบบรวมถึงสินเชื่อเพื่อรายย่อย เช่น สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย รับเงินฝาก เป็นต้น ปัจจุบันธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งสารณรัฐเกาหลียังให้บริการเกี่ยวกับด้านการลงทุนกาค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

ข. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า

---

[14] Sang Hwan Lee and Chan Moon Park, เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

[15] สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งสาธารณรัฐเกาหลีให้บริการทางการเงินเกี่ยวกับการส่งออก นำเข้า การลงทุนในต่างประเทศ การพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ จัดตั้งขึ้นภายใต้ the Export-Import Bank of Korea Act ในปี ค.ศ. 1969 เพื่อรองรับความต้องการอุตสาหกรรมที่มีความต้องการส่งออกเป็นจำนวนมากในช่วงระยะเวลานั้น โดยปัจจุบันธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าดำเนินธุรกิจในหลายรูปแบบ เช่น การให้สินเชื่อเพื่อสนับสนุนการส่งออก ให้สินเชื่อแก่รัฐบาลหรือเอกชนจากต่างประเทศเพื่อการนำเข้าสินค้า เป็นต้น

ค. ธนาคารเพื่อการอุตสาหกรรม

รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีมีนโยบายในปรับปรุงโครงสร้างทางการเงินในการสนับสนุนกลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จึงได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการอุตสาหกรรมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีขึ้นมาโดยการตรากฎหมาย the Industrial Bank of Korea (IBK) ในปี ค.ศ. 1961 โดยในปัจจุบันธนาคารเพื่อการอุตสาหกรรมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้ทำการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยเป็นธนาคารเฉพาะกิจเพียงแห่งเดียวที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินทุกรูปแบบแต่ยังคงมุ่งเน้นไปที่การปล่อยสินเชื่อแก่กลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

4.2.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล

จากการศึกษากฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของสาธารณรัฐเกาหลีจะพบว่าการกำกับดูแลเป็นไปตามแต่ละกฎหมายจัดตั้งของแต่ละธนาคาร ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของสาธารณรัฐเกาหลีมีความคล้ายคลึงกัน โดยจะทำการศึกษากฎหมาย Korea Development Bank Act และ Enforcement Decree of Korea Development Bank Act ซึ่งเป็นกฎหมายของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเกาหลีซึ่งเป็นธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่มีบทบาทมากที่สุดของประเทศ

กฎหมาย Korea Development Bank Act ตราขึ้นมาเพื่อจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งสาธารณรัฐเกาหลี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดวิธีการดำเนินงานของธนาคารภายใต้ขอบวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนอกจากนี้การกำกับดูแลธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งสาธารณรัฐเกาหลียังต้องอยู่ภายใต้ Enforcement Decree of Korea Development Bank Act อีกหนึ่งฉบับ โดยมาตรการต่างๆที่อยู่ตามกฎหมายดังกล่าวสามารถสรุปได้ ดังนี้

ก. กรรมการและผู้บริหาร

กฎหมายมีการควบคุมเรื่องของผู้บริหารของธนาคาร ได้แก่ ผู้ว่าการ กรรมการ และผู้สอบบัญชี โดยกำหนดให้ธนาคารต้องมีผู้บริหารสูงสุดหนึ่งคนในตำแหน่งผู้ว่าการ

ธนาคารและให้มีคณะกรรมการธนาคารจำนวนเป็นไปตามข้อบังคับธนาคารแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคน โดยผู้ว่าการจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนธนาคารเพื่อบริหารกิจการทั้งหลายของธนาคาร กฎหมายยังกำหนดให้ผู้บริหารในตำแหน่งดังกล่าวมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ผู้บริหารทุกตำแหน่งในมีฐานะเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา[16]

ข. ผู้มีอำนาจกำกับดูแล

กำหนดให้ Financial Supervisory Services เป็นผู้กำกับดูแลธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งสาธารณรัฐเกาหลี โดยให้มีอำนาจออกกฎเกณฑ์เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนี้ให้มีอำนาจในการเรียกตรวจเอกสาร รายงาน บัญชีของกิจการทั้งหลายได้และสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบเรื่องดังกล่าวได้[17]

ค. มาตรฐานการกำกับดูแล (Criteria and Supervision of Sound Management)

มาตรฐานการกำกับดูแลของธนาคารจะถูกกำหนดแยกต่างหากจากกฎหมาย Korea Development Bank Act โดยจะกำหนดอยู่ใน Enforcement Decree of Korea Development Bank Act แทนในหมวดที่ 3-2 โดยจะกำหนดเน้นเรื่องเกณฑ์ความมั่นคงของสถาบันการเงินเป็นหลัก ดังนี้

(1) ธนาคารต้องไม่ให้สินเชื่อแก่ผู้กู้รายเดียวกัน (รวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้กู้ด้วย เช่น กลุ่มธุรกิจเดียวกัน) เกินกว่าร้อยละ 25 ของเงินทุนทั้งหมดของธนาคาร[18]

(2) ธนาคารต้องไม่ให้สินเชื่อแก่ผู้กู้คนหนึ่งคนใดเกินกว่าร้อยละ 25 ของเงินทุนทั้งหมดของธนาคาร[19]

(3) ธนาคารต้องไม่ถือหุ้นของนิติบุคคลใดเกินกว่าร้อยละ 15 ของหุ้นทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น[20]

(4) ห้ามมิให้ดำเนินธนาคารธุรกิจดังเช่น ห้ามถือหุ้นหรือหลักทรัพย์ใดเกินกว่า 3 ปี และมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 60 ของทุนทั้งหมดของธนาคาร ห้ามถือครองอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าที่จำเป็นเพื่อการดำเนินธุรกิจ การให้กู้ยืมเงินเพื่อการเก็งกำไรในหลักทรัพย์[21]

---

[16] Korea Development Bank Act, Article 9 - 17

[17] Korea Development Bank Act , Article 47

[18] Enforcement Decree of Korea Development Bank Act, Article 35-4

[19] Enforcement Decree of Korea Development Bank Act, Article 35-5

[20] Enforcement Decree of Korea Development Bank Act, Article 35-6

[21] Enforcement Decree of Korea Development Bank Act, Article 35-7

ง. ให้ธนาคารจัดทำมาตรฐานในการดำเนินธุรกิจและกระบวนการบริหารความเสี่ยงต่างๆที่อาจเกิดขึ้น[22]

จ. ให้ธนาคารใช้มาตรฐานบัญชีตามมาตรฐานบัญชีของธุรกิจสถาบันการเงินทั่วไปที่กำหนดให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และมาตรฐานการบัญชีธนาคารที่กำหนดโดย FSC[23]

ฉ. ให้ธนาคารทำการจัดชั้นสินทรัพย์ของธนาคารอยู่สม่ำเสมอและมีเกณฑ์ในการจัดชั้นหนี้เสียที่เหมาะสมและต้องมีดำเนินการตามมาตรฐานกันสำรองของสินทรัพย์ตามแนวทางที่กำหนดโดย FSC เช่น อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามมาตรฐานของ BIS และอัตราส่วนของสภาพคล่องทางการเงิน เป็นต้น[24]

ช. ธนาคารต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลหรือสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของธนาคารแก่สาธารณชนตามแบบที่ FSC กำหนด[25]

จากการศึกษากฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลของสาธารณรัฐเกาหลีพบว่าการกำกับดูแลของสาธารณรัฐเกาหลีมีลักษณะพิเศษที่มีความแตกต่างจากประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัดคือ หน่วยงานที่มีอำนาจหลักในการกำกับดูแลคือ FSC ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อการกำกับดูภาคการเงินโดยเฉพาะซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ากระทรวงการคลังของสาธารณรัฐเกาหลีไม่มีบทบาทในการกำกับดูแลมากเท่ากับประเทศไทย ประเด็นต่อมาคือจะเห็นได้ว่าแม้ธนาคารเฉพาะกิจดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลถือหุ้นใหญ่แต่ก็อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์เอกชน

4.2.2 ประเทศมาเลเซีย

มาเลเซียนับว่าเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันสามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รองจากอินโดนีเซียและไทย และเป็นหนึ่งในประเทศเศรษฐกิจก้าวหน้าที่สุดแห่งหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาเลเซียจัดเป็นประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ด้านยางพารา น้ำมันปาล์ม ปิโตรเลียมดิบและผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ไม้ สิ่งทอ ฯลฯ ประเทศมาเลเซียมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในระดับร้อยละ 8 – 9 ติดต่อกันหลายปี จนมาถึงช่วงก่อนเศรษฐกิจตกต่ำแห่งเอเชียในปี พ.ศ. 2540 ที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่หลังจากปี พ.ศ. 2542 เศรษฐกิจ

---

[22] Enforcement Decree of Korea Development Bank Act, Article 35-9

[23] Enforcement Decree of Korea Development Bank Act, Article 35-10

[24] Enforcement Decree of Korea Development Bank Act, Article 35-12

[25] Enforcement Decree of Korea Development Bank Act, Article 35-13

ของประเทศก็กลับฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็ว รัฐบาลนำยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมวิสาหกิจเอกชนมาใช้อย่างกว้างขวาง การปรับลดและปลดถ่ายกิจการภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน ส่งผลให้มีการดึงเงินลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาได้มาก เศรษฐกิจของมาเลเซียเป็นระบบแบบผสมระหว่างเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การเกษตรก็ยังมีบทบาทสำคัญ ประมาณร้อยละ 20 ประชาชนทำงานในภาคเกษตรและมีรายได้เป็นร้อยละ 15 ของรายได้ประชาชาติ ข้าวจัดเป็นอาหารหลักและปลาเป็นแหล่งโปรตีนหลัก อุตสาหกรรมของประเทศส่วนใหญ่จะอยู่ทางมาเลเซียตะวันตก เมืองสำคัญทั้งหลายในแหลมมลายูจะเชื่อมโยงไปจนถึงสิงคโปร์ ในมาเลเซียตะวันตกจะมีถนนหลวงมาตรฐานสูงเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายไปทั่วประเทศและมีคู่ค้าสำคัญของมาเลเซียคือญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์[26]

4.2.2.1 ระบบสถาบันการเงินของประเทศมาเลเซีย

ก. ระบบสถาบันการเงินและประเภทของสถาบันการเงิน

โครงสร้างของระบบสถาบันการเงินของประเทศมาเลเซียแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ สถาบันการเงิน (Financial Institutions) กับ ตลาดการเงิน (Financial Market)[27] โดยในส่วนของสถาบันการเงินจะประกอบไปด้วย สถาบันการเงินที่เป็นตัวกลางทางการเงินหรือธนาคาร (Financial Intermediaries) และสถาบันการเงินที่ไม่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Non-Financial Intermediaries) สำหรับโครงสร้างตลาดการเงินประกอบไปด้วย ตลาดซื้อขายหลักทรัพย์ ตลาดซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตรา ตลาดตราสารอนุพันธ์ เป็นต้น โดยโครงสร้างของสถาบันการเงินมีรายละเอียด ดังนี้

(1) สถาบันการเงินที่เป็นตัวกลางทางการเงินระบบธนาคาร ประกอบด้วย ธนาคารเนการา (Bank Negara Malaysia) หรือธนาคารกลางของมาเลเซีย สถาบันที่มีฐานะเป็นธนาคาร ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน วานิชธนกิจ ธนาคารอิสลาม และสถาบันอื่นได้แก่ สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ซึ่งระบบภาคธนาคารนี้มีสินทรัพย์รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งของระบบการเงินทั้งหมดของมาเลเซีย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) ธนาคารกลาง

ธนาคารกลางของมาเลเซียมีชื่อเรียกว่า ธนาคารเนการาแห่งมาเลเซีย (Bank of Negara Malaysia : BNM) ทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพของระบบ

---

[26] กรมการค้าต่างประเทศ, ประเทศมาเลเซีย [ออนไลน์] 20 เมษายน 2556, แหล่งที่มา : http://www.dft.go.th/Portals/0/ContentManagement/Document_Mod666/เอกสารวิเคราะห์%/20ข้อมูลประเทศมาเลเซีย@/25550402-1325483008.pdf

[27] KPMG, Financial System of Malaysia [Online], 31 may 2012, Available from : http://www.kpmg.com.my/kpmg/publications/tax/I_M/Chapter5.pdf

การเงินเป็นนายธนาคารและที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล ออกและผลิตเงินตราและสำรองเงินทุนสำหรับรองรับมูลค่าของเงิน

(ข) ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่เป็นแหล่งเงินทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในระบบการเงิน โดยธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่หลักในการให้บริการธุรกิจด้านการธนาคารทั่วไป เช่น การรับฝากเงิน ให้สินเชื่อ ค้ำประกัน อำนวยความสะดวกด้านการค้าระหว่างประเทศด้านการชำระเงิน รับฝากหรือดูแลทรัพย์สินต่างๆ เป็นต้น

(ค) บริษัทเงินทุน

บริษัทเงินทุน (Finance Companies) เป็นสถาบันการเงินที่รับเงินฝากมากเป็นอันสองของรองจากธนาคารพาณิชย์ โดยธุรกิจของบริษัทเงินทุนจะมีการรับเงินฝากเฉพาะบัญชีออมทรัพย์หรือที่คล้ายกันเท่านั้น ให้สินเชื่อ ให้บริการสินเชื่อ ลีสซิ่งหรือเช่าซื้อ เป็นต้น

(ง) วานิชธนกิจ

วานิชธนกิจในมาเลเซียเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1970 มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบสถาบันการเงินพร้อมกันกับพัฒนาการขององค์กรธุรกิจของประเทศ วานิชธนกิจมีบทบาทในตลาดเงินระยะสั้นและการระดมเงินทุนของธุรกิจ

(จ) ธนาคารอิสลาม

ในประเทศมาเลเซียมีประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นจำนวนมาก ทำให้มีระบบธนาคารอิสลามเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อรองรับธุรกรรมทางการเงินที่เป็นไปตามหลักศาสนาอิสลาม (หลักชะรีอะฮ์) จึงทำให้ต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลธนาคารอิสลามโดยเฉพาะคือ Islamic Banking Act (IBA)

(2) สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน ประกอบด้วย กองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ และธนาคารเพื่อการพัฒนา มีรายละเอียด ดังนี้

(ก) กองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ

กองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ (Provident and Pension Funds) เป็นเครื่องมือทางการเงินที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้เป็นสมาชิกมีหลักประกันทางสังคมในรูปของรายได้หลังเกษียณอายุ การให้ค่ารักษาพยาบาล ชดเชยความพิการ กองทุนเช่นนี้อาจเป็นกองทุนที่จำกัดสมาชิกเฉพาะสาขาอาชีพ เช่น กองทุนครู เป็นต้น กองทุนดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการออมระยะยาวแก่สมาชิกเพื่อและสามารถบริหารจัดการเงินทุนไปลงทุนในภาคธุรกิจต่างๆ

(ข) สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (Development Financial Institutions)

สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาเป็นสถาบันการเงินซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลของมาเลเซียเพื่อสนับสนุนการพัฒนาภาคธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ เช่น ภาคเกษตรกรรม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การค้าระหว่างประเทศ โดยทั่วไปมักจะประกอบธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง และมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านต่างๆ

ข. กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินของประเทศมาเลเซียที่สำคัญได้แก่ Central Bank of Malaysia Act 2009 ที่ก่อตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลาง Financial Services Act 2013 ซึ่งกำหนดเรื่องมาตรการกำกับดูแลธุรกรรมทางการเงิน Islamic Financial Service Act 2013 กำหนดเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินสำหรับธนาคารอิสลาม และ Development Financial Institutions Act 2002 ที่ตราขึ้นมาเพื่อสำหรับกำกับดูแลสถาบันการเงินประเภทนี้โดยเฉพาะ

ค. หน่วยงานกำกับดูแล

ธนาคารเนเกราแห่งมาเลเซียเป็นหน่วยงานหลักในฐานะธนาคารกลางแห่งชาติและหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินแทบทั้งหมดของมาเลเซีย จัดตั้งขึ้นในปี 1958[28] มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงิน มีบทบาทในการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานของระบบการเงิน ระบบชำระเงิน ช่วยเหลือและพัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของทุกภาคเศรษฐกิจและสร้างสมดุลของการเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นนายธนาคารและที่ปรึกษาของรัฐบาล

4.2.2.2 ธนาคารเฉพาะกิจในประเทศมาเลเซีย

ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐสำหรับประเทศมาเลเซียจะเรียกว่าสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (Development Financial Institutions) เป็นสถาบันการเงินซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลของมาเลเซียเพื่อสนับสนุนการพัฒนาภาคธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ เช่น ภาคเกษตรกรรม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การค้าระหว่างประเทศ โดยทั่วไปมักจะประกอบธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง และมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านต่างๆ

---

[28] Bank of Negara, About the Bank [Online], 31 October 2013, Available from : http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=en_about&pg=en_intro&ac=641&lang=en

ก. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจ

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจหรือธนาคารเพื่อการพัฒนาในประเทศมาเลเซียคือ Development Financial Institutions Act 2002 ที่ตราขึ้นมาเพื่อสำหรับกำกับดูแลสถาบันการเงินประเภทนี้โดยเฉพาะ

(1) นิยามของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา

สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนามีความหมายตาม มาตรา 3 แห่ง Development Financial Institutions Act 2002 ได้มีการกำหนดนิยามของ Development Financial Institutions ที่มีความหมายโดยสรุปได้ว่า สถาบันที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การพาณิชย์ หรือภาคเศรษฐกิจอื่น ไม่ว่าจะมีการแสวงกำไรหรือได้รับเงินทุนจากรัฐบาลหรือไม่ อย่างไรก็ตามสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้มีเพียง 6 แห่ง ดังต่อไปนี้

(ก) Bank Pembangunan Malaysia Berhad

(ข) Bank Perusahaan Kecil & Sederhana Malaysia Berhad (SME Bank)

(ง) Export-Import Bank of Malaysia Berhad (EXIM Bank)

(จ) Bank Kerjasama Rakyat Malaysia Berhad

(ฉ) Bank Simpanan Nasional

(ช) Bank Pertanian Malaysia Berhad (Agrobank)

(2) การควบคุมการบริหารกิจการ

ในหมวด 2 ของ Development Financial Institutions Act 2002 เป็นส่วนที่ว่าด้วยเรื่องของการกำกับการบริหารกิจการของธนาคารเพื่อการพัฒนาทั้งหลาย โดยจะเน้นไปที่การควบคุมการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) ของธนาคารและการรายงานการเข้าถือหุ้นของบุคคลในกิจการ โดยมีรายละเอียดบางเรื่องที่น่าสนใจ ดังนี้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสูงสุด กฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดเรื่องการแต่งตั้งผู้บริหารของธนาคารไว้ว่าในวาระแรกห้ามดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองปี [29] โดยเมื่อมีการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดเสร็จสิ้นต้องมีการรายงานไปยังธนาคารกลาง นอกจากนี้ยังกำหนดเรื่อง

[29] Development Financial Institutions Act 2002, Section 6(1)

คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดหลายประการ เช่น ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายไม่ว่าในหรือนอกมาเลเซีย ต้องโทษพิพากษาให้จำคุกเกินกว่าหนึ่งปีขึ้นไปในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ทุจริต ฉ้อฉลหรือความผิดอาญาร้ายแรง หรือ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารเพื่อการพัฒนาฉบับนี้ ได้ถูกควบคุมตัว กักขัง กักกันตัว ภายใต้กฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำความผิดอาญา เป็นต้น[30] ซึ่งหากผิดคุณสมบัติก็ถือเป็นการสิ้นสุดสัญญาและไม่ได้รับค่าชดเชยตามสัญญาแต่อย่างใด[31]

เรื่องต่อมาคือเรื่องการเปิดเผยผลประโยชน์ได้เสียของกรรมการต่อกิจการธนาคารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมให้ที่ประชุมกรรมการรับทราบและในเลขากรรมการธนาคารจดบันทึกไว้และให้กรรมการที่มีส่วนได้เสียถอนตัวจากที่ประชุมกรรมการและไม่นับเสียงของกรรมการท่านนั้นเป็นองค์ประชุม[32]

อีกประเด็นหนึ่งในหมวดนี้คือการควบคุมการถือหุ้นในกิจการธนาคารที่กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดถือหุ้นในธนาคารเกินกว่าร้อยละห้าของหุ้นทั้งหมดในกิจการเว้นแต่ในรับอนุญาตจากรัฐมนตรี[33]

(3) ข้อจำกัดการประกอบธุรกิจ

ข้อจำกัดการประกอบธุรกิจ ระบุไว้ในหมวด 3 ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งกำหนดข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจของธนาคารเพื่อการพัฒนาไว้หลายประการ เช่น การควบคุมการตั้งบริษัทลูกหรือซื้อกิจการ ข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ ข้อห้ามการให้สินเชื่อ รวมถึงเกณฑ์เกี่ยวกับความมั่นคงของธนาคาร สรุปได้ดังนี้

กำหนดเรื่องการกำกับการจัดตั้งบริษัทลูกหรือการเข้าซื้อกิจการไม่ว่าจะอยู่ในมาเลเซียหรือไม่โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากธนาคารกลาง ซึ่งการพิจารณาคำขอดังกล่าวธนาคารกลางมีอำนาจอนุมัติโดยจะมีเงื่อนไขหรือไม่ก็ได้หรือจะไม่อนุมัติก็ได้[34]

ข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ (Restriction or Prohibition of business) ของธนาคารเพื่อการพัฒนาถูกกำหนดให้ห้ามดำเนินธุรกิจที่นอกเหนือไปกว่าขอบวัตถุประสงค์ของกิจการไม่ว่าจะโดยตนเองหรือผ่านตัวแทน หรือไม่ว่าจะทำในหรือนอกมาเลเซีย โดยเพื่อการนี้ธนาคารกลางมีอำนาจกำหนดข้อห้ามข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจเพิ่มเติมได้[35]

---

[30] Development Financial Institutions Act 2002, Section 7

[31] Development Financial Institutions Act 2002, Section 8

[32] Development Financial Institutions Act 2002, Section 11

[33] Development Financial Institutions Act 2002, Section 12

[34] Development Financial Institutions Act 2002, Section 25

[35] Development Financial Institutions Act 2002, Section 27

ข้อห้ามในการให้วงเงินสินเชื่อแก่บุคคลบางประเภท (Prohibition of Credit Facility) กำหนดห้ามไม่ให้ธนาคารให้วงเงินสินเชื่อแก่กลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสียกับธนาคาร เช่น ห้ามให้วงเงินสินเชื่อแก่ สมาชิก กรรมการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลใดที่ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานให้ธนาคาร (ยกเว้นค่าตอบแทนที่ได้รับจากการให้บริการทางวิชาชีพ เช่น นักบัญชี แพทย์ สถาปนิก ทนายความ เป็นต้น) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วน ที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของธนาคารเป็นผู้รับประกันการชำระหนี้ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของธนาคารถือหุ้นเกินอัตราตามที่ธนาคารกลางกำหนด โดยสำหรับข้อห้ามดังกล่าวให้รวมถึงคู่สมรส บุตร และบุพากรีของกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ด้วย[36]

ในส่วนของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคารเพื่อการพัฒนา ธนาคารกลางมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารเพื่อการพัฒนาดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามอัตราส่วนที่ธนาคารกลางเป็นผู้กำหนด โดยหากไม่สามารถดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องได้ตามที่กำหนดธนาคารกลางมีอำนาจสั่งห้ามการให้วงเงินสินเชื่อแก่ลูกค้าได้[37] และธนาคารเพื่อการพัฒนาต้องดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงตามวิธีการคำนวณและอัตราส่วนที่ธนาคารกลางกำหนด ทั้งนี้ต้องรวมถึงสาขาในต่างประเทศด้วย[38] และสำหรับเกณฑ์ความมั่นคงในเรื่องอื่นธนาคารกลางอาจสั่งให้การธนาคารเพื่อการพัฒนาปฏิบัติให้เพียงพอในเวลาใดก็ได้[39]

2.2.3.4 การควบคุมกรณีธนาคารไม่อาจชำระหนี้ได้

กฎหมายฉบับนี้ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับกรณีที่ธนาคารกลางสามารถดำเนินการเข้าควบคุมธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งใดหากเกิดเหตุการณ์หรือเป็นกรณีที่คาดหมายได้ว่าธนาคารแห่งนั้นจะตกเป็นผู้ไม่สามารถชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายของธนาคารได้ โดยกฎหมายกำหนดมาตรการควบคุมต่างๆไว้หลายกรณี เช่น การให้ธนาคารกลางมีอำนาจในการตรวจสอบ สั่งการให้สถาบันการเงินนั้นดำเนินตามคำสั่งหรือขั้นตอนที่กำหนด สั่งห้ามมิให้ธนาคารแห่งนั้นไม่ให้ปล่อยวงเงินสินเชื่อเพิ่มเติม เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารกลางมีอำนาจในการสั่งให้ธนาคารกลางเข้าควบคุมกิจการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ หรือจะมีคำขอต่อศาลสูงในการ

---

[36] Development Financial Institutions Act 2002, Section 28

[37] Development Financial Institutions Act 2002, Section 37

[38] Development Financial Institutions Act 2002, Section 38

[39] Development Financial Institutions Act 2002, Section 41

แต่งตั้งผู้รักษาการแทนหรือผู้จัดการเพื่อบริหารกิจการแทนหรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้เลิกกิจการก็ได้ เป็นต้น[40]

2.2.3.5 ผู้ตรวจสอบบัญชีและการบัญชี

กฎหมายกำหนดให้ธนาคารภายใต้บังคับตามกฎหมายนี้แต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีของกิจการทุกปี[41]บัญชีโดยความเห็นชอบจากธนาคารกลาง โดยผู้ตรวจสอบบัญชีต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และการรายงานการสอบบัญชีต้องส่งให้ผู้ถือหุ้นพร้อมกับระบุรายละเอียดเกี่ยวกับรายงานทางการเงินที่เที่ยงตรงและเป็นธรรม คำอธิบายและความเห็นของผู้สอบบัญชีเท่าที่จำเป็นต่อการตรวจสอบ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ธนาคารใช้มาตรฐานการบัญชีที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

2.2.3.6 การตรวจสอบและการสืบสวน

ธนาคารกลางสามารถตรวจสอบธนาคารภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ในเวลาใดใดโดยมิจำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า นอกจากนี้ยังให้ผู้ตรวจสอบมีอำนาจในการตรวจสอบบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน โดยกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจต่างๆ แก่ผู้ตรวจสอบธนาคารเท่าที่จำเป็น เช่น การสอบปากคำ เรียกเอกสาร ยึดอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย[42] ทั้งนี้เพื่อการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับมาตรการที่ใช้ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาของประเทศมาเลเซียมีข้อสังเกตที่น่าสนใจกล่าวคือ เป็นการตรากฎหมายฉบับเดียวเป็นกฎหมายกลางเพื่อกำกับดูแลสถาบันการเงินภายใต้การกำกับอย่างเป็นระบบเดียวกันซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศไทยที่กฎหมายกำกับดูแลแตกต่างกันไปในแต่ละฉบับ ประเด็นต่อมาคือ มีการบังคับใช้มาตรการกำกับด้านความมั่นคงของสถาบันการเงินตามมาตรฐานธนาคารพาณิชย์ทั่วไป และประเด็นสุดท้ายพบว่าการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาของมาเลเซียจะเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งมาเลเซียไม่ใช่กระทรวงการคลังอย่างการกำกับดูแลของประเทศไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

40 Development Financial Institutions Act 2002, Section 53

41 Development Financial Institutions Act 2002, Section 63-75

42 Development Financial Institutions Act 2002, Section 82-106

บทที่ 5
วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจในปัจจุบัน

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย โดยในบทนี้จะประกอบไปด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของการกำกับดูแลใน 2 ประเด็นหลัก กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจทั้งสองแห่งที่ยังขาดความเหมาะสมในบางเรื่องและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในทางกฎหมายและบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแล

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจที่ไม่เหมาะสมและแนวทางแก้ไข

5.1.1 ปัญหาด้านกฎเกณฑ์กำกับดูแลเกี่ยวกับความมั่นคง (prudential regulations)

5.1.1.1 สภาพปัญหา

ปัญหาด้านกฎเกณฑ์กำกับดูแลเกี่ยวกับความมั่นคงของธนาคารนับเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำกับดูแลธนาคารไม่ว่าจะเป็นธนาคารเอกชนหรือธนาคารที่เป็นของรัฐ ที่หากไม่มีการกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารที่ดีเพียงพออาจส่งผลไปถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งปัญหาด้านการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการกำกับดูแลด้านความมั่นคง สามารถสรุปข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาต่างๆ ได้ดังนี้

กรณีปัญหาของธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทย จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 แล้วว่าพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 ไม่มีการกำหนดเรื่องการกำกับดูแลด้านความมั่นคงที่มีความสำคัญในหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ข้อห้ามในการลงทุนหรือให้สินเชื่อในธุรกรรมที่เสี่ยงต่อความเสียหาย เป็นต้น โดยปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากกรณีธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทยปล่อยกู้ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน ที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อปัญหาการดำเนินงานที่ผ่านมาในบทที่ 2 แม้ประเด็นหลักในคดีจะเป็นเรื่องการทุจริตเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ในประเด็นดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาในการดำเนินธุรกิจที่ไม่เป็นไปตามหลักการบริหารความเสี่ยงที่ดี ซึ่งในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ อดีตรองประธาน

คณะกรรมาธิการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความเห็นต่อเรื่องนี้ 2 ประเด็น[1] สรุปความได้ว่า ประเด็นที่หนึ่ง ธนาคารไม่ได้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หลักของธนาคารที่ให้กู้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทยเป็นธนาคารเฉพาะกิจที่ส่งเสริมการส่งออก การนำเข้า และการลงทุน ที่ควรมุ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ แต่การให้กู้เช่นนี้ ผู้ประกอบการไทยจะไม่ได้รับประโยชน์มากนัก ประเด็นที่สอง ธนาคารมีความผิดพลาดในการบริหารความเสี่ยง ซึ่งปล่อยกู้ในลักษณะที่เป็นการให้วงเงินสินเชื่อที่มีการตกลงอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ประกอบกับผู้กู้ซึ่งก็คือสหภาพเมียนมาร์ ในขณะนั้นถูกจัดลำดับความเสี่ยงอยู่ในระดับ E หรือกลุ่มความเสี่ยงสูงที่สุด สำหรับเรื่องนี้ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ฯ ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การให้กู้ครั้งนั้นธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขการให้กู้ที่รัดกุมเพียงพอทั้งที่สามารถทำได้ในฐานะผู้ให้กู้

จากกรณีดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ฯ ที่ว่าธนาคารไม่ได้ดำเนินการทำธุรกรรมดังกล่าวตามหลักการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสมจนก่อให้เกิดความเสียหาย และการขาดกฎเกณฑ์บริหารความเสี่ยงที่เพียงพอจากหน่วยงานกำกับดูแล ทำให้ขาดกรอบในการดำเนินนโยบายจนทำให้เกิดการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร และยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่าตามข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวยังปรากฏว่า การดำเนินการมีการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีให้ธนาคารพิจารณาปล่อยกู้ ซึ่งเป็นข้อบกพร่องสำคัญของการที่หน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยงานกำกับดูแลเป็นหน่วยงานตรวจสอบเป็นหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งหากกรณีนี้มีกลไกการตรวจสอบในเรื่องการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงอย่างเหมาะสมกรณีดังกล่าวอาจจะได้รับการตรวจสอบและยับยั้งความเสียหายได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งประเด็นเรื่องโครงสร้างการกำกับดูแลจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

สำหรับกรณีธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยในส่วนของข้อกฎหมายก็ยังมีปัญหาในเรื่องที่พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศ พ.ศ. 2545 ไม่มีการกำหนดเรื่องการกำกับดูแลด้านความมั่นคงในเรื่องที่มีความสำคัญเช่นเดียวกันกับธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทยที่ได้กล่าวไปข้างต้น ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบสำคัญต่อธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยตามที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงกล่าวไว้ในบทที่ 2 ตอนท้ายที่มีการตรวจสอบว่าธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยมีผลประกอบการขาดทุนเป็นจำนวนมากสืบเนื่องจากการดำเนินงานผิดพลาดในการให้สินเชื่อที่มีความเสี่ยงสูงโดยขาดความระมัดระวังจนทำให้เกิดหนี้ที่ไม่

[1] เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ปี 47 “ปีแห่งความผิดพลาดของ EXIM BANK” (ออนไลน์), 21 มกราคม 2557, แหล่งที่มา : http://www.kriengsak.com/oldweb/press/101105/press_release101105.htm

ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นมากมายส่งผลให้ธนาคารต้องประสบปัญหาขาดทุน[2] อีกทั้งยังประสบปัญหาเรื่องสภาพคล่องที่มีผลสืบเนื่องมาจากความเชื่อมั่นของประชาชน แม้กระทั่งหน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ทั้งสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ยังยอมรับว่าปัญหาส่วนหนึ่งจากการกำกับดูแลด้านการบริหารความเสี่ยงที่ไม่เพียงพอ[3]

กรณีปัญหาด้านการกำกับดูแลด้านความมั่นคงที่ยกมาข้างต้นนี้ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเกิดขึ้นจากปัจจัย 2 ประการ กล่าวคือ เกิดจากการขาดความระมัดระวังในการประกอบธุรกิจของธนาคารเองและความบกพร่องของการกำกับดูแลจากหน่วยงานภาครัฐเพราะจากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ การกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคาร (prudential regulations) ของธุรกิจธนาคารนับเป็นหนึ่งในมาตรการที่มีความจำเป็นมากที่สุดของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคาร แต่ตามข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวไปข้างต้นพบว่ากระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานกลับมีการออกหลักเกณฑ์กำกับดูแลในบางเรื่อง ได้แก่ การดำรงเงินกองทุนและการดำรงสภาพคล่องสำหรับบางธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเท่านั้น ในทางปฏิบัติธนาคารเฉพาะกิจของรัฐจึงมีการนำแนวทางการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยไปปรับใช้ในการบริหารกิจการธนาคาร ในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าการที่จะกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาบังคับใช้อย่างชัดเจน และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลควรออกมาจากผู้กำกับดูแลโดยตรง ซึ่งจากที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ถึงมาตรการในการกำกับดูแลด้านความเสี่ยงของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อธุรกิจธนาคารพาณิชย์ที่มีหลายนโยบายและหลายหลักเกณฑ์ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐแล้วพบว่า มาตรการการกำกับดูแลด้านความมั่นคงธนาคารเฉพาะกิจของรัฐยังขาดความเหมาะสม แบ่งได้เป็น 3 ประเด็นต่อไปนี้

ก. ความเสี่ยงทางด้านเครดิต

การกำกับดูแลด้านความเสี่ยงทางด้านเครดิตมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เนื่องประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อแก่กลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้เพราะไม่สามารถใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปจึงหันมาเลือกใช้บริการธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ หน่วยงานกำกับดูแลยิ่งต้องมีมาตรการกำกับดูแลเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ อีกทั้งต้องสร้างความสมดุลระหว่างการให้บริการแก่ประชาชนและความเป็นไปได้ในการประกอบธุรกิจของธนาคารเฉพาะกิจ

---

[2] Smethailandclub, เรื่องเดิม,

[3] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม,

จากการศึกษาการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิตของธนาคารของรัฐพบว่ายังมีข้อบกพร่องหลายประการดังนี้

(1) แนวนโยบายการให้สินเชื่อ

กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารของรัฐไม่มีการกำหนดแนวนโยบายการให้สินเชื่อที่ชัดเจนในลักษณะที่เป็นนโยบายกลางแก่ธนาคารของรัฐ ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายสินเชื่อนั้นก็มีการกำหนดขึ้นโดยอำนาจของคณะกรรมการแต่ละธนาคาร ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ว่าธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่งก็มีการกำหนดนโยบายการบริหารความเสี่ยงตามแนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามตามหลักการกำกับดูที่เหมาะสมควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในการกำหนดนโยบายการกำกับดูแลการให้สินเชื่อชนิดต่างๆ เพื่อเป็นกรอบนโยบายให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐนำไปปรับใช้ได้อย่างเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานเดียวกันและที่สำคัญหน่วยงานกำกับดูแลจะสามารถควบคุมการดำเนินงานของธนาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาที่เกิดขึ้นหากขาดแนวนโยบายการให้สินเชื่อของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่เหมาะสม จะทำให้การปล่อยสินเชื่อแต่ละประเภทไม่มีแนวทางที่มีมาตรฐานเดียวกันในแต่ละธนาคาร หากธนาคารแต่ละธนาคารออกแนวนโยบายมาเองและไม่มีการกำกับดูแลแนวนโยบายการให้สินเชื่อจากหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานของธนาคารบางแห่งอาจไม่เหมาะสมเพียงพอจนทำให้การปล่อยสินเชื่อมีความเสี่ยงด้านเครดิตมากเกินควรซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลไม่สามารถควบคุมดูแลได้ทันท่วงทีจนบางครั้งอาจล่วงเลยเวลาที่จะแก้ไขได้ทันกลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงตามมาได้

(2) การควบคุมคุณภาพสินเชื่อ

การควบคุมคุณภาพของสินเชื่อก็นับเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต เนื่องจากการให้สินเชื่อนับว่าเป็นธุรกรรมที่สำคัญที่สุดของธนาคารในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของรายได้หลักและมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของธนาคารมากที่สุด แต่กระทรวงการคลังก็ไม่มีมาตรการในการควบคุมคุณภาพของการให้สินเชื่อและแนวทางการป้องกันความเสี่ยงจากหนี้ด้อยคุณภาพแก่ธนาคารของรัฐ การที่หน่วยงานกำกับดูแลไม่มีมาตรการกำกับดูแลคุณภาพสินเชื่อของธนาคารของรัฐก่อให้เกิดปัญหาสำคัญในความเสี่ยงจากการด้อยคุณภาพของสินเชื่อซึ่งสินทรัพย์ที่มีความสำคัญมากที่สุดของธนาคารหลายประการ เช่น ทำให้เพิ่มภาระต้นทุนของธนาคารต่อความเสี่ยงที่เพิ่มมากขึ้น ต้องสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้รับ เงินทุนของธนาคารที่ลดลง ค่าใช้จ่ายต่อการติดตามทวงถามหนี้สิน เป็นต้น

(3) เกณฑ์การกำกับลูกหนี้รายใหญ่

กระทรวงการคลังไม่มีการออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้สินเชื่อลูกหนี้รายใหญ่ ซึ่งหลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการบริหารความเสี่ยงในการให้สินเชื่อของธนาคารเนื่องจากต้องป้องกันไม่ให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อแก่บุคคลรายหนึ่งรายใดมากเกินไปจนอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างมากหากมีการผิดนัดชำระหนี้ของลูกหนี้รายนั้น ซึ่งตามหลักการบริหารความเสี่ยงนั้นจะต้องมีการกระจายความเสี่ยงในการลงทุนออกไปอย่างหลากหลายและกว้างขวางเพียงพอ เพื่อป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินมุ่งลงทุนในสินทรัพย์บางอย่างเพียงอย่างเดียวซึ่งหากเกิดความผิดพลาดขึ้นย่อมทำให้สถาบันการเงินนั้นเสียหายได้

นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นว่ามีปัญหาด้านการกระจุกตัวของการให้สินเชื่อในธนาคารของเฉพาะกิจของรัฐ แม้การดำเนินธุรกิจการให้บริการทางการเงินของธนาคารของรัฐทุกแห่งต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งแต่ละแห่งก็จะกำหนดวัตถุประสงค์การให้บริการทางการเงินแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ที่จัดตั้งหรือความมุ่งหมายของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ก็มีวัตถุประสงค์ในการทำธุรกิจกล่าวคือ การให้สินเชื่อหรือค้ำประกอบธุรกิจหรือกลุ่มลูกค้าที่เกี่ยวกับการนำเข้าส่งออก ธุรกิจการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ ฯลฯ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยก็มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม อย่างไรก็ตามการดำเนินธุรกิจของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐควรเน้นเรื่องการให้บริการแก่กลุ่มลูกค้ารายย่อยให้ได้รับบริการอย่างทั่วถึงมากกว่ามุ่งเน้นการให้สินเชื่อหรือให้บริการแก่กลุ่มลูกค้ารายใหญ่

(4) การให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารมีส่วนเกี่ยวข้อง

กฎหมายจัดตั้งของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยได้มีการกำหนดมาตรการ ห้ามมิให้ธนาคารให้สินเชื่อหรือลงทุนแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธนาคารไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้กฎหมายที่กำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐอีกแห่งหนึ่งที่มีการกำหนดมาตรการดังกล่าว คือ กฎหมายของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย นอกจากนั้นธนาคารเฉพาะกิจแห่งอื่นรวมถึงธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด ข้อบกพร่องนี้นับว่าเป็นข้อบกพร่องสำคัญที่อาจทำให้ธนาคารให้สินเชื่อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายเนื่องจากการให้สินเชื่อแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องนี้ โดยทั่วไปจะขาดความระมัดระวังในการพิจารณาการให้สินเชื่อมากกว่ากรณีปกติ เพราะว่าการพิจารณาดังกล่าวอยู่ภายใต้การครอบงำหรือภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจควบคุมหรือมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับธนาคาร

ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า นอกจากมีความบกพร่องข้างต้นแล้ว ความเป็นธนาคารของรัฐยังมีความเสี่ยงต่อการถูกแทรกแซงการทางการเมืองในการปล่อยสินเชื่อเพื่อประโยชน์ต่อนักการเมืองบางคนหรือบางกลุ่ม ซึ่งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐหลายกรณีที่เคยเป็นข่าวว่ามีการปล่อยกู้ให้แก่ผู้ที่ความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง ไม่เพียงแต่คดีใหญ่ๆที่ยกมากล่าวข้างต้นเท่านั้น ในความเป็นจริงยังมีคดีอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายการเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก

ข. ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องเป็นความเสี่ยงสำคัญของกิจการธนาคาร แม้แต่ในธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไปทั้งสองแห่งเพราะธนาคารทั้งสองแห่งยังมีบัญชีเงินฝากสำหรับลูกค้าของธนาคารเช่นกัน หากธนาคารประสบปัญหาในการจัดหาเงินทุนหรือกระแสเงินสดไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ในกิจการหรือต้นทุนในการจัดหาเงินทุนสูงกว่าสถานการณ์ปกติ อาจจะเนื่องมาจากสภาวะรายรับและรายจ่ายไม่สมดุลกัน (maturity mismatch) ระหว่างสินทรัพย์และหนี้สิน หรือมีกระแสการไหลออกของเงินทุนเกินกว่าความคาดหมายและเงินทุนที่เตรียมไว้ในธนาคาร ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารได้

ในประเด็นนี้แม้ว่าตามข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวไป ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยจะมีการกำหนดแนวทางบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องตามแนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่แล้วก็ตาม แต่กฎหมายของทั้งสองธนาคารก็ไม่ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังออกหลักเกณฑ์กำกับดูแลในเรื่องนี้แต่อย่างใด ประเด็นนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เมื่อพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐอื่นอีก 4 แห่งพบว่า มีเพียงกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเพียง 2 แห่งเท่านั้นที่มีการกำหนดเรื่องการดำรงสภาพคล่องไว้ คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งการขาดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้อาจเกิดปัญหาขึ้น หากมีเหตุการณ์ไม่ปกติที่ทำให้ประชาชนไม่เชื่อมั่นในตัวธนาคาร อาจทำให้ประชาชนพากันถอนเงินออกจากธนาคาร เช่น ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์นี้ขึ้นถ้าธนาคารไม่สามารถคืนเงินให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินได้เพียงพอกับความต้องการก็จะทำให้ธนาคารมีสถานะเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของธนาคารแห่งนั้นเป็นอย่างมาก

ค. เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ต่างก็กำหนดให้ธนาคารดังกล่าวดำรงเงินกองทุน

ตามอัตราที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยนำแนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทยมาปรับใช้ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในทางหลักการกำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารเพราะจะทำให้กิจการธนาคารมีความมั่นคงในระดับที่เป็นที่ยอมรับ สามารถดำเนินธุรกิจได้ยั่งยืนในระยะยาวโดยไม่กระทบต่อภาระทางด้านการคลังของประเทศ และทำให้ธนาคารที่เป็นของรัฐไม่ได้เปรียบธนาคารพาณิชย์มากจนเกินไป อย่างไรก็ตามในประเด็นด้านการกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังมีความบกพร่องบางประการกล่าวคือ กระทรวงการคลังยังไม่มีมาตรการควบคุมหรือแก้ปัญหากรณีที่เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดอย่างเป็นระบบ

5.1.1.2 ผลกระทบของปัญหา

ก. ผลกระทบต่อธนาคาร

ผลกระทบของการที่ไม่มีกฎเกณฑ์สำหรับการควบคุมการบริหารความเสี่ยงทางด้านความมั่นคงของธนาคารที่เพียงพออาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการดำเนินธุรกิจของธนาคารของรัฐ กล่าวคือ เป็นการทำให้ต้นทุนทางการเงินของธนาคารสูงมากขึ้นเนื่องจากต้องแบกรับภาระความเสี่ยงเนื่องจากการไม่มีระบบในการบริหารความเสี่ยงมีประสิทธิภาพ ขาดการประเมินและพิจารณาความเสี่ยงของคู่สัญญา ซึ่งหากไม่มีมาตรฐานที่ดีเพียงพอก็จะทำให้เป็นการเพิ่มต้นทุนและค่าใช้จ่ายของธนาคารเพิ่มมากขึ้น เช่น ต้นทุนที่เกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ของลูกหนี้ที่จะทำให้ธนาคารต้องมีการกันสำรอง หรือค่าใช้จ่ายในการติดตามทวงถามมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

ข. ผลกระทบต่อเจ้าหนี้และลูกหนี้ของธนาคาร

การขาดการบริหารความเสี่ยงทางด้านความมั่งคงของธนาคารที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น จะส่งผลกระทบต่อคู่สัญญาของธนาคารไม่ว่าจะเป็นทางด้านลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ของธนาคาร กล่าวคือ กลุ่มเจ้าหนี้ของธนาคาร ได้แก่ กลุ่มผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหนี้ที่ลงทุนในตราสารหนี้ที่ออกโดยธนาคาร เช่น พันธบัตร ตั๋วเงิน เป็นต้น ซึ่งปัญหานี้จะมีผลกระทบต่อกลุ่มเจ้าหนี้ดังกล่าวในฐานะที่ทำให้กลุ่มเจ้าหนี้นั้นเสียความเชื่อถือต่อธนาคารซึ่งอยู่ในฐานะลูกหนี้ที่อาจจะเกิดกรณีผิดนัดไม่สามารถชำระหนี้ได้ ไม่ว่าจะเกิดจากการทำธุรกิจขาดทุนหรือขาดสภาพคล่องชั่วคราว ซึ่งหากเกิดกรณีเช่นนี้ย่อมอาจเกิดผลกระทบที่เจ้าหนี้ของธนาคารโดยเฉพาะกลุ่มที่สามารถไถ่ถอนเงินฝาก หรือขายคืนตราสารหนี้ได้ก่อนกำหนดก็จะพามาไถ่ถอนเงินหรือตราสารหนี้ตามสิทธิเรียกร้องของตนจนทำให้กระทบต่อความเชื่อมั่นเจ้าหนี้ของธนาคารทั้งหมด สำหรับผลกระทบต่อกลุ่มลูกหนี้ของธนาคารอาจเกิดกรณีที่ลูกหนี้อาจถูกประเมินความเสี่ยงที่ขาดความระมัดระวังและขาดมาตรฐานในการให้

สินเชื่อทำให้ได้รับเงื่อนไขการให้สินเชื่อที่ไม่เหมาะสมกับความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้แต่ละรายจนทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ธนาคารได้

นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นเมื่อธนาคารของรัฐไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานที่ควรเป็นไปตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมา ซึ่งก็คือเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ได้ แต่บ่อยครั้งที่ธนาคารของรัฐถูกตรวจสอบพบว่ามีการปล่อยสินเชื่อให้ธุรกิจขนาดใหญ่หรือลูกหนี้รายใหญ่ จนทำให้ไม่มีเงินทุนที่จะให้สินเชื่อแก่รายย่อยได้อย่างเพียงพอกับความต้องการ ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ เป็นการบิดเบือนต่อวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจที่ต้องการให้บริการประชาชนกลุ่มผู้ต้องการเงินทุนที่ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อภาคปกติได้

ค. ผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐ

เมื่อธนาคารเฉพาะกิจของรัฐไม่มีการกำกับดูแลความเสี่ยงทางด้านความมั่นคงที่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาดำเนินธุรกิจอย่างขาดความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อ จนก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถเรียกเก็บหนี้ได้จนเกิดเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของกิจการและส่งผลไปยังฐานะทางการคลังของภาครัฐตามมา อย่างเช่นกรณีปัญหาที่ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ที่มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนเนื่องจากมีการก่อหนี้ที่ไม่เกิดรายได้เป็นจำนวนมากจนไม่สามารถเรียกเก็บหนี้จากกลุ่มลูกหนี้เพื่อมาเป็นรายได้ของธนาคารได้ ทำให้กระทรวงการคลังต้องมีมาตรการแก้ปัญหาในการเพิ่มทุนเข้าไปในกิจการเพื่อให้ธนาคารทั้งสองแห่งประกอบธุรกิจต่อไปได้ ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่อการทำงานของรัฐบาลเพราะต้องนำเงินงบประมาณซึ่งก็คือภาษีของประชาชนไปชดเชยผลขาดทุนที่ธนาคารก่อขึ้น

5.1.1.3 วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหา

ก. หน่วยงานกำกับดูแลควรจัดให้มีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านความมั่นคงให้ครอบคลุมและรัดกุมมากขึ้น

การจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงด้านความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพ ควรกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของธนาคารของรัฐแต่ละแห่งให้ครอบคลุมความเสี่ยงครอบคลุมทุกด้าน พร้อมทั้งการกำหนดรายละเอียดในด้านการกำกับดูแล ต้องกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศ เป็นต้น เนื่องจากหากมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วย่อมเป็นหน้าที่ผูกพันให้หน่วยงานที่กำหนดนโยบายต้องดำเนินการตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงในการแทรกแซงการดำเนินงานจากรัฐบาล การกำหนดกรอบหรือแนวทางการดำเนินการ

บริหารความเสี่ยงด้านความมั่นคงของธนาคารที่จะเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้การดำเนินงานของธนาคารมีความระมัดระวังเพิ่มขึ้น เนื่องจากสามารถตรวจสอบการทำงานได้ง่าย และที่สำคัญการที่หน่วยงานกำกับดูแลมีการกำหนดเรื่องดังกล่าวจะทำให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการออกกฎเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ จะพิจารณาจากความเข้าใจปัญหาที่แท้จริง

ข. ปรับปรุงเกณฑ์การกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ควรปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งของธนาคารของรัฐแต่ละแห่งให้ครอบคลุมความเสี่ยงให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านเครดิต ด้านสภาพคล่อง ด้านเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง โดยกฎหมายจัดตั้งจะต้องกำหนดให้อำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขของการกำกับดูแล ผู้เขียนมีความเห็นว่าเพื่อการมีกฎเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงให้มีความเหมาะสมหน่วยงานกำกับดูแลควรดำเนินการ ดังนี้

(1) กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารของรัฐต้องกำหนดแนวนโยบายกลางในการบริหารความเสี่ยงที่ชัดเจนแก่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อให้ธนาคารของรัฐในฐานะผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลนำแนวนโยบายสินเชื่อนั้นไปปรับใช้ตามอำนาจของคณะกรรมการแต่ละธนาคารจะเป็นผู้ดำเนินการ เป็นไปตามแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการสากลและแนวปฏิบัติที่ดี สำหรับหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในการกำหนดนโยบายการบริหารความเสี่ยงเนื่องจากกระทรวงการคลังสามารถกำหนดความเสี่ยงที่สามารถยอมรับได้ตามความเหมาะสมกับความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจหรือสังคมในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรและเพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารการคลังที่ดี เมื่อธนาคารของรัฐนำแนวนโยบายไปปรับใช้ได้อย่างเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานเดียวกันก็จะทำให้หน่วยงานกำกับดูแลจะสามารถควบคุมการดำเนินงานของธนาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่าควรแบ่งเกณฑ์เกี่ยวกับนโยบายการให้สินเชื่อออกเป็น 2 ระดับ คือการให้สินเชื่อตามนโยบาย กับ การให้สินเชื่อตามปกติของธนาคาร โดยเห็นว่าเกณฑ์การให้สินเชื่อตามนโยบายหรือโครงการของรัฐบาลอาจมีการผ่อนปรนตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตามก็ควรมีการกำหนดแนวนโยบายการให้สินเชื่อสำหรับตอบสนองนโยบายที่ชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษรโดยอาจออกเป็นรูปแบบกฎกระทรวง เป็นต้น

(2) หน่วยงานกำกับดูแลควรมีกำหนดมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพของสินเชื่อและสินทรัพย์ของธนาคารให้อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะกลุ่มลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการผิดนัดชำระหนี้ รวมไปถึงการจัดให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารคุณภาพของลูกหนี้ด้อยคุณภาพ

(3) หน่วยงานกำกับดูแลควรออกกฎเกี่ยวกับการให้ธนาคารของรัฐมีการบริหารความเสี่ยงในด้านการลงทุนหรือการให้สินเชื่อแก่กลุ่มลูกค้ารายใหญ่ หรือ สินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับกิจการของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ กล่าวคือ ประการแรก ควรออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราขั้นสูงสำหรับการให้สินเชื่อแก่รายใดรายหนึ่งไว้ในกฎหมาย เพื่อห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้รายใดเกินสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด (Single lending limit) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้ธนาคารของรัฐมีการกระจายความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยอาจใช้เกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยมาเทียบเคียง ประการที่สอง การกำหนดมาตรการในการควบคุมการให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารมีส่วนเกี่ยวข้อง (related lending) เพื่อห้ามมิให้ธนาคารของรัฐให้สินเชื่อหรือลงทุนให้กิจการที่ผู้บริหารระดับสูงเป็นเจ้าของเพื่อไม่ให้ผู้บริหารเหล่านั้นแทรกแซงการพิจารณาการให้สินเชื่อของธนาคาร โดยผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า นอกจากจะนำหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยไปเทียบเคียงปรับใช้แล้ว ควรกำหนดเพิ่มเติมถึงการห้ามให้สินเชื่อหรือลงทุนแก่บุคคลที่มีอำนาจในการเข้าแทรกแซงการบริหารงานของธนาคารของรัฐได้ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งป้องกันไม่ให้เกิดการอาศัยโอกาสในการใช้อำนาจครอบงำธนาคารเพื่อนำเงินของธนาคารไปใช้ประโยชน์ส่วนตน

(4) สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องการบริหารสภาพคล่อง จากที่กล่าวมาแล้ว กฎหมายของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยที่เป็นกฎหมายจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเพียงสองแห่งที่มีการกำหนดเรื่องการดำรงสภาพคล่อง กฎหมายจัดตั้งของธนาคารอื่นต้องกำหนดให้มีบทบัญญัติในลักษณะนี้เช่นเดียวกัน โดยอาจปรับปรุงกฎหมายโดยเทียบเคียงกับกฎหมายของธนาคารทั้งสองแห่งข้างต้น และกำหนดให้มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนไว้ในกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง เป็นต้น และหน่วยงานกำกับดูแลควรมีการกำหนดแนวทางการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องไว้ให้เป็นมาตรฐานสำหรับให้ธนาคารของรัฐนำไปปรับใช้ โดยอาจเทียบเคียงหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามสำหรับธนาคารของรัฐที่ไม่รับเงินฝากเป็นการทั่วไปควรมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างออกไปไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยมาปรับใช้ได้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับกิจการ

(5) ในด้านความเพียงพอของเงินกองทุน ทั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศต่างมีกฎเกณฑ์ในส่วนนี้รองรับแล้ว อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่าโดยสำหรับเรื่องความเพียงพอของเงินกองทุนของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐว่าหน่วยงานกำกับดูแลไม่จำเป็นต้องยึดตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเสมอไป ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลอาจจะกำหนดแตกต่างกันไปในแต่ละธนาคารเฉพาะกิจแต่ละแห่งได้ตามความเหมาะสมและที่สำคัญสำหรับประเด็นเรื่องความเพียงพอของเงินกองทุนคือเมื่อมีเงินกองทุนมีการลดลงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด กฎหมายต้องมี

การกำหนดมาตรการสำหรับการแก้ไขเรื่องดังกล่าว เช่น การมีคำสั่งห้ามการปล่อยสินเชื่อเพิ่มจนกว่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้และให้กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของธนาคารต้องผูกพันในการที่จะหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เพิ่มทุนให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่มีเงินกองทุนไม่เพียงพอ เป็นต้น

(6) สร้างหลักเกณฑ์บริหารความเสี่ยงเฉพาะธนาคารตามลักษณะกิจการของธนาคารของรัฐแต่ละแห่ง เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงมีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น หน่วยงานกำกับดูแลควรออกแบบหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับกิจการของแต่ละธนาคารขึ้นมา โดยเฉพาะกฎเกณฑ์เฉพาะของธนาคารของรัฐที่มีลักษณะการให้สินเชื่อที่ต่างกับธนาคารพาณิชย์ เช่น การให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดเล็กที่เพิ่งเริ่มต้น (Start-up SMEs) หรือสินเชื่อรายย่อย (microfinances) โดยมีการกำหนดความเพียงพอของเงินกองทุน นโยบายด้านการให้สินเชื่อ และนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดเรื่องสภาพคล่องแตกต่างกันออกไป

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการปล่อยสินเชื่อตามนโยบายของรัฐบาล

5.1.2.1 ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

การดำเนินโครงการหรือนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ผ่านมาสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือธนาคารเฉพาะกิจของรัฐโดยสภาพของโครงการเช่นนี้จะมีปัญหาที่ตามมาคือการก่อให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ตามมาอยู่เสมอ เนื่องจากว่าการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลเช่นนี้จะมีลักษณะที่ให้สินเชื่อหรือให้บริการทางการเงินแก่คู่สัญญาที่มีความน่าเชื่อถือทางด้านเครดิตหรือผู้ที่มีความสามารถชำระหนี้ค่อนข้างต่ำ แต่รัฐบาลมีความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมและให้ประชาชนมีทางเลือกในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุว่าธนาคารของรัฐในการดำเนินนโยบายตามรัฐบาลจึงมีความเสี่ยงมากกว่าการประกอบธุรกิจธนาคารโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้หลักเกณฑ์กำกับดูแลด้านความมั่นคงในมาตรฐานเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์ในประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ปกติคงไม่ง่ายนัก เนื่องจากนโยบายหรือโครงการในลักษณะดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์ในเชิงสังคมประกอบด้วย เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นต้น การตรวจสอบและการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในปัจจุบันมุ่งตรวจสอบโดยภาพรวม ไม่ได้มีการแยกดำเนินธุรกิจตามธุรกรรมเชิงพาณิชย์ออกจากธุรกรรมที่ดำเนินตามนโยบายรัฐ ทำให้ไม่สามารถสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจริงว่าความเสียหายหรือการขาดทุนของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่เกิดขึ้นมาจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวหรือไม่ และหากไม่มีการแบ่งแยกการดำเนินธุรกรรมตามนโยบายของรัฐบาลออกได้อย่างชัดเจนก็จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ในการตรวจสอบความมั่นคงของธนาคารเช่นเดียวกับกรณีปกติและจะทำให้หลักเกณฑ์ทั่วไปในการ

กำกับดูแลด้านความมั่นคงไม่สามารถนำมาใช้ได้เนื่องจากว่าเงื่อนไขในการปล่อยสินเชื่อตามโครงการหรือนโยบายรัฐอาจอยู่ภายใต้เงื่อนไขพิเศษหรือมีลักษณะผ่อนปรนกว่าสินเชื่อปกติ เช่น มาตรฐานในการพิจารณาสินเชื่อที่อาจไม่เข้มงวดมากเท่ากรณีปกติ ดอกเบี้ย หลักประกัน หรือระยะเวลาการชำระหนี้ เป็นต้น

5.1.2.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นแบ่งเป็น 2 กรณี กล่าวคือ ผลกระทบต่อหน่วยงานกำกับดูแลที่จะทำการตรวจสอบโครงการหรือนโยบายดังกล่าวสามารถทำได้ลำบาก เนื่องจากไม่สามารถแยกได้ว่าโครงการที่เกิดความเสียหายขึ้นมีสาเหตุมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลหรือเกิดจากความผิดพลาดของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเองซึ่งกว่าจะรู้ถึงความเสียหายก็อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลา และส่งผลกระทบต่อธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเมื่อมีการประเมินผลหรือตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารจะปรากฏในทางบัญชีว่า ธนาคารมีผลประกอบการขาดทุนหรือผลประกอบการไม่เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของพนักงานและภาพลักษณ์ของธนาคาร และที่สำคัญกว่านั้นคือกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินโดยเฉพาะในส่วนของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่รับเงินฝาก อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของชาติ

5.1.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหา

ปัจจุบันรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังมีเครื่องมือสำหรับการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจอันหนึ่งที่เรียกว่า “บัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ” (Public Service Account : PSA) ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2552[4] โดยมีรายละเอียดสรุปได้ว่า รัฐบาลสนับสนุนให้มีการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐเพื่อฟื้นฟูและช่วยเหลือกลุ่มประชาชนและธุรกิจเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนทางการเงินเฉพาะธุรกรรมที่เป็นนโยบายรัฐในจำนวนและรูปแบบที่เหมาะสมและประหยัด จึงเห็นควรให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) ออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐจัดทำขึ้นภายใต้หลักการสำคัญกล่าวคือ เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถดำเนินงานอย่างมั่นคงและยั่งยืนด้วยตนเองในระยะยาว (Self -

[4] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2552 เรื่อง เห็นชอบเป้าหมายสินเชื่อใหม่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และแนวทางการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA)

sustainability) และสามารถดำเนินธุรกรรมนโยบายรัฐเพื่อฟื้นฟูหรือช่วยเหลือกลุ่มประชาชนและธุรกิจเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนทางการเงินเฉพาะธุรกรรมที่เป็นนโยบายรัฐในจำนวนและรูปแบบที่เหมาะสมและประหยัดเพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถกำกับตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจสำหรับการดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐและธุรกรรมเชิงพาณิชย์ได้อย่างถูกต้อง

ธุรกรรมที่จะเข้าข่ายถือว่าต้องทำการแยกบัญชีออกมาต้องเป็นธุรกรรมที่มีสองลักษณะได้แก่ ประการที่ 1 เป็นการให้บริการเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม หรือ ฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน วิสาหกิจ และหน่วยธุรกิจ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ประการที่ 2 ธุรกรรมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน (เช่น เรื่องอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หลักประกัน ระยะเวลา เป็นต้น) หรือธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ โดยต้องมีมติคณะรัฐมนตรีระบุให้มีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐอย่างชัดเจน อนึ่ง ในเบื้องต้นการบริหารจัดการธุรกรรมนโยบายรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบระมัดระวังเพื่อลดความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อภาระงบประมาณ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องจัดให้มีการบริหารความเสี่ยงและมีคู่มือในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาความเสี่ยงทางจริยธรรม (Moral Hazard) และการผิดพลาด

คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในแต่ละโครงการ ซึ่งโครงการที่จะเข้ารับการพิจารณาให้มีการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ สามารถเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีได้ 3 วิธี ได้แก่ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจผ่านกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังพิจารณานำเสนอโครงการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบโดยตรง คณะรัฐมนตรีมีมติให้โครงการหนึ่งโครงการใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้กระทรวงการคลังพิจารณาเป็นโครงการภายใต้ PSA ทั้งนี้การนำเสนอโครงการกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการพิจารณาโครงการธุรกรรมนโยบายรัฐ (PSA)[5] จะเป็นผู้พิจารณาโครงการและกำหนดมาตรฐานการคำนวณเงินชดเชย และสรุปวงเงินที่ควรได้รับการชดเชยเพื่อประกอบการขอตั้งงบประมาณ รวมถึงแนวทางในการแยกบัญชีและการกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละโครงการ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ จะต้องนำเสนอกระทรวงการคลังเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

[5] คณะกรรมการพิจารณาโครงการธุรกรรมนโยบายรัฐ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และมีผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ให้ความเห็นชอบและเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการที่จะเข้า PSA แล้วสถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องดำเนินการทำความตกลงกับสำนักงบประมาณเพื่อขอรับจัดสรรงบประมาณและมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการธุรกรรมรัฐให้คณะกรรมการทราบเป็นประจำทุกเดือน

ตามที่พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ “บัญชีนโยบายภาครัฐ” (PSA) ซึ่งเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี นั้นเห็นว่าโครงการดังกล่าวมีประโยชน์และถ้านำมาใช้จริงจะทำให้การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเป็นไปตามหลักการที่เหมาะสมตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 ตามความเห็นของ Jonathan L. Fiechter และ Paul H. Kupiec ซึ่งให้ความเห็นไว้ว่าหน่วยงานกำกับดูแลควรมีการประเมินความเสี่ยงของโครงการหรือนโยบายที่ทำให้มีการขาดทุนและสามารถคาดการณ์เพื่อของบประมาณรายจ่ายประจำปีได้และสามารถทำให้รัฐบาลสามารถแยกภาระในการชดเชยความเสียหายให้จำกัดอยู่เฉพาะการดำเนินงานตามนโยบายและสอดคล้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าแม้ว่าการจัดให้มีบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐที่สามารถทำให้รัฐบาลสามารถกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเห็นว่ามาตรการ PSA ดังกล่าว ยังขาดความชัดเจนในทางกฎหมายเนื่องจากมีสภาพเป็นมติคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาและที่สำคัญคือไม่ได้เป็นบทบังคับให้ต้องดำเนินการเพียงแต่เป็นดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีหรือของผู้ที่มีอำนาจเสนอโครงการตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวผ่านมาตรการทางกฎหมายที่ผู้เขียนเห็นว่าจะสามารถช่วยให้การแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้ คือ

(1) ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้มีการกำหนดเรื่องการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลไว้เป็นการเฉพาะเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้มีการรองรับกับมติคณะรัฐมนตรีเรื่องบัญชีธุรกรรมนโยบายภาครัฐ ตัวอย่างเช่น บัญญัติให้กฎหมายระบุว่าให้ธนาคารจัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายภาครัฐ สำหรับรายละเอียดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เป็นต้น โดยทำการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้มีฐานะเป็นกฎกระทรวง ซึ่งมีความชัดเจนทางกฎหมายมากกว่ามติคณะรัฐมนตรีเนื่องจากที่มีฐานอำนาจมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

(2) ยกเว้นหลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยทั่วไปสำหรับธุรกรรมที่อยู่ภายใต้โครงการการดำเนินนโยบายของรัฐบาล สืบเนื่องจากข้อเสนอข้างต้นเมื่อมีการจัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐตามกฎหมายแล้ว กฎหมายก็ต้องกำหนดยกเว้นไม่ให้ธุรกรรมตามบัญชีดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือตรวจสอบของหลักเกณฑ์ที่ใช้กับธุรกรรมตามปกติทั่วไป นอกจากนี้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายลำดับรองต่างๆ เช่น กฎกระทรวงเรื่องการดำรงเงินกองทุนหรือการดำรงสินทรัพย์

สภาพคล่อง ให้มีการยกเว้นสำหรับธุรกรรมตามบัญชีนโยบายรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสอดคล้องกับการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจตามที่ผู้เขียนได้เสนอไปข้างต้น

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจทางกฎหมายของหน่วยงานกำกับดูแลและแนวทางแก้ไข

5.2.1 ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ว่าองค์กรหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารของรัฐในประเทศไทยโดยหลักคือกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยโดยได้รับการมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า โครงสร้างการกำกับดูแลเช่นนี้พบปัญหาอยู่ 3 ประการ คือ เรื่องอำนาจของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ และโครงสร้างการกำกับดูแลที่ไม่เหมาะสม

5.2.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจทางกฎหมายในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

ก. ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของกระทรวงการคลัง

ตามอำนาจของกระทรวงการคลังที่ได้กล่าวไปในบทที่ 3 ที่ว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจในการกำกับดูแลธนาคารของรัฐอยู่ 2 ลักษณะกล่าวคือ อำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปและอำนาจกำกับดูแลเฉพาะกรณี ทั้งนี้ต้องพิจารณาไปตามกฎหมายจัดตั้งของธนาคารของรัฐแต่ละแห่งว่าให้อำนาจของกระทรวงการคลังมากน้อยเท่าใดซึ่งมีความแตกต่างไปในแต่ละกฎหมายของแต่ละธนาคาร

อำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปอันจะพบได้ในกฎหมายจัดตั้งในธนาคารของรัฐ เช่น มาตรา 21 แห่ง พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 ที่กำหนดว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารเพื่อการนี้จะสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีและสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้”

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งตามมาตรา 32 แห่ง พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ที่กำหนดว่า “ระหว่างที่ธนาคารมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร เพื่อการนี้จะสั่งให้ ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารซึ่งขัดต่อ นโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแล รวมทั้งมีอำนาจ สั่งให้ธนาคารปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีและสั่งสอบสวน ข้อเท็จจริง ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารได้”

จากตัวอย่างกฎหมายทั้งสองมาตราข้างต้น แสดงให้เห็นถึงอำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารเฉพาะกิจของรัฐโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอำนาจของรัฐมนตรีโดยรวมแล้วก็จะมีอำนาจบังคับการให้ธนาคารปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีและดำเนินการหรือกำกับภายใต้กฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาถึงบทที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับทั่วไปนี้ กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างกว้างไม่ได้กำหนดรายละเอียดของแต่ละมาตรการไว้อย่างชัดเจน อำนาจโดยเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังต้องพิจารณาตามบทบัญญัติที่เฉพาะเจาะจงต่อไป ซึ่งอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังก็จะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของธนาคารของรัฐตามมาตราต่างๆ อาจมีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรรมการ อนุมัติจัดตั้งสาขา อนุมัติการลดทุน การออกกฎกระทรวงบรรดาที่กฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งธนาคารของรัฐหลายแห่งพบว่าอำนาจของรัฐมนตรีในการกำกับดูแลยังมีความบกพร่องในหลายด้าน เพื่อให้มีความเหมาะสมและเป็นตามหลักการของสากลในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล กล่าวคือ

(1) กฎหมายจัดตั้งขอธนาคารเฉพาะกิจของรัฐบางฉบับไม่ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎเกณฑ์กำกับด้านความมั่นคงของธนาคาร เช่นกรณีของกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงบางเรื่อง เช่น การกำกับดูแลด้านสภาพคล่อง เป็นต้น

(2) มีเพียงกฎหมายของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยเท่านั้น ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการตรวจสอบได้อย่างเต็มที่[6] เทียบเคียงได้กับอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

(3) กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน (Corrective Action) ของกระทรวงการคลังไว้อย่างชัดเจน ไม่เหมือนกับกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการแก้ไขจัดการต่อสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ที่มีฐานะหรือการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน โดยกฎหมายให้อำนาจ เช่น การสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมด แก้ไขฐานะหรือการดำเนินงาน การสั่งให้สถาบันการเงินเพิ่มทุน ลดทุน ถอดถอนผู้บริหารสถาบันการเงินนั้น หรือสั่งควบคุมกิจการ ทั้งนี้ เพื่อทำให้

[6] มาตรา 43 – 45 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที อันจะเป็นการป้องกันปัญหาไม่ให้ลุกลามหรือกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

แม้ว่ากฎหมายบางฉบับจะให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการกำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งเป็นอำนาจที่กว้างขวางและเสมือนกับรัฐมนตรีสามารถดำเนินการใช้มาตรการต่างๆที่กล่าวไปข้างต้นได้อยู่แล้ว แต่ผู้เขียนเห็นว่าในการพิจารณาอำนาจของรัฐมนตรีไม่สามารถพิจารณาตีความได้กว้างขวางเช่นนั้นตามหลักการเรื่องความชอบของการกระทำในทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะทำการใดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และที่สำคัญหลักการกำกับดูแลตามแนวทางของ BIS เรียกร้องให้ต้องมีการบัญญัติอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลไม่ต้องถูกการฟ้องร้องดำเนินคดีหากทำภายในกรอบกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง

ข. ขาดความเป็นเอกภาพในการกำกับดูแลธนาคารของรัฐ

มาตรการกำกับดูแลทางกฎหมายสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือธนาคารของรัฐจะบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งของธนาคารของรัฐแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันมากในแต่ละกฎหมายตามที่ผู้เขียนได้เปรียบเทียบไว้ในบทที่ 3 เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับเกิดขึ้นในเวลาต่างกันทางนโยบายและแนวคิดในการกำกับดูแลตามแต่ละยุคสมัย ทำให้เนื้อหาของกฎหมายมีความแตกต่างกันในหลายประเด็นรวมถึงเรื่องของอำนาจของรัฐมนตรีในการกำกับดูแล ซึ่งเห็นได้ว่าเนื้อหาในบางเรื่อง เช่น ข้อห้ามของธนาคารหรือของผู้บริหารหรือบทกำหนดโทษ โดยเฉพาะกฎเกณฑ์ที่ควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินทั่วไป ยังมีความไม่สอดคล้องกัน ทำให้เห็นว่ามาตรฐานการกำกับดูแลในระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยกันยังขาดมาตรฐานที่ควรจะเป็น

ในประเด็นนี้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า หากกระทรวงการคลังไม่สามารถกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ให้มีมาตรฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกันก็จะทำให้การกำกับดูแลมีความไม่เหมาะสมและขัดต่อหลักความเสมอภาคในการกำกับดูแล เนื่องจากเห็นว่าธนาคารเฉพาะกิจของรัฐแม้ทุกแห่งจะมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นมาคล้ายกันแต่ในรายละเอียดทางการกำกับดูแลกลับมีความต่างกันมาก

5.2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย

ก. ขาดอำนาจในการสั่งการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

ตามที่มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำ

หน้าที่ดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการได้

(1) กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น

(2) มีอำนาจสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

(3) มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดให้แก่บุคคลดังกล่าว

(4) กำหนดแนวนโยบายเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการหรือถือปฏิบัติ

(5) มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติหรือยับยั้งการกระทำของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติเพิ่มเติมหรือให้นำบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้”

โดยปัจจุบันกระทรวงการคลังมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำการตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจและรายงานต่อกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตามในอดีตที่ผ่านมาธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อมีการตรวจพบความผิดปกติหรือการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่เพียงรายงานให้กระทรวงการคลังดำเนินการต่อไป ไม่มีอำนาจในการสั่งการหรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และบ่อยครั้งเมื่อกระทรวงการคลังได้รับรายงานดังกล่าวกลับไม่มีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เนื่องจากมีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานนโยบายกับหน่วยงานกำกับดูแล

ข. ขาดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมในการตรวจสอบ

ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยใช้เครื่องมือในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ในการตรวจสอบธนาคารของรัฐ เนื่องจากไม่มีเกณฑ์การตรวจสอบหรือมาตรฐานการตรวจสอบที่ออกมาจากกระทรวงการคลัง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพธุรกิจของธนาคารของรัฐซึ่งเป็นธนาคารเฉพาะกิจที่มีวัตถุประสงค์เป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อหน่วยงานกำกับดูแลไม่มีการออกแบบหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับกิจการของแต่ละธนาคารขึ้นมา โดยเฉพาะกฎเกณฑ์เฉพาะของ

ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่มีลักษณะการให้สินเชื่อที่ต่างจากธนาคารพาณิชย์ เช่น การให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดเล็กที่มีความเสี่ยงสูง (Start-up SMEs) หรือสินเชื่อเพื่อรายย่อย (Microfinances) จึงทำให้การตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยทำไม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5.2.1.3 ปัญหาเรื่องบทบาทและสถานะของหน่วยงานกำกับดูแล

ก. หน่วยงานด้านนโยบายและกำกับดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกัน

ปัจจุบันกระทรวงการคลังมีบทบาทต่อธนาคารของรัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายโดยผ่านหน่วยงานทั้งสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้กระทรวงการคลังยังเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารของรัฐทุกแห่งอีกด้วย แม้กระทรวงการคลังจะมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยตรวจสอบการดำเนินงานก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่มีอำนาจในการสั่งการหรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยต่างมีบทบาทในฐานะหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและมีอำนาจกำกับดูแลด้วย สาเหตุดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่าอาจก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ ดังนี้

(1) การขัดแย้งด้านผลประโยชน์ (Conflict of interests)

จากการศึกษาแนวคิดด้านกำกับดูแลธนาคารตามหลักสากลและแนวทางการกำกับดูแลธนาคารในหลายประเทศพบว่า ปัญหาหลักของการที่หน่วยงานด้านนโยบายและหน่วยงานกำกับดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกันจะประสบปัญหาหลักก็คือการขัดแย้งทางผลประโยชน์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัจจุบันบทบาทของกระทรวงการคลังในการใช้ธนาคารของรัฐเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างๆของรัฐบาลในหลายโครงการ จึงมีความเป็นไปได้ที่ว่ารัฐต้องการดำเนินนโยบายให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่อาจทำให้การกำกับดูแลบกพร่องไม่รอบคอบเพียงพอ

(2) ความเสี่ยงทางด้านจริยธรรม (Moral Hazard)

การที่กระทรวงการคลังเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายและเป็นหน่วยงานกำกับดูแลมีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐและมีความรับผิดตามกฎหมายในความรับผิดชอบ หากธนาคารของรัฐมีปัญหาหรือสร้างความเสียหายแก่ประชาชน จึงมีความเป็นไปได้ว่ากระทรวงการคลังจะเข้าไปช่วยเหลือทางการเงินแก่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่มีปัญหาอยู่เสมอ ทำให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐมีพฤติกรรมที่ขาดความระมัดระวังในการดำเนินธุรกิจด้านการให้บริการทางการเงิน เช่น การปล่อยสินเชื่อ การลงทุน การค้ำประกัน เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ข. ขาดความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล

ตามแนวทางสากลหน่วยงานกำกับดูแลจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ โดยได้รับการสนับสนุนตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อปกป้องผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงินจากอิทธิพลทางการเมืองในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ในประเด็นนี้ผู้เขียนจะยกแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลางขึ้นมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระทรวงการคลังหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ โดยหลักความเป็นอิสระของธนาคารกลางแบ่งออกเป็น 4 ประเภท[7] ได้แก่ ความเป็นอิสระทางสถาบัน ความเป็นอิสระด้านบุคคล ความเป็นอิสระทางหน้าที่ และความเป็นอิสระทางด้านการเงิน

(1) ความเป็นอิสระทางสถาบัน (Institutional Independence) คือ การให้อำนาจทางกฎหมายแก่ผู้มีอำนาจทางการเงิน โดยมีการจัดตั้งองค์กรแยกออกจากรัฐบาล โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลซึ่งมีกฎหมายรองรับความเป็นอิสระในการตัดสินใจของธนาคารกลาง

(2) ความเป็นอิสระด้านบุคคล (Personal Independence) คือ บุคคลที่จะมาทำหน้าที่องค์กรนั้นต้องมาจากการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้งเพื่อเข้ามาทำให้ที่ในองค์กรอย่างเป็นอิสระ โปร่งใสและการแต่งตั้งต้องไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง

(3) ความเป็นอิสระทางหน้าที่ (Functional Independence) คือ การที่องค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่ระบุตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งมีการรับรองการทำหน้าที่อย่างอิสระ ตัดสินใจในเรื่องต่างๆได้เอง ไม่ขึ้นกับหน่วยงานอื่น

(4) ความเป็นอิสระทางด้านการเงิน (Financial Independence) คือ การที่องค์กรนั้นต้องมีอิสระในการจัดหาแหล่งเงินทุนและจัดสรรทุน มีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ไม่ต้องผูกพันงบประมาณกับกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด

หลักการดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงคลังแม้จะมีฝ่ายที่กำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐอยู่ในสังกัดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลได้เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังมีอำนาจบังคับบัญชาได้อย่างเต็มที่

---

[7] สันติ ถิระพัฒน์ อนันตชัย คงจันทร์ โสตธิธร มัลลิกะมาส และเมธินี วณิกกุล, แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2548) หน้า 28.

5.2.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้น

5.2.2.1 ผลกระทบต่อกรณีอำนาจของกระทรวงการคลัง

เมื่อกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจในทางกฎหมายที่จะดำเนินการเพื่อสั่งการและกำกับดูแลอย่างเพียงและเหมาะสม ก็จะทำให้กระทรวงการคลังไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนจะเป็นการทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเพียงพอ จนอาจทำให้ไม่ตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ควรจะต้องทำเพราะเกรงว่าจะมีความผิดตามกฎหมาย

5.2.2.2 ผลกระทบต่อกรณีอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังในการตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แต่เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจในการสั่งการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จะทำให้การแก้ไขปัญหาในบางกรณีไม่สามารถทำได้อย่างทันท่วงที เนื่องจากว่าการดำเนินการเมื่อมีการตรวจสอบแล้วพบความผิดปกติ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะรายงานไปยังกระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังอาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างอื่น กว่ากระบวนการเสร็จสิ้นก็ใช้เวลานานจนก่อให้เกิดความเสียหายได้

5.2.2.3 ผลกระทบของปัญหาเรื่องบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแล

การที่กระทรวงการคลังทำหน้าที่ทั้งบทบาทในฐานะเจ้าของและผู้กำกับดูแลจะส่งผลกระทบต่อมาตรฐานในการกำกับดูแลที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากสภาพความขัดแย้งด้านผลประโยชน์และความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแลที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น จนอาจส่งผลให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐดำเนินธุรกิจอย่างขาดความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงการคลังและธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่อาจทำให้บุคคลภายนอกไม่มั่นใจต่อการทำหน้าที่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

5.2.3 วิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา

5.2.3.1 ควรแยกหน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานนโยบายออกจากกัน

จากการศึกษาพบว่า เพื่อให้การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงปัญหาในการขัดแย้งทางผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ควรมีการแยกหน่วยงานที่กำกับดูแลกับหน่วยงานด้านนโยบายออกจากกัน ซึ่งเมื่อศึกษาโครงสร้างในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจตามกฎหมายไทยจะพบว่า หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลคือ

กระทรวงการคลังผู้อยู่ในฐานะเจ้าของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทุกแห่ง โดยบทบาทความเป็นเจ้าของของกระทรวงการคลัง ก็จะแสดงออกโดยการใช้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเหล่านั้นเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างๆ ความสำเร็จของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับผลงานของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐแต่ละแห่ง ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐจึงมุ่งที่จะทำผลงานให้สำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาล จึงเป็นการสวนทางกับบทบาทในการกำกับดูแลที่จะต้องตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงานของธนาคารมีความเหมาะสม อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กำกับดูแลด้านความมั่นคงของสถาบันการเงิน กล่าวคือ มีความระมัดระวัง รอบคอบในการพิจารณาการปล่อยสินเชื่อแต่ละราย มีระบบตรวจสอบการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ตามแนวทางการกำกับดูแลของต่างประเทศที่ได้ศึกษาในบทที่ 4 อย่างประเทศมาเลเซียและสาธารณรัฐเกาหลีก็ได้แยกภารกิจในด้านการกำกับดูแลธนาคารของรัฐออกจากกระทรวงการคลังของแต่ละประเทศโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลธนาคารที่เป็นของรัฐก็คือ FSC ของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจการเงินทั้งระบบ หรือการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจโดยเป็นธนาคารกลาง หรือ Bank of Negara ของประเทศมาเลเซีย ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทยควรมีโครงสร้างการกำกับดูแลที่แยกกลุ่มธุรกิจการเงินออกจากกัน กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยกำกับดูแลกิจการประกันชีวิตและประกันวินาศภัย ไม่เหมือนกับสาธารณรัฐเกาหลีที่มี FSC ดังนั้นสำหรับประเทศไทยหน่วยงานที่เหมาะสมกับการกำกับดูแลสำหรับประเทศไทย คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะได้กล่าวเหตุผลเพิ่มเติมในหัวข้อถัดไป

5.2.3.2 ธนาคารแห่งประเทศไทยควรเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแล

แม้ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีบทบาทในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม ควรให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลแทนกระทรวงการคลังโดยมีเหตุผลสนับสนุน 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการดูแลเสถียรภาพของระบบการเงินและกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินตามกฎหมาย เพราะศักยภาพและความเชี่ยวชาญทางด้านการกำกับธุรกิจธนาคาร รวมถึงเครื่องมือและบุคลากรของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความพร้อมมากกว่าการให้หน่วยงานภายในกระทรวงการคลังลงตรวจสอบเอง

ประการที่สอง โครงสร้างขององค์กรธนาคารแห่งประเทศไทยถูกออกแบบให้มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลในทางกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ความเป็นอิสระทางสถาบัน ความเป็นอิสระด้านบุคคล ความเป็นอิสระทางหน้าที่ และความเป็นอิสระทางด้านการเงิน ซึ่งจะทำให้การแทรกแซงการทำงานของฝ่ายรัฐบาลเป็นไปได้ยาก

ประการที่สาม เพื่อเป็นการลดปัญหาการขัดแย้งกันทางผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายใดเกี่ยวกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ จึงสามารถเข้าทำการตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยควรพิจารณาร่วมกันในการออกหลักเกณฑ์หรือวางนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ หน่วยงานทั้งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยควรพิจารณาจัดทำร่วมกันโดยคำนึงถึงมาตรฐานการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับความมั่นคงของธนาคารเพียงพอให้ธนาคารเหล่านั้นมีความยั่งยืนในการประกอบธุรกิจ ลดการพึ่งพาเงินทุนจากรัฐบาล แต่ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนอย่างเหมาะสมด้วย

ถึงแม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ทั้งนี้เพราะกฎหมายแต่ละฉบับเกิดขึ้นในเวลาและสถานการณ์ต่างกันทำให้เนื้อหาของกฎหมายมีความแตกต่างกันตามความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรนั้นๆ แต่ในบางเนื้อหาเช่นเรื่องอำนาจของรัฐมนตรีในการกำกับดูแล เรื่องข้อห้ามในการประกอบธุรกิจบางอย่างสำหรับธนาคารทั่วไป คุณสมบัติกรรมการหรือผู้บริหาร การกำหนดความรับผิดของผู้บริหารธนาคาร ควรกำกับดูแลให้มีมาตรฐานเดียวกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

สถาบันการเงินในประเทศไทยอาจแบ่งได้จากลักษณะของความเป็นของเอกชนหรือความที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งสามารถแบ่งแยกได้เป็นสองประเภท ได้แก่ สถาบันการเงินเอกชนที่ประกอบไปด้วย ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ซึ่งสถาบันการเงินเอกชนดังกล่าวจะทำธุรกิจในลักษณะที่มุ่งแสวงหากำไรภายใต้ระบบกลไกตลาดปกติ ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นสถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในภาคปกติ หรือเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานหรือนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐบาลโดยไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรเพียงอย่างเดียวแต่ยังดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจโดยรวมและทางสังคม

แนวความคิดที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีอยู่ 2 ประการ ประการแรกคือ แนวคิดเรื่องรัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งในประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจทั้งหมด โดยรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นองค์กรของรัฐรูปแบบหนึ่งที่ไม่ใช่ส่วนราชการทั่วไป ซึ่งรัฐบาลสมัยใหม่มีแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพื่อตอบสนองนโยบายในการช่วยเหลือสังคมหรือสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประการ โดยเป็นองค์กรที่มีการแสวงหากำไรไม่เหมือนกับหน่วยงานราชการ การบริหารงานเป็นไปอย่างอิสระ คล่องตัวมากกว่าระบบราชการทั่วไป ประการที่สองคือ แนวคิดเรื่องนโยบายกึ่งการคลัง เป็นแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ ที่รัฐสามารถดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจผ่านสถาบันการเงินของรัฐ โดยไม่ได้เป็นการใช้งบประมาณปกติเหมือนมาตรการทางการคลังทั่วไป แต่จะใช้สถาบันการเงินของรัฐเป็นตัวกลางในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ

ปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐในประเทศไทยมีทั้งหมด 8 แห่ง เรียงลำดับการจัดตั้ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) ซึ่งในจำนวน 6 ใน 8 แห่งจะมีฐานะเป็นธนาคารโดยมีการทำธุรกิจหลักเป็นการให้สินเชื่อ รวมเรียกว่า “ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ”

ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐมีความแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชนใน 4 กรณี กล่าวคือ ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทำธุรกิจได้เพียงขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐโดยเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละธนาคาร และไม่มีการคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

อย่างไรก็ตาม ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐส่วนใหญ่มีความเสี่ยงในการดำเนินงานค่อนข้างสูง เนื่องจากภารกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งจำเป็นต้องมีการให้บริการแก่กลุ่มลูกค้าที่รัฐต้องการเข้าไปช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุน เนื่องจากกลุ่มลูกค้าดังกล่าวอาจไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินภาคปกติได้ และบทบาทของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในปัจจุบันถูกรัฐบาลนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายในรูปแบบประชานิยมกันมากขึ้น จึงมีผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ขาดความระมัดระวังในการประกอบธุรกิจ เช่น ความไม่ระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อ หรือการที่ผู้บริหารมุ่งแต่บริหารงานตามนโยบายของภาครัฐโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงของธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้น สาเหตุดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อลูกค้าทั่วไปที่ฝากเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำกับดูแลและระบบการตรวจสอบในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจน เนื่องกระทรวงการคลังในฐานะผู้ให้นโยบายสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ไม่ได้ออกหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานและขาดหน่วยงานที่ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษามาตรการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาและมาตรการทางกฎหมายใดบ้างที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาข้างต้น

ในระบบการเงินของทุกประเทศ รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในฐานะตัวกลางทางการเงินระหว่างผู้ที่มีเงินออมกับผู้ที่ต้องการเงินทุน ธุรกิจสถาบันการเงินจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมธุรกิจสถาบันการเงินเป็นพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น ควบคุมการให้ใบอนุญาต กำกับดูแลด้านความมั่นคงของสถาบันการเงิน คุ้มครองประชาชนผู้บริโภคโดยเฉพาะผู้ฝากเงินรวมไปถึงเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เป็นต้น

สำหรับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในประเทศไทยนั้นมาตรการต่างๆ ในการกำกับดูแลจะเป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ยกเอากฎหมายสองฉบับมาศึกษากล่าวคือ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นเพียงสองธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนเป็นการทั่วไป

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจการส่งออก นำเข้า การค้า การลงทุนระหว่างประเทศ

สำหรับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในประเทศไทยให้สามารถมีแหล่งเงินทุนสำหรับประกอบธุรกิจเนื่องจากธุรกิจประเภทนี้มีความเสี่ยงทางธุรกิจสูง เพราะลูกค้าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มธุรกิจที่เพิ่งก่อตั้งและยังไม่มีความมั่นคงทางธุรกิจเพียงพอ

จากการศึกษามาตรการในการกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทั้งสองแห่งมีโครงสร้างคล้ายกัน โดยมีการกำกับดูแลหลายประการ กล่าวคือ การกำกับดูแลเรื่องเงินทุน โครงสร้างและอำนาจคณะกรรมการธนาคารและการจัดการ รวมไปถึงการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคาร เป็นต้น

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐโดยทั่วไปมีอยู่ 2 หน่วยงานได้แก่ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกระทรวงการคลังจะเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ส่วนการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กระทรวงการคลังสามารถมอบอำนาจในการตรวจสอบแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจสอบธนาคารเฉพาะกิจของรัฐแทนกระทรวงการคลังได้ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน นอกจากนี้ในฐานะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงอาจได้รับการตรวจสอบจากองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ต่อธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดที่สามารถกำหนดนโยบายการดำเนินงานตลอดจนยังมีบทบาทในฐานะผู้ถือหุ้นของธนาคาร ทางด้านอำนาจในการกำกับดูแลนั้นรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมาย 2 ลักษณะ คือ อำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไปที่สามารถสั่งการเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่ง หรือยับยั้งการกระทำที่อาจขัดต่อนโยบาย และมีอำนาจกำกับดูแลเฉพาะเรื่อง เช่น การแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหาร การอนุมัติจัดตั้งสาขา การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการ รวมถึงอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับเกณฑ์ความมั่นคงของสถาบันการเงิน เป็นต้น โดยหน่วยงานภายในกระทรวงการคลังที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐมี 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง (สศค.) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางด้านนโยบายทางด้านเศรษฐกิจรวมไปถึงนโยบายเกี่ยวกับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐและรับผิดชอบดูแลกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจทุกแห่ง รวมไปถึงกำกับดูแลการดำเนินงานตามกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

ด้วยอีกหน่วยงานหนึ่งคือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแล ประเมินผลการทำงานของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐและการทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นของกระทรวงการคลังในการพิจารณาเรื่องต่างๆ เช่น การแต่งตั้งกรรมการผู้แทนกระทรวงการคลัง การจัดสรรกำไร ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้านต่างๆ เป็นต้น

สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ โดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 120 แห่ง พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ให้มีอำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไป ออกกฎเกณฑ์ ถอดถอนผู้บริหาร เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจในการสั่งการ ทำหน้าที่เพียงตรวจสอบและรายงานไปยังกระทรวงการคลังให้ดำเนินการต่อไปเท่านั้น

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า มีความแตกต่างกันในหลายประการ กล่าวคือ อำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐซึ่งก็คือกระทรวงการคลังไม่ครอบคลุมดังเช่นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ไม่มีการเกณฑ์การกำกับดูแลด้านความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เพียงพอ ไม่มีการบัญญัติถึงข้อห้ามข้อจำกัดในการดำเนินงานของธนาคารบางประการ เป็นต้น นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบการกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งของธนาคารเฉพาะกิจด้วยกันเองยังพบว่า การกำกับดูแลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในหลายประการ เช่น อำนาจของกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลเรื่องต่างๆ เกณฑ์กำกับดูแลด้านความมั่นคง เป็นต้น

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจ จึงได้มีการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคารของรัฐในต่างประเทศพบว่าการส่งเสริมประสิทธิภาพในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐสามารถประยุกต์ตามแนวทาง Core Principles for Effective Banking Supervision ที่เป็นแนวทางที่ใช้สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก ประกอบกับแนวทางกำกับดูแลกิจการที่ดีของรัฐวิสาหกิจที่ OECD จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจในประเทศ

นอกจากนี้ยังได้ศึกษากฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบการเงินแข็งแกร่งและมีระบบธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งพบข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า หน่วยงานที่มีอำนาจหลักในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของทั้งสองประเทศไม่ใช่กระทรวงการคลัง กล่าวคือ สาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ Financial Supervisory Commission แห่งสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อการกำกับดูภาคการเงินโดยเฉพาะ และสำหรับประเทศมาเลเซียจะเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งชาติ ประเด็นต่อมาคือจะเห็นได้ว่าแม้ธนาคารเฉพาะกิจ

ของรัฐดังกล่าวของทั้งสองประเทศจะเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลถือหุ้นใหญ่แต่ก็อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์เอกชน

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐพบว่าปัญหาสำคัญมี่สองประการดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ ขาดกฎเกณฑ์กำกับดูแลเกี่ยวกับความมั่นคงของธนาคารที่เพียงพอ (prudential regulations) เช่น การกำกับดูแลเรื่องความเสี่ยงทางด้านเครดิต ด้านสภาพคล่อง และเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง ซึ่งหากไม่มีการกำกับดูแลเรื่องดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารและไม่มีกฎเกณฑ์เฉพาะสำหรับการกำกับดูแลสินเชื่อตามนโยบายรัฐบาลบางโครงการที่ธนาคารต้องแบกรับภาระความเสี่ยงที่สูงเกินกว่าปกติ ซึ่งไม่สามารถอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับการประกอบธุรกรรมตามปกติของธนาคารได้

ประการที่สองคือ ปัญหาในเรื่องอำนาจทางกฎหมายของหน่วยงานกำกับดูแล กล่าวคือ อำนาจของกระทรวงการคลังที่มีอยู่อย่างจำกัดและขาดความชัดเจนในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเนื่องจากกฎหมายของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐบางแห่งไม่ได้กำหนดอำนาจของกระทรวงการคลังให้ดำเนินในเรื่องที่สมควรเพื่อสำหรับกำกับดูแลธนาคารได้และอำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายแต่ละแห่งก็ขาดมาตรฐานที่เป็นอย่างเดียวกัน ส่วนปัญหาของอำนาจตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐก็เช่นเดียวกัน แม้ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 จะกำหนดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังอาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการได้ ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีบทบาทเข้ามาช่วยตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ด้วย แต่เมื่อกระทรวงการคลังไม่มีการออกกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสำหรับการตรวจสอบเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ตรวจแล้ว ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเทียบเคียงกับการตรวจสอบสถาบันการเงินภาคเอกชน ซึ่งจะเห็นได้ว่า เกณฑ์ของภาคเอกชนมีความแตกต่างจากภาครัฐในบางเรื่อง ดังนั้นหากไม่มีเกณฑ์เฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจแล้วจะทำให้การตรวจสอบไม่มีความเหมาะสม อีกทั้งตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบสถาบันการเงินแต่ก็ไม่มีอำนาจในการสั่งการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ดีเท่าที่ควร นอกจากนี้บทบาทและโครงสร้างการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจที่ให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นเจ้าของเป็นผู้กำกับดูแลธนาคารอาจก่อให้เกิดปัญหาการขัดกันทางผลประโยชน์อย่างมีนัยสำคัญที่อาจกระทบต่อการกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาสองประการที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วข้างต้น จึงขอเสนอแนวทางพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

6.2.1.1 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

(1) เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องของข้อห้ามในการดำเนินธุรกิจของธนาคาร ได้แก่ การห้ามมิให้ธนาคารลงทุนในกิจการที่กรรมการหรือผู้บริหารเป็นเจ้าของ การห้ามให้สินเชื่อแก่กรรมการหรือผู้บริหาร การห้ามจ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นให้แก่กรรมการหรือผู้บริหาร และการซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าที่จำเป็นสำหรับใช้ในการประกอบธุรกิจ เป็นต้น ตามแนวทางของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติธนาคารธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายในการดำเนินธุรกิจที่อาจเกิดขึ้นและเป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแลธนาคารที่ได้รับการยอมรับ

(2) เสนอให้มีการทบทวนเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการธนาคารตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 เนื่องจากโครงสร้างคณะกรรมการดังกล่าวมีการกำหนดกรรมการโดยตำแหน่งไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นกรรมการที่มาจากข้าราชการประจำจึงอาจทำให้ถูกแทรกแซงการทำหน้าที่จะฝ่ายการเมืองได้โดยง่าย

(3) ปรับปรุงพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 ให้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการกำกับดูแลด้านความมั่นคงให้ครอบคลุมรวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ชัดเจน ซึ่งการทำให้หลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ง่าย ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของธนาคารให้ครอบคลุมความเสี่ยงให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านเครดิต ด้านสภาพคล่อง เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง เป็นต้น

6.2.1.2 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

(1) ปรับปรุงพระราชบัญญัติธนาคารธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ให้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการกำกับดูแลด้านความมั่นคงให้ครอบคลุมความเสี่ยงให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านเครดิต ด้านสภาพคล่อง เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง เป็นต้น โดยกฎหมายจัดตั้งจะต้องกำหนดให้อำนาจของหน่วยงาน

กำกับดูแลในการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศ เป็นต้นเพื่อกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขของการกำกับดูแล เช่นเดียวกับข้อเสนอแนะของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยที่ได้กล่าวไปข้างต้น

(2) เสนอให้ธนาคารร่วมกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนนโยบายกระบวนการให้สินเชื่อและกระบวนการตรวจสอบสินเชื่อหรือติดตามหนี้ภายหลังการอนุมัติให้กู้ไปแล้วเพื่อให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs)

6.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล

6.2.2.1 กระทรวงการคลัง

(1) ปรับบทบาทหน้าที่จากที่ปัจจุบันกระทรวงการคลังเป็นทั้งหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ โดยให้กระทรวงการคลังมีการกำกับดูแลในระดับเชิงนโยบายเท่านั้น เช่น นโยบายในการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านความมั่นคงต่างๆ โดยคำนึงถึงกรอบวินัยทางด้านการคลังและความเสี่ยงทางด้านการคลังที่ยอมรับได้ อีกทั้งความสมดุลระหว่างการความสามารถในทางธุรกิจของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐและการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้กระทรวงการคลังควรลดบทบาทในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ โดยเฉพาะหน้าที่ตรวจสอบและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายที่ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งเพื่อเป็นไปตามหลักการกับดูแลที่ดีและลดการขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์

(2) สำหรับโครงการที่เป็นนโยบายพิเศษของรัฐบาลผ่านธนาคารธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อต้องการช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่พิจารณาแล้วเห็นว่าอาจก่อให้เกิดภาระความเสี่ยงของธุรกิจของธนาคารมากเกินควร กระทรวงการคลังควรจัดให้มีการแยกโครงการเหล่านั้นเข้าไปอยู่ในบัญชีธุรกรรมภาครัฐทุกกรณี เพื่อไม่ให้กระทบต่อฐานะการดำเนินงานของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่รับนโยบายนั้นมาปฏิบัติและทำให้การตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) กระทรวงการคลังในฐานะผู้รับผิดชอบกฎหมายจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐทุกแห่งควรทบทวนปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจแต่ละแห่งให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบทบัญญัติที่ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้เหมือนกันเช่นเดียวกันทุกธนาคาร เช่น เรื่องข้อห้ามดำเนินการในบางเรื่องของธนาคาร การห้ามการลงทุนในกิจการของผู้บริหาร การห้ามให้สินเชื่อแก่กรรมการและผู้บริหาร คุณสมบัติกรรมการ ผู้บริหารของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอน เป็นต้น

(4) กระทรวงการคลังควรมีนโยบายในการแก้ปัญหาการกระจุกตัวของการให้สินเชื่อที่บางธนาคารเฉพาะกิจถูกตรวจพบว่าเน้นให้สินเชื่อแก่เฉพาะลูกค้ารายใหญ่ ซึ่งทำให้ธนาคารขาดการดูแลและให้บริการลูกค้ารายย่อยซึ่งควรเป็นเป้าหมายหลักของการให้บริการทางด้านการเงินแก่ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ โดยอาจให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายใหญ่ไม่ให้เกินอัตราที่กำหนด เป็นต้น

(5) เสนอให้กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐพิจารณาบทบาทในฐานะผู้ถือหุ้นของธนาคาร โดยไม่ควรแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการธนาคารเฉพาะกิจของรัฐนอกเหนือไปจากการตรวจสอบโดยอาศัยช่องทางที่กฎหมายกำหนด

6.2.2.2 ธนาคารแห่งประเทศไทย

(1) เสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลโดยเฉพาะการตรวจสอบธนาคารเฉพาะกิจแทนกระทรวงการคลัง เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการกำกับธุรกิจธนาคารและมีความพร้อมในด้านต่างๆ มากกว่าการให้หน่วยงานภายในกระทรวงการคลัง ประกอบกับความเป็นอิสระและเพื่อลดปัญหาการขัดแย้งกันทางผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล โดยควรแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 และกฎหมายจัดตั้งธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้สอดคล้องกัน เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งการและบังคับใช้กฎหมายที่จำเป็นสำหรับการกำกับดูแลที่เหมาะสม

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทยควรร่วมกับกระทรวงการคลังในการพิจารณาออกหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐเพื่อให้มีความเหมาะสมทั้งด้านการแข่งขันทางธุรกิจกับภาคเอกชนและลักษณะการดำเนินธุรกิจของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อสร้างมาตรฐานการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจของรัฐให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น ในขณะเดียวกันต้องสามารถประกอบธุรกิจในด้านการสนับสนุนรัฐบาลได้ไปพร้อมกัน

6.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ

(1) เสนอให้กระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำกรอบนโยบายกลางเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐขึ้นมาเพื่อให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐแต่ละแห่งนำไปปรับใช้ ทั้งนี้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงทางการคลังที่กระทรวงการคลังสามารถยอมรับได้ในฐานะผู้กำหนดนโยบายทางด้านการคลัง ในขณะเดียวกันหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีมาตรฐานการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานเพียงพอต่อความมั่นคงของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐที่จะสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างยั่งยืนเพื่อลดภาระการสนับสนุนจากภาครัฐบาลต่อไป

(2) นอกจะเสนอให้มีการจัดทำกรอบนโยบายกลางเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐแล้ว กระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยควรจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารความเสี่ยงเฉพาะธนาคารตามลักษณะกิจการของธนาคารของรัฐแต่ละแห่ง เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงมีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น หน่วยงานกำกับดูแลต้องออกแบบหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับกิจการของแต่ละธนาคารขึ้นมา โดยเฉพาะกฎเกณฑ์เฉพาะของธนาคารของรัฐที่มีลักษณะการให้สินเชื่อบางประเภทที่ต่างกับธนาคารพาณิชย์

(3) เพิ่มมาตรการในการกำกับดูแลการให้สินเชื่อตามนโยบายรัฐบาล

(ก) ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้มีการกำหนดเรื่องการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งให้มีการรองรับกับมติคณะรัฐมนตรีเรื่องบัญชีธุรกรรมนโยบายภาครัฐ ตัวอย่างเช่น บัญญัติให้กฎหมายระบุว่าให้ธนาคารจัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายภาครัฐ สำหรับรายละเอียดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เป็นต้น โดยทำการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้มีฐานะเป็นกฎกระทรวง ซึ่งมีความชัดเจนทางกฎหมายมากกว่ามติคณะรัฐมนตรีเนื่องจากที่มีฐานอำนาจมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

(ข) ยกเว้นหลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยทั่วไปสำหรับธุรกรรมที่อยู่ภายใต้โครงการการดำเนินนโยบายของรัฐบาล สืบเนื่องจากข้อเสนอข้างต้นเมื่อมีการจัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐตามกฎหมายแล้ว กฎหมายก็ต้องกำหนดยกเว้นไม่ให้ธุรกรรมตามบัญชีดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือตรวจสอบของหลักเกณฑ์ที่ใช้กับธุรกรรมตามปกติทั่วไป นอกจากนี้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายลำดับรองต่างๆ เช่น กฎกระทรวงเรื่องการดำรงเงินกองทุนหรือการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ให้มีการยกเว้นสำหรับธุรกรรมตามบัญชีนโยบายรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสอดคล้องกับการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจตามที่เสนอไปข้างต้น

(ค) กระทรวงการคลังควรจัดมีมาตรการในการชดเชยความเสียหายจากโครงการที่ดำเนินการภายใต้บัญชีธุรกรรมภาครัฐอย่างเหมาะสมและสามารถตรวจสอบได้ เพื่อทำให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐไม่เกิดความเสียหายมากเกินควร นอกจากนี้ควรจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานความคืบหน้าของโครงการต่อรัฐสภาในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องงบประมาณของประเทศอย่างเป็นประจำสม่ำเสมอ

6.2.4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

(1) ส่งเสริมให้ธนาคารเฉพาะกิจมีมาตรฐานการกำกับดูแลกิจการที่ดีในระดับเดียวกันกับธนาคารพาณิชย์เอกชน โดยอาจมีการแก้ไขกฎหมายในการส่งเสริมธรรมาภิบาล

ในบางเรื่อง เช่น โครงสร้างคณะกรรมการที่มาจากฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำซึ่งมีความเสี่ยงที่อาจถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ กำหนดหน้าที่และความรับผิดทางกฎหมายของกรรมการและผู้บริหารรวมถึงผู้มีอำนาจในการครอบงำกิจการธนาคารของรัฐให้ชัดเจน

(2) แก้ไขกฎหมายในส่วนของการสอบบัญชีให้มีผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกที่มีความน่าเชื่อถือมาเป็นผู้ตรวจสอบธนาคารร่วมกันสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รายการอ้างอิง

AECNEWS. "2 ธนาคารรัฐประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง ธนาคารออมสินเตรียมพร้อมรับมือ." http://www.aecnews.co.th/economic/read/2101.

Bank of Korea. "Financial Institutions, Markets and Infrastructure in Korea " http://www.bok.or.kr/down.search?file_path=/attach/eng/743/2012/04/133473854877 2.PDF&file_name=FinancialKorea_2011.PDF.

Bank of Negara. "About the Bank." http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=en_about&pg=en_intro&ac=641&lang=en.

Edmister, Robert. *Financial Institutions: Markets & Management*. New york: McGraw-Hill International Edition, 1987.

Fiechter, Jonathan L., and Paul H. Kupiec. "Principle for Supervision." In *The Future of State-Financial Institution*, 245. Washington DC Brookings Institution Press, 2004.

Gonzalez-Garcia, Jesus, and Francesco Grigoli. "State-Owned Banks and Fiscal Discipline." IMF working paper.

Hanson, James A. "The Transformation of State-Owned Banks." In *The Future of State-Financial Institution*, 15. Washington DC Brookings Institution Press, 2004.

KPMG. "Financial System of Malaysia " http://www.kpmg.com.my/kpmg/publications/tax/I_M/Chapter5.pdf.

Lee, Sang Hwan, and Chan Moon Park. "Korea." In *Banking and Regulation Review*, 179. UK: Encompass Print Solutions, 2011.

Organization for Economic Co-operation and Development. *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. 2005.

Rose, Peter S., and James W. Kolari. *Financial Institutions : Understanding and Managing Financial Services*. 5th ed.: Richard D. INC, 1995.

Smethailandclub. "Sme Bank ขาดทุนยับ 6 ล้าน หนี้เสียกระฉูด 33% " http://www.smethailandclub.com/news-view.php?id=973.

Thorne, Janine, and Charlotte du Toit. "A Macro Framework for Successful Development Banks." *Development Southern Africa* 26 (2009): 677-94.

กรมการค้าต่างประเทศ. "ประเทศมาเลเซีย " http://www.dft.go.th/Portals/0/ContentManagement/Document_Mod666/เอกสาร วิเคราะห์%/20ข้อมูลประเทศมาเลเซีย@/25550402-1325483008.pdf.

กระทรวงการคลัง. "ภาพรวมกระทรวงการคลัง " http://www.mof.go.th/home/overall_1.html.

กฤษฎา อุทยานิน. "นโยบายกึ่งการคลังกับบทบาทสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ", 2552.

กวิตม์ ศิริสรรพ์, นงนุช ตันติสันติวงศ์, สุธีรา ศรีทอง, ม.ล. พงศ์ระพีพร อาภากร, และพจณีย์ ล้วนไพศาล นนท์,. โครงการวิจัยดัชนีชี้วัดในการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ. 2551.

กวิตม์ ศิริสรรพ์, นงนุช ตันติสันติวงศ์, สุธีรา ศรีทอง, ม.ล. พงศ์ระพีพร อาภากรม, และพจณีย์ ล้วนไพศาลนนท์,. "ระบบส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ." วารสารการเงินการคลัง, no. 61 (2552): 49-62.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. "ปี 47 “ปีแห่งความผิดพลาดของ Exim Bank."
http://www.kriengsak.com/oldweb/press/101105/press_release101105.htm

ชนินทร์ พิทยาวิวิธ. ตลาดการเงินในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัทอมรินทร์ พริ้นติ้ง กรุ๊พ จำกัด , 2534.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. "รัฐวิสาหกิจไทยกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามกติกาสากล "
https://www.set.or.th/th/regulations/cg/files/doc_seminar/2006/Article_SOE.pdf.

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย. "ความเป็นมา."
http://www.smebank.co.th/th/about.php.

———. "รายงานประจำปี 2556."

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. "ประวัติการก่อตั้ง."
http://www.baac.or.th/content-about.php

ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งประเทศไทย. "รายงานประจำปี 2556."

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย. "ประวัติธนาคาร "
http://www.exim.go.th/th/about_exim/about.aspx.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. "การคุ้มครองผู้บริโภค."
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/09_Protect_Consumer.pdf.

———. "ขอบเขตธุรกิจธนาคารพาณิชย์."
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/02_BusScope.pdf

———. "ความเสี่ยงด้านตลาด "
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/07_Op_Risk.pdf.

———. "ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ."
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/07_Op_Risk.pdf.

———. "ความเสี่ยงทางด้านเครดิต "
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/04_Cr_Risk.pdf

———. "เงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยง."
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/08_Capital_Adequacy.pdf.

———. "ธรรมมาภิบาล."
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/10_Good_Governant.pdf
———. "มาตรฐานการบัญชี "
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/11_Account_Standard.pdf.
———. "ระบบการเงินไทย "
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/FIStructure/FI_System/THFISYS/Documents/Thai_FISystem.pdf
———. "สถาบันการเงินเฉพาะกิจ "
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialLiteracy/Bank_institute/Pages/entrepreneur3.aspx.
———. "สรุปเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจการเงิน "
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/13families.pdf
———. "หลักเกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม."
http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/PruReg_HB/Documents/03_Consolidate.pdf.
ธนาคารออมสิน. "แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Direction : Sod) วิสัยทัศน์ พันธกิจและค่านิยม." http://www.gsb.or.th/about/mission.php.
———. "ประวัติธนาคาร." http://www.gsb.or.th/about/index.php.
ธนาคารอาคารสงเคราะห์. "ความเป็นมา " http://www.ghbank.co.th/th/content.php?id=48
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย. "ประวัติธนาคาร "
http://www.ibank.co.th/2010/th/about/about_detail.aspx?ID=1
นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
ประภัทร พูนสิน. "ความแตกต่างระหว่างธนาคารพาณิชย์กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ."
http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/South/EconomicPapers/ReasearchPaper/ComercialBank_VS_SFI.pdf.
พรชัย วิวัฒนภัทรกุล. หลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยการให้บริการธนาคาร. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
เพลินพิศ สัตย์สงวน. "สถาบันการเงินเฉพาะกิจ: เครื่องมือของนโยบายรัฐในการเข้าถึงผู้ที่ไม่ได้รับบริการจากธนาคารพาณิชย์." 12, 2549.
ภัสรี ธนะอเนกเจริญ, นงนุช บุญกาญจนพานิชย์ และไตรรัตน์ ธนะประกอบกรณ์. "บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ."
www.econ.tu.ac.th/class/archan/RANGSAN/EC%20460/เอกสารสภาวการณ์เศรษฐกิจไทย/เอกสารธนาคารแห่งประเทศไทย/Economic%20Monitor/สถาบันการเงินเฉพาะกิจ.pdf.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. การบริหารรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. "กรอบวิเคราะห์ว่าด้วยความเสี่ยงทางการคลังของรัฐในยุคใหม่." วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน 14 (2552): 137-97.

สมชัย สัจจพงษ์. ทะลุมิติเศรษฐกิจการคลังไทย *ภาค 2* และศุลกากรภิวัฒน์เพื่อรองรับโลกการค้าเสรี. 2 ed. กรุงเทพมหานคร: บริษัทศรีอนันต์การพิมพ์ จำกัด, 2553.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. "ประวัติการตรวจเงินแผ่นดินไทย " http://www.oag.go.th/AboutOAG/history.jsp.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. "ความเป็นมา." http://www.sepo.go.th/2011-06-07-03-19-08/2011-06-07-08-29-11.htm.

———. "ประวัติความเป็นมา สคร." http://www.sepo.go.th/2011-06-07-09-52-56/sepo-history.htm.

———. "รายงานผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปี (Sfis Annual Reviews) " http://www.sepo.go.th/2553-sfis-annual-reviews-2010/209/category.htm.

———. "เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง มาตรฐานรายงานทางการเงินตามมาตรฐานการบัญชีสากล ", 2553.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. "ความเป็นมา " http://www.amlo.go.th.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "สรุปผลการประชุม คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๕๕ วันพฤหสบดี ที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖." http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/bank/download/article/article_20131111130523.pdf.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย. กระทรวงการคลัง, 2548.

———. "ประวัติความเป็นมาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง." http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Category&file=categoryview&categoryID=CAT0000065.

สิตาภา บัวเกษ. ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน 3ed. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2556.

สุรชัย แฝงจินดา. "การปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยของ ธอส. ในรอบ 20 ปี." http://www.ghbhomecenter.com/journal/download.php?file=1523Sep10H4GhRNf.pdf.

อเนก เธียรถาวร. เศรษฐศาสตร์มหภาค *1*. 11 ed. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.

ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาคผนวก ก.

สรุปคำพิพากษาฎีกา ที่ อม. 1/2553

คดีนี้อัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยึดทรัพย์สินพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ถูกกล่าวหาที่ 1 ตกเป็นของแผ่นดิน

ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับกรณีธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ปรากฏในคำพิพากษาประเด็นที่ 5 คือ กรณีอนุมัติให้รัฐบาลสหภาพพม่ากู้เงินจากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเรื่องนี้มีปัญหาจะต้องวินิจฉัยว่า การดำเนินการให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยให้วงเงินกู้ยืมแก่สหภาพพม่าดังกล่าวนี้เป็นไปโดยมิชอบและเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บริษัทชินคอร์ปและบริษัทไทยคมซึ่งผู้ถูกกล่าวหาคือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นอกจากจะดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นแล้ว ยังมีสถานภาพเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัททั้งสองดังกล่าวด้วย ซึ่งในทางไต่ส่วนปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

สืบเนื่องจากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ณ เมืองบาหลี ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 6 ถึง 8 ตุลาคม 2546 ภายหลังจากการประชุม รัฐบาลสหภาพพม่าได้มีหนังสือถึงรัฐบาลไทยเพื่อขอวงเงินสินเชื่อจำนวน 3,000 ล้านบาท ในการซื้อเครื่องจักรกลการก่อสร้างและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ต่อมาวันที่ 10-12 พฤศจิกายน 2546 ได้มีการจัดประชุมระดับผู้นำว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ขึ้นที่กรุงย่างกุ้งและเมืองพุกามสหภาพพม่า ปรากฏผลการประชุมได้มีการทำปฏิญญาว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทย กัมพูชา สหภาพพม่า และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยประเทศทั้งสี่จะให้ความร่วมมือกันอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน ด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมในภูมิภาค การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยการประชุมดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ผู้แทนของบริษัทชินคอร์ปและบริษัทไทยคมและบริษัทเอไอเอสติดตามไปสาธิตการใช้ระบบโทรศัพท์ ทั้งที่การประชุมดังกล่าวไม่มีวาระเรื่องโทรคมนาคมแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อระหว่างวันที่ 7 ถึง 8 กุมภาพันธ์ 2547 ได้มีการพบปะหารือข้อราชการแบบทวิภาคีในการประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งจัดที่จังหวัดภูเก็ต นายสุรเกียรติ เสถียรไทย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งเรื่องที่อาจจะมีข้อขัดครหาว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีของไทยมีส่วนเกี่ยวข้องและขอให้โครงการอยู่ในวงเงินสินเชื่อ 3,000 ล้านบาท เช่นเดิม และได้นำรายงานเสนอต่อผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหากลับมีคำสั่งด้วยวาจาอนุมัติวงเงินสินเชื่อเพิ่มเป็น 4,000 ล้านบาท โดยลดอัตราดอกเบี้ยจากร้อยละ 5.75 เป็นร้อยละ 3 ต่อปี โดยมีระยะเวลาการผ่อนชำระทั้งสิ้น 12 ปี และปลอดการชำระหนี้จากการจ่ายเงินต้นเป็นเวลา 2 ปี ต่อมารัฐบาลสหภาพพม่าขอปลอดการชำระหนี้จากการจ่ายเงินต้นเป็นระยะเวลา 5 ปี ซึ่งก็ได้รับอนุมัติในเวลาต่อมา เนื่องจากกระทรวงสื่อสาร

และไปรษณีย์แห่งสหภาพพม่ามีโครงการจะพัฒนาระบบโทรคมนาคมในพื้นที่ห่างไกลซึ่งนอกเหนือจากปฏิญญาพุกามดังกล่าวที่ไม่ได้มีการระบุถึงการพัฒนาระบบโทรคมนาคมไว้

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า การให้กู้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บริษัทชิน คอร์ป บริษัทไทยคมและบริษัทเอไอเอส ซึ่งนายสุรเกียรติ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายอภิชาต ชินวรรโณ อธิบดีกรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และนายปกรณ์ มาลากุล ณ อยุธยา ประธานคณะกรรมการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ในขณะนั้นได้พิจารณาและเสนอรายงานพร้อมข้อคิดเห็นทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งปรากฏข้อเสียในเรื่องนี้อาจจะมีข้อครหาว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการนี้ เนื่องจากบริษัทไทยคมซึ่งเป็นบริษัทที่ พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร เป็นหุ้นส่วนใหญ่ได้เข้าไปประกอบกิจการโทรคมนาคมในสหภาพพม่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 และมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการโทรคมนาคมของประเทศทุกโครงการ อีกทั้งในที่ประชุมปฏิญญาว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่าง 4 ประเทศดังกล่าว ก็ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่จากบริษัทไทยคมและเอไอเอสยังได้ไปสาธิตระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ GSM อีกด้วย และการให้กู้ดังกล่าวเป็นการให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าต้นทุน ธนาคารจึงต้องขอคุ้มครองความเสียหายตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 โดยกระทรวงการคลังจะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีชดเชยแก่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยตามจำนวนที่เสียหายและความเสียหายและให้ชดเชยส่วนต่างดอกเบี้ยที่ได้รับจากรัฐบาลสหภาพพม่ากับต้นทุนดอกเบี้ยของธนาคาร และกระทรวงการคลังได้รับความเสียหายที่จะต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีชดเชยความเสียหายแก่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยในปีงบประมาณ 2549 และปีงบประมาณ 2550 รวมเป็นเงินจำนวน 140,349,600 บาท เป็นการการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศโดยไม่จำเป็น และเมื่อช่วงเวลาที่มีการดำเนินการดังกล่าวตามกรณีคำร้องนั้นผู้ถูกกล่าวหาและคู่สมรสยังถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทไทยคมและชินคอร์ปจึงเป็นผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกัน กรณีจึงไม่เป็นการสมควรอนุมัติวงเงินกู้สินเชื่อเพิ่มเติมแก่รัฐบาลพม่า

คดีนี้องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยเสียงข้างมากว่า การดำเนินการในกรณีนี้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทไทยคมและบริษัทชินคอร์ป ย่อมทำให้บริษัทดังกล่าวได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของผลกำไรและเงินปันผล จึงพิพากษาให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นได้แก่ ผลกำไรและเงินปันผลดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

ภาคผนวก ข.

KOREA DEVELOPMENT BANK ACT

KOREA DEVELOPMENT BANK ACT

Act No. 302, Dec. 30, 1953
Amended by Act No. 873, Dec. 27, 1961
Act No. 1557, Dec. 16, 1963
Act No. 2044, Sep. 14, 1968
Act No. 2120, Jul. 28, 1969
Act No. 2734, Dec. 26, 1974
Act No. 3020, Dec. 19, 1977
Act No. 3480, Dec. 31, 1981
Act No. 4052, Dec. 31, 1988
Act No. 4864, Jan. 5, 1995
Act No. 5371, Aug. 22, 1997
Act No. 5372, Aug. 28, 1997
Act No. 5403, Aug. 30, 1997
Act No. 5505, Jan. 13, 1998
Act No. 5982, May 24, 1999
Act No. 6679, Mar. 30, 2002
Act No. 7620, Jul. 29, 2005
Act No. 8863, Feb. 29, 2008
Act No. 9401, Jan. 30, 2009
Act No. 9703, May 21, 2009
Act No. 10303, May 17, 2010

CHAPTER □ GENERAL PROVISIONS

Article 1 (Purpose)

The purpose of this Act is to prescribe the matters necessary for the operation of the Korea Development Bank, including the scope of business

(1) The dissolution of the Korea Development Bank shall be separately provided for in the Act.

(2) Deleted. *<by Act No. 9703, May 21, 2009>*

CHAPTER □ EXECUTIVES AND BOARD OF DIRECTORS

Article 9 (Executives)

(1) The Korea Development Bank shall have a governor, a director and an auditor as its executives.

(2) There shall be one governor and one auditor, respectively.

(3) The number of directors shall be prescribed by the articles of incorporation and the majority of the total number of directors shall be comprised of not less than three outside directors.

[This Article Wholly Amended by Act No. 9703, May 21, 2009]

Article 10 (Duties of Executives)

(1) The governor shall represent the Korea Development Bank, and control the overall business thereof.

(2) Where the governor is unable to perform duties due to any inevitable reason, a director shall act for him/her as prescribed by the articles of incorporation.

[This Article Wholly Amended by Act No. 9703, May 21, 2009]

Article 11 (Board of Directors)

(1) The board of directors shall be comprised of the governer and directors. *<Amended by Act No. 9703, May 21, 2009>*

(2) Deleted. *<by Act No. 9703, May 21, 2009>*

(3) The quorum for meetings of the board of directors shall be a majority of the members and resolutions shall be adopted by a majority vote of the members present. *<Amended by Act No. 9703, May 21, 2009>*

(4) Deleted. *<by Act No. 6679, Mar. 30, 2002>*

(5) The auditor may attend and state his/her opinion before the board of

directors: *Provided,* That he/she shall not have the right to vote. *<Amended by Act No. 2044, Sep. 14, 1968>*

Article 12 (Appointment of Executives)

The governor, directors and the auditor shall be appointed at a general meeting of shareholders as prescribed by the articles of incorporation and the governor shall be appointed from among the directors.

[This Article Wholly Amended by Act No. 9703, May 21, 2009]

Article 13 (Terms of Office)

(1) The terms of office of executives shall be determined by the articles of incorporation, within the scope of three years.

(2) Where any vacancy occurs in the office of the governor, directors or the director, a new executive shall be appointed as prescribed by the articles of incorporation and the term of office of such executive shall be the same as prescribed in paragraph (1).

[This Article Wholly Amended by Act No. 9703, May 21, 2009]

Article 14 Deleted. *<by Act No. 9703, May 21, 2009>*

Article 15 (Appointment of Agent)

The governor may, in accordance with the Korea Development Bank's articles of incorporation, appoint an agent from among the executives or employees of the Korea Development Bank, who shall be delegated with full power to act for him/her in connection with the operations of the Korea Development Bank in all judicial and extrajudicial matters. *<Amended by Act No. 9703, May 21, 2009>*

Article 16 Deleted. *<by Act No. 9703, May 21, 2009>*

Article 17 (Status of Executives)

Executives of the Korea Development Bank shall be regarded as public officials for the purpose of applying the penal provisions of any Acts, including the Criminal Act. *<Amended by Act No. 3020, Dec. 19, 1977>*

CHAPTER □ BUSINESS OPERATIONS

(4) Deleted. *<by Act No. 9703, May 21, 2009>*

Article 44 (Setoff of Losses)

(1) The annual net losses of the Korea Development Bank shall be offset each fiscal year by the reserve, and shall be compensated by the Government if the reserve is insufficient. *<Amended by Act No. 5372, Aug. 28, 1997>*

(2) Notwithstanding the provisions of Article 55 of the State Properties Act, compensation by the Government in paragraph (1) may be made by way of a transfer of general property under Article 6 (3) of the same Act. *<Newly Inserted by Act No. 5505, Jan. 13, 1998; Act No. 9401, Jan. 30, 2009>*

(3) Where the Government intends to transfer the miscellaneous property under paragraph (2), it shall obtain prior consent of the National Assembly after deliberation by the State Council and approval by the President: *Provided,* That where it deems urgently necessary for the stabilization of the Korea Development Bank's management and financial order, the Government may obtain *ex post facto* approval of the National Assembly. *<Newly Inserted by Act No. 5505, Jan. 13, 1998>*

Article 45 (Use of Surplus Funds)

The Korea Development Bank may administer surplus funds in carrying out services in ways prescribed by the articles of association, to the extent that the performance of services under Article 18 is not disturbed.

[This Article Wholly Amended by Act No. 5372, Aug. 28, 1997]

Article 46 Deleted. *<by Act No. 9703, May 21, 2009>*

CHAPTER □ SUPERVISION

Article 47 (Supervision)

The Financial Services Commission shall supervise the Korea Development Bank in accordance with this Act and may issue orders necessary therefor, and the Financial Services Commission shall supervise the Korea Development Bank to ensure the soundness of its management as prescribed by Presidential Decree and may issue orders necessary therefor.

ภาคผนวก ค.

ENFORCEMENT DECREE OF THE KOREA DEVELOPMENT BANK ACT

ENFORCEMENT DECREE OF THE KOREA DEVELOPMENT BANK ACT

Presidential Decree No. 4253, Nov. 14, 1969
Amended by Presidential Decree No. 5497, Jan. 27, 1971
Presidential Decree No. 7986, Feb. 12, 1976
Presidential Decree No. 8613, Jul. 2, 1977
Presidential Decree No. 10022, Sep. 10, 1980
Presidential Decree No. 14438, Dec. 23, 1994
Presidential Decree No. 14632, Apr. 28, 1995
Presidential Decree No. 15514, Nov. 29, 1997
Presidential Decree No. 16323, May 24, 1999
Presidential Decree No. 16617, Dec. 27, 1999
Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000
Presidential Decree No. 18457, Jun. 29, 2004
Presidential Decree No. 18736, Mar. 8, 2005
Presidential Decree No. 19191, Dec. 28, 2005
Presidential Decree No. 19806, Dec. 29, 2006
Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008
Presidential Decree No. 21480, May 6, 2009
Presidential Decree No. 21516, May 29, 2009
Presidential Decree No. 21641, Jul. 27, 2009
Presidential Decree No. 21969, Dec. 31, 2009
Presidential Decree No. 23488, Jan. 6, 2012

CHAPTER I REGISTRATION

Article 1

The registration as provided for in Article 6 (1) of the Korea Development

industrial finance bonds: Provided, That if the holder gives the Korea Development Bank another address for the purpose of notices or peremptory notices, they shall be sent there.

(4) Notices or peremptory notices to holders of industrial finance bonds in bearer form may be given by public notice.

CHAPTER III-2 CRITERIA AND SUPERVISION OF SOUND MANAGEMENT

Article 35-2 (Definitions)

The definitions of terms used in this Chapter shall be as follows: *<Amended by Presidential Decree No. 19191, Dec. 28, 2005>*

1. The term "equity capital" means the equity capital under Article 2 (1) 5 of the Banking Act;
2. The term "credit extension" means the credit extension under Article 2 (1) 7 of the Banking Act;
3. The term "enterprise group" means the enterprise group under subparagraph 2 of Article 2 of the Monopoly Regulation and Fair Trade Act.

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-3 (Supervision of Sound Management)

(1) The Financial Services Commission shall exercise supervision over the Korea Development Bank in accordance with Articles 35-4 through 35-14 under Article 47 of the Act. *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

(2) The Financial Services Commission may determine detailed matters necessary to exercise supervision under paragraph (1). *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-4 (Ceiling on Credit Extension to Same Borrower)

(1) The Korea Development Bank may not extend credit in excess of 25/100 of its equity capital to the same individual or juristic person, and a

person belonging to the same enterprise group as such individual or juristic person (hereinafter referred to as the "same borrower"): Provided, That the same shall not apply to any of the following cases: <*Amended by Presidential Decree No. 18457, Jun. 29, 2004; Presidential Decree No. 18736, Mar. 8, 2005; Presidential Decree No. 19191, Dec. 28, 2005; Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008*>

1. Where an additional credit is extended to a company for which the reorganization procedure or the composition procedure is under way in accordance with the Debtor Rehabilitation and Bankruptcy Act or of which the normalization of operation is in progress by joint financial institutions as a part of the adjustment of enterprise structure;
2. Where an additional credit is extended to a person who acquires a company falling under subparagraph 1 in compliance with acquisition agreement;
3. Where a ceiling on the credit extension as referred to in the above main sentence is exceeded due to the following causes, in spite of the absence of any additional credit extension:
   (a) Where the amount of money converted into won currency is increased by the fluctuation of exchange rate;
   (b) Where the equity capital of the Korea Development Bank is decreased;
   (c) Where any alteration is made in the constitution of the same borrower;
   (d) Where any merger or any transfer or taking over of business is made among the enterprises to which are extended credit;
   (e) Where there exists any compelling cause such as the sudden change in economic conditions, which is recognized by the Financial Services Commission;
4. Where any credit is extended to an electric source development business operator in accordance with the electric source development business execution plan under the Electric Source Development

Promotion Act;

5. Where it is necessary to implement an industrial policy such as infrastructure facility business or to stabilize national life, which is recognized by the Financial Services Commission after consultation with the Minister of Strategy and Finance.

(2) Where a ceiling on credit extension referred to in the main sentence of paragraph (1) is exceeded due to such cause as provided for in paragraph (1) 3, it shall be adjusted to suit the ceiling as referred to in the main sentence of paragraph (1) within one year from the date the ceiling is exceeded: Provided, That in the following cases, the said period may be extended by the Financial Services Commission to a certain time: *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

1. Where it is difficult to collect the extended credit within the said period because the deadline for the collection has yet to come;
2. Where any cause falling under paragraph (1) 3 (a) or (b) continues to exist for a long time, and if the extended credit is collected, the stabilization of management of the person who is extended such credit might be noticeably impaired;
3. Where the Financial Services Commission deems that the soundness of assets of the Korea Development Bank might not be noticeably impaired even if the state of excess of the ceiling continues for a certain period of time, which is similar to any causes referred to in subparagraphs 1 and 2.

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-5 (Ceiling, etc. on Credit Extension to Same Person)

(1) The Korea Development Bank may not extend credit in excess of 20/100 of its equity capital to the same individual or juristic person, respectively.

(2) The sum total of a large amount of credit extension of the Korea Development Bank (referring to cases where the amount of credit extension to the respective same borrowers exceeds 10/100 of the equity capital of the Korea Development Bank) may not exceed five times the

equity capital.

(3) The provisions of the proviso to Article 35-4 (1) and paragraph (2) of the same Article shall apply mutatis mutandis to the cases of paragraphs (1) and (2).

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-6 (Restrictions on Investments, etc. in Another Juristic Person)

(1) The Korea Development Bank may not acquire stocks in excess of 15/100 of the voting stocks (including contribution quota; hereafter in this Article the same shall apply) issued by another juristic person: Provided, That the same shall not apply to the following cases: *<Amended by Presidential Decree No. 19191, Dec. 28, 2005; Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008; Presidential Decree No. 21480, May 6, 2009>*

1. Where the Korea Development Bank acquires the stocks of another juristic person in consequence of investment in the Bank by the Government;
2. Where the Korea Development Bank acquires stocks in consequence of stock dividend or free issue of new stocks;
3. Where the Korea Development Bank acquires stocks by the convertsion of loans into investments due to the restructuring of enterprises, etc.;
4. Where the Korea Development Bank acquires stocks in consequence of the exercise of security right;
5. Where the Korea Development Bank acquires stocks in consequence of the participation in the issue of new stocks to be purchased within the scope of its own existing share;
6. Where the Korea Development Bank acquires stocks in consequence of converting into stock-related bonds such as bonds with warrants;
7. Where the Korea Development Bank acquires stocks by investment in a company of which more than 15/100 of issued voting stocks are owned by the Korea Development Bank (hereinafter referred to as a "subsidiary company") and which belongs to the category of business determined by the Financial Services Commission. In such cases, the

total amount (excluding the amount of investments under the provisions of subparagraph 10) of investments in each subsidiary company shall not be in excess of 20/100 of the equity capital of the Korea Development Bank;

8. Where the Korea Development Bank makes investments in a small and medium enterprise start-up investment association under the Support for Small and Medium Enterprise Establishment Act, a new technology project investment association under the Specialized Credit Financial Business Act, a component and material specialized investment association under the Act on Special Measures for the Promotion of Specialized Enterprises, etc. for Component and Material, a corporate restructuring association registered pursuant to Article 15 of the Industrial Development Act (referring to the Act before amended by the wholly amended Industrial Development Act, Act No. 9584), a specialized private equity fund company for corporate workout pursuant to Article 20 of the Industrial Development Act and the Korea venture investment association under the Act on Special Measures for the Promotion of Venture Businesses;
9. Where the Korea Development Bank acquires stocks by investment in venture businesses under the Act on Special Measures for the Promotion of Venture Businesses or small and medium enterprises under the Framework Act on Small and Medium Enterprises;
10. Where it is necessary to achieve the purposes of establishment of the Korea Development Bank, which is approved by the Financial Services Commission.

(2) The Korea Development Bank shall not perform the following acts in doing business with its subsidiary companies: *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

1. Extending credit to its subsidiary companies in excess of the ceiling as determined by the Financial Services Commission;
2. Extending credit by taking the stocks of its subsidiary companies as

security;

3. Extending credit in order to solicit for the purchase of the stocks of its subsidiary companies.

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-7 (Restrictions on Holding, etc. of Securities)

The Korea Development Bank shall not conduct the following businesses: *<Amended by Presidential Decree No. 18736, Mar. 8, 2005; Presidential Decree No. 19191, Dec. 28, 2005; Presidential Decree No. 19806, Dec. 29, 2006; Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008; Presidential Decree No. 21516, May 29, 2009>*

1. Holding stocks or securities of more than three year maturity in excess of 60/100 of its equity capital: Provided, That this shall not include the following securities:
   (a) Stocks underwritten in accordance with subparagraph 2 of Article 18 of the Act;
   (b) Bonds issued by the State, local governments, or special corporations under any special Acts;
   (c) Monetary stabilization bonds issued by the Bank of Korea;
   (d) Bonds issued by the Fund under the State Finance Act;
   (e) Securities acquired through investment by the Government;
2. Owning real estate other than real estate for business use: Provided, That this shall not include the acquisition of real estate through the exercise of security right, such as mortgages;
3. Owning real estate for business in excess of 60/100 of its equity capital;
4. Loaning funds with the object of speculation in goods or securities;
5. Loaning funds by taking as security more than 20/100 of stocks issued by other stock companies, by either direct or indirect manners: Provided, That this shall not include loaning to the following juristic persons:
   (a) A juristic person established for the purpose of project finance creating the funds by making cash incomes, etc. anticipated to be generated from the relevant projects as repayment financial

resources to implement a specific project requiring considerable time and funds for completion such as creating the social fundamental facilities, house construction or resources development, etc.;

(b) A juristic person in which the normalization of operation is in progress by joint financial institutions as a part of the adjustment of enterprise structure;

6. Loaning funds to officers or employees of the Korea Development Bank or its subsidiary companies: Provided, That this shall not include small-size loaning as determined by the Financial Services Commission.

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-8 (Disposal of Assets for Non-Business Use, etc.)

Where the Korea Development Bank acquires through the exercise of security right any assets of which the acquisition or ownership is prohibited under this Decree, it shall dispose of them as prescribed by the Financial Services Commission. <*Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008*>

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-9 (Building of Risk Control System)

The Korea Development Bank shall prepare business conduct standards and procedures to properly control various risks which might occur in all process of management and shall build and operate a risk control system to systematically manage assets and debts, etc.

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-10 (Accounting Standards)

The accounting of the Korea Development Bank shall be conducted in accordance with the accounting standards under Article 13 (1) 1 of the Act on External Audit of Stock Companies and the bank-related accounting standards determined by the Financial Services Commission. <*Amended by Presidential Decree No. 19191, Dec. 28, 2005; Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008; Presidential Decree No. 21969, Dec. 31, 2009*>

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-11 (Scope of Supervision over Soundness of Management)

The supervision and inspection of the soundness of management by the

Financial Services Commission shall be conducted only with respect to the matters which are not subject to the accounting inspection under Article 22 of the Board of Audit and Inspection Act and to the supervision of duties under Article 24 of the same Act. *<Amended by Presidential Decree No. 19191, Dec. 28, 2005; Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-12 (Guidance of Sound Management)

(1) The Korea Development Bank shall regularly grade its holding assets according to their soundness to accumulate and hold appropriate bad debt allowances: Provided, That the claims on the State, local governments, or government-invested institutions shall be excluded from the claims subject to the establishment of bad debt allowances.

(2) The Korea Development Bank shall observe the asset management standards determined by the Financial Services Commission such as the ratio of equity capital to assets weighted by risk pursuant to the standards of the Bank of International Settlements and the ratio of current assets expressed in won currency to current liabilities expressed in won currency. *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

(3) Where the Financial Services Commission deems that the soundness of management of the Korea Development Bank might be severely impaired for failure to meet the standards of sound management under this Chapter, the Commission may request that the Bank take necessary measures to correct it. *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-13 (Public Notice of Management)

The Korea Development Bank shall publicly announce major information and data on the state of its management as prescribed by the Financial Services Commission. *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

Article 35-14 (Establishment, etc. of Model Uniform Contractual Clauses for Financial Transactions)

(1) Where the Korea Development Bank intends to establish or alter model

uniform contractual clauses for financial transactions, it shall submit a prior report to the Financial Services Commission. *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

(2) The Financial Services Commission may, if necessary to maintain sound financial transaction order, recommend that the Korea Development Bank alter the model uniform contractual clauses established under paragraph (1). *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

(3) The Financial Services Commission may determine the time and procedures of report on the establishment and alteration of the model uniform contractual clauses under paragraph (1) and other necessary matters. *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

(4) The Korea Development Bank shall publicly announce contractual conditions of financial transactions, etc. as prescribed by the Financial Services Commission. *<Amended by Presidential Decree No. 20653, Feb. 29, 2008>*

[This Article Newly Inserted by Presidential Decree No. 16742, Mar. 4, 2000]

CHAPTER □ SUPPLEMENTARY PROVISIONS

Articles 36 through 37-2 Deleted. *<by Presidential Decree No. 21516, May 29, 2009>*

Article 37-3 (Methods for Dividends in Kind)

(1) When the Korea Development Bank intends to distribute a part of net profits of closing accounts as dividends in kind pursuant to the provisions of Article 43 (3) of the Act, it shall do so with the contributions in kind to the Korea Development Bank.

(2) Article 62 of the State Property Act shall apply mutatis mutandis to the

ภาคผนวก ง.

DEVELOPMENT FINANCIAL INSTITUTIONS ACT 2002

LAWS OF MALAYSIA

Act 618

Development Financial Institutions Act 2002

Date of Royal Assent	29-Jan-2002
Date of publication in the *Gazette*	7-Feb-2002

An Act to make provisions for the regulation and supervision of development financial institutions and for matters connected therewith.

[*15 February 2002*] *PU(B) 51/2002.*

ARRANGEMENT OF SECTIONS

PART I

PRELIMINARY

1. Short title and commencement
2. Application
3. Interpretation
4. Functions of the Bank

PART II

MANAGEMENT, OWNERSHIP AND CONTROL

5. Board of directors
6. Appointment of Chief Executive Officer and directors
7. Disqualification of Chief Executive Officer and director

(d) a partnership is established when it is formed;

(e) a sole-proprietorship is established when it commences its business;

(f) any other individual, body, association or group of persons, whether corporate or unincorporate, which requires registration or other form of recording or recognition under any written law before it can lawfully commence its activities, is established when it is so registered, recorded or recognized.

(4) For the purpose of this Act, a corporation is an associate corporation of another corporation if not less than twenty per cent and not more than fifty per cent of the shares of the first-mentioned corporation are held by that other corporation.

Functions of the Bank

4. (1) The Bank shall have all the functions conferred on it by this Act and the Governor shall perform the functions of the Bank on its behalf.

(2) The Bank may authorise any of its officers to perform any of its functions under this Act.

(3) The Bank may, either generally or in a particular case, appoint a person who is not an officer of the Bank to perform any or all of its functions or render such assistance in the performance of its functions under this Act as the Bank may specify.

PART II

MANAGEMENT, OWNERSHIP AND CONTROL

Board of directors

5. The board of directors of a prescribed institution shall be responsible for carrying out the policy and general administration of the affairs and business of the prescribed institution in accordance with this Act.

Appointment of Chief Executive Officer and directors

6. (1) A prescribed institution shall appoint a Chief Executive Officer and directors for an initial term not exceeding two years and the Chief Executive Officer and directors shall, subject to the constituent documents of the prescribed institution, be eligible for annual reappointment.

(2) Notwithstanding subsection (1), a prescribed institution shall, prior to the appointment of any person as its

Chief Executive Officer or director, seek the Bank's verification on whether such a person satisfies the criteria set out in the Schedule.

(3) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) or (2) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(4) A prescribed institution shall notify the Bank of the appointment of its Chief Executive Officer and its directors within fourteen days from the date of the appointment.

(5) Any prescribed institution that contravenes subsection (4) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one hundred thousand ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one hundred ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Disqualification of Chief Executive Officer and director

7. (1) No prescribed institution shall appoint a person and no person shall accept appointment as a Chief Executive Officer or director of a prescribed institution—

(a) if he is a bankrupt or has compounded with his creditors, whether in or outside Malaysia;

(b) without prejudice to paragraph *(c)*, if a charge for a criminal offence relating to dishonesty, fraud or violence under any written law punishable with imprisonment for one year or more, whether by itself, or in lieu of, or in addition to, a fine, has been proved against him in any court in or outside Malaysia;

(c) if a charge for any offence under this Act has been proved against him;

(d) if there has been made against him any order of detention, supervision, restricted residence, banishment or deportation, or if there has been imposed on him any form of restriction or supervision, by bond or otherwise, under any law relating to prevention of crime, or preventive detention for the prevention of crime or drug trafficking, or restricted residence, or banishment or immigration; or

(e) if he has been a director of, or directly concerned in the management of, any corporation which is being or has been wound up by a court or other authority competent to do so in or outside Malaysia.

(2) Any prescribed institution or person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Effect of disqualification

8. (1) Where a person becomes disqualified by virtue of subsection 7(1), he shall cease to hold office, and the prescribed institution shall terminate his appointment in such capacity, and that person, notwithstanding any contract of service, shall not be entitled to claim any compensation for his loss of office or termination of appointment.

(2) Notwithstanding subsection (1), the Bank, with the concurrence of the Minister charged with the responsibility for a prescribed institution, may direct the prescribed institution to terminate the appointment of any person who becomes disqualified by virtue of subsection 7(1) and the prescribed institution shall terminate the appointment of that person in such capacity, and that person, notwithstanding any contract of service, shall not be entitled to claim any compensation for his loss of office or termination of appointment.

(3) During the pendency of any criminal proceedings in any court for any offence referred to in paragraph 7(1) *(b)* or *(c)* against any person who is a Chief Executive Officer or director of a prescribed institution, such person shall not act in such capacity, or hold any other office, or act in any other capacity, in that prescribed institution, or in any manner, whether directly or indirectly, be concerned with, or take part or engage in, any activity, affairs or business of, or in relation to, that prescribed institution, except as may be authorised by the Bank, and subject to such conditions as the Bank may impose.

(4) Any prescribed institution that fails to comply with the direction under subsection (2) or any person who contravenes subsection (3) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding three million ringgit, and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding three thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(5) For the purpose of subsection (3), criminal proceedings referred to in that subsection shall be deemed to be pending from the date that the accused person is first charged in court for the offence until the date of the final conclusion of the proceedings, whether in the court of original jurisdiction or, in the event of any appeal by any party, in the court of final

appellate jurisdiction.

Exemption from disqualification

9. (1) A person who is disqualified by virtue of paragraph 7(1) *(e)* may, with the written consent of the prescribed institution in which he is holding office or is to be appointed, apply to the Bank in writing to exempt him from that paragraph, and, the Bank may, with the concurrence of the Minister, grant such exemption, subject to such conditions as the Bank considers fit to impose.

(2) The person applying for an exemption under subsection (1) and the prescribed institution in which he is holding office or is to be appointed shall submit such particulars and information as the Bank may specify.

Notice of cessation of office

10. (1) A prescribed institution shall notify the Bank in writing of the fact that a person has ceased to be its Chief Executive Officer or director and the reasons for it within fourteen days from the date of the cessation.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one hundred thousand ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one hundred ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Disclosure of interest

11. (1) A director who has an interest, directly or indirectly, in relation to any matter being considered, or about to be considered, by the board of directors of the prescribed institution must disclose the nature of his interest to the meeting of the board as soon as practicable after the relevant facts have come to the director's knowledge.

(2) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding two hundred and fifty thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding three months or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding two hundred and fifty ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) The secretary to the board shall record in the board's minutes the disclosure referred to in subsection (1).

(4) Any person who contravenes subsection (3) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding ten thousand ringgit.

(5) After the disclosure has been made and recorded, the

director shall, in relation to that matter—

(a) refrain from taking part or from being present in any deliberation or decision of the board; and

(b) be disregarded for the purpose of constituting a quorum of the board.

(6) Any person who contravenes subsection (5) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding two hundred and fifty thousand ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding two hundred and fifty ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(7) No act or proceedings of the board shall be invalidated on the ground that any member of the board has contravened the provisions of this section.

Acquisition of interest in shares

12. (1) Unless the Minister otherwise approves, no person shall acquire, together with any interests in the shares of a prescribed institution which are already held by him, or by him and by persons acting in concert with him, an aggregate interest in shares of five per cent or more of the shares of that prescribed institution, or such other percentage as the Minister may prescribe.

(2) No person who has obtained an approval of the Minister under subsection (1) shall acquire any further interest in the shares of such prescribed institution without obtaining the approval of the Minister and subsection (1) shall apply to an application for approval under this subsection.

(3) Any person who contravenes subsection (1) or (2) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding three million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding three years or to both, and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding three thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Report of acquisition to the Bank

13. (1) Where it comes to the knowledge of a prescribed institution that any acquisition as is referred to in subsection 12(1) has been effected or is about to be effected in respect of itself, the prescribed institution shall report it to the Bank within thirty days from the date the prescribed institution becomes aware of such acquisition.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a

the Bank under subsection 22(1) or an order of the Bank confirmed under subsection 23(1), or to take such action as may be incidental, ancillary or consequential to such order.

(2) Any person who fails to comply with the direction under subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five hundred thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding five hundred ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

PART III

RESTRICTIONS ON BUSINESS

Control of establishment or acquisition of subsidiaries

25. (1) Unless the Bank otherwise approves in writing, no prescribed institution shall establish or acquire any subsidiary in or outside Malaysia.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding three million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding three thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) The Bank may approve an application to establish or acquire a subsidiary under subsection (1), with or without conditions, or reject the application.

(4) Any prescribed institution that fails to comply with the terms and conditions imposed under subsection (3) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five hundred thousand ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding five hundred ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Direction in respect of subsidiary

26. (1) Notwithstanding any approval under subsection 25 (1), the Bank may, in the interest of a prescribed institution, direct the prescribed institution to—

(a) rationalise the business of any of its subsidiaries;

(b) transfer the business of any of its subsidiaries to another corporation, including the prescribed institution or any of its other subsidiaries; or

(c) wind up any of its subsidiaries.

(2) For the purposes of subsection (1), the prescribed institution shall comply with the Bank's direction within such period as the Bank may specify.

(3) Any prescribed institution that fails to comply with the direction under this section commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Restriction or prohibition of business

27. (1) Except with the prior written approval of the Bank, a prescribed institution shall not carry on, whether on its own account or on a commission basis, and whether alone or with others, any activity in or outside Malaysia, otherwise than in connection with or for the purposes of carrying on its business.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding three million ringgit, and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding three thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) The Bank may, in the interest of promoting orderly development in any economic sector—

(a) prohibit or restrict a prescribed institution from carrying on such description of business as it may specify; or

(b) direct a prescribed institution to carry on such description of business as it may specify.

(4) Any prescribed institution that fails to comply with the prohibition, direction or restriction under subsection (3) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding three million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding three thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Prohibition of credit facilities

28. (1) No prescribed institution shall grant to any person any credit facility, whether from its own funds or any trust fund it manages under section 43, except for such purposes or on such collateral as the Bank may specify.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a

fine not exceeding five million ringgit.

(3) No prescribed institution shall grant any credit facility to—

(a) any of its members, directors or officers or any other person receiving remuneration from it (other than an accountant, advocate, architect, estate agent, doctor or any other person receiving remuneration from it in respect of his professional services);

(b) any body corporate or unincorporate, or any sole proprietorship, in which any of its members, directors or officers is a director or manager, or for which any of its members, directors or officers is a guarantor or an agent;

(c) any corporation in the shares of which any of its members, directors or officers has any interest which, in aggregate, is of an amount that is in excess of such percentage as the Bank may specify; and

(d) any person for whom any of its members, directors or officers has given any guarantee or other undertaking involving financial liability.

(4) Notwithstanding subsection (3), a prescribed institution may, subject to such terms and conditions as it may impose, grant to any of its officers or its executive director—

(a) any credit facility which is provided for under his scheme of service; or

(b) where there is no such provision and the prescribed institution is satisfied that special or compassionate circumstances exist, a loan not exceeding at any one time—

(i) six months of his remuneration; or

(ii) his remuneration for such longer period as may be approved by the Bank.

(5) For the purposes of this section, "director" or "officer" includes a spouse, child or parent of a director or officer.

Restriction of credit to single person

29. (1) Subject to subsection 28(1), no prescribed institution shall grant to any single person any credit facility, whether from its own funds or any trust fund it manages under section 43 which in aggregate is of an amount that is in excess of such percentage as the Bank may specify.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a

(3) For the purpose of subsection (1), the minimum, or minimum average, amount of liquid assets shall be expressed as a percentage of all or such of its liabilities incurred by its offices in Malaysia as may be set out in the specification.

(4) For the purpose of subsection (1), the Bank shall specify a period of not less than seven days within which a prescribed institution shall comply with the specification.

(5) Any prescribed institution that contravenes subsection (4) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding five thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(6) The Bank may prohibit any prescribed institution from giving any credit facilities to any person during the period in which the prescribed institution has failed to comply with any requirement of a specification under this section.

Maintenance of capital funds

38. (1) The Bank may require a prescribed institution to maintain capital funds, unimpaired by losses, in such ratio to all or any of its assets or to all or any of its liabilities, including those of all its offices in and outside Malaysia, as the Bank may specify.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Maintenance of reserve fund

39. (1) The Bank may require a prescribed institution to—

(a) maintain a reserve fund; and

(b) before declaring any dividend from its net profits of each year (after due provision made for taxation), transfer to its reserve fund out of the net profits of each year—

(i) a sum equal to not less than fifty per cent of the net profits of that year, so long as the amount of the reserve fund is less than fifty per cent of its paid-up capital; or

(ii) a sum equal to not less than twenty-five per cent of the net profits of that year, so long as the amount of the reserve fund is fifty per cent but less than one

hundred per cent of its paid-up capital.

(2) Notwithstanding subsection (1), the Bank may specify a different portion of the net profits of each year to be transferred to the reserve fund of a prescribed institution for the purpose of ensuring that the amount of its reserve fund is sufficient for the purpose of its business and adequate in relation to its liabilities.

(3) Notwithstanding subsection (1), the reserve fund of a prescribed institution may, with the approval of the Bank and subject to such terms and conditions as the Bank may impose, be applied in paying up any unissued shares to be issued to its members as fully paid bonus shares.

(4) Nothing in this section shall authorise the prescribed institution to pay dividends out of its reserve fund.

(5) Any prescribed institution that contravenes this section commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit, and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Maintenance of assets in Malaysia

40. (1) Unless the Bank otherwise approved in writing, a prescribed institution shall hold at all times in Malaysia such minimum amount of assets as the Bank may specify.

(2) For the purpose of subsection (1), the minimum amount of assets to be held in Malaysia shall be expressed as a percentage of all or such of the liabilities of the prescribed institution as the Bank may specify.

(3) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five million ringgit.

(4) For the purpose of subsection (1), the Bank may specify a period of not less than seven days within which the prescribed institution shall comply with the specification.

Other prudential requirements

41. (1) The Bank may require a prescribed institution to meet such other prudential requirements, and within such time, as the Bank may specify.

(2) Any prescribed institution that contravenes any requirements under subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding five thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

for a term not exceeding ten years or to both.

Determination of trust fund

51. A trust fund established under section 43 shall be determined upon its winding up or dissolution or the completion of the transfer of its assets and liabilities to another trust fund under section 49.

Application of a trust fund in a winding-up

52. (1) In the winding up of a prescribed institution, the assets of a trust fund shall be applied to meet the liabilities of the trust fund to the extent that they are apportioned to the trust fund.

(2) Unless the Minister otherwise approves, where the assets of a trust fund exceeds its liabilities, the surplus assets shall not be applied to meet the liabilities of other trust funds which are deficient.

(3) Any person who contravenes subsection (1) or (2) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding five years or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding five thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

PART VI

CONTROL OF DEFAULTER

Inability to meet obligations

53. (1) A prescribed institution, which considers that it is insolvent, or is likely to become unable to meet all or any of its obligations or that it is about to suspend payment to any extent, shall immediately inform the Bank of that fact.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding five thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Action by the Bank

54. (1) Where the Bank is satisfied whether pursuant to information under subsection 53(1) or after an examination under Part VIII, or otherwise, that a prescribed institution—

(a) is carrying on its business in a manner detrimental to

effect to the order, including provisions for the Bank or the appointed person, as the case may be, to take into custody or control the property, books, documents or effects of the prescribed institution.

(2) Any prescribed institution that contravenes an order made under subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding five thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) An order under subsection (1) shall not be made unless the prescribed institution has been given a reasonable opportunity of making representations against, or in relation to, the proposed order, provided that where any delay would be detrimental to the interests of the stakeholders, the order may be made first, and the opportunity to make representations shall be given immediately after the order has been made, and in consequence of such representations, the order may, on the recommendation of the Bank, either be confirmed, or amended or be revoked under subsection (4), by the Minister.

(4) An order made under subsection (1), or by virtue of subsection (3), may at any time be revoked by the Minister by an order made on the recommendation of the Bank, and any such order may contain all such orders, directions or provisions of an incidental, ancillary or consequential nature as may be deemed necessary by the Minister.

PART VII

AUDITOR AND ACCOUNTS

Appointment of auditor

63. (1) A prescribed institution shall appoint, for each financial year before a date to be specified by the Bank, an auditor approved by the Bank.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) Where a prescribed institution fails to appoint an auditor before the date specified in subsection (1), the Bank may appoint an auditor for the prescribed institution and the remuneration and expenses of the auditor as specified by the

Bank shall be paid by the prescribed institution.

(4) If the Bank considers it desirable that another auditor should act with the auditor appointed under subsection (1) or (3), the Bank may appoint another auditor, whose remuneration and expenses, as specified by the Bank, shall be paid by the prescribed institution.

Disqualification of auditor

64. (1) No prescribed institution shall knowingly appoint as its auditor a person, and no person shall knowingly consent to be appointed as an auditor of a prescribed institution by the prescribed institution or by the Bank, if that person—

(a) is not an approved company auditor;

(b) has any direct or indirect interest in that prescribed institution, including an interest in its shares;

(c) is a director, controller or employee of that prescribed institution;

(d) is indebted to that prescribed institution or to any related corporation of that prescribed institution; or

(e) has been convicted of any offence under this Act or the Companies Act 1965, or of any offence under any other written law involving fraud or dishonesty.

(2) Any prescribed institution or person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) Notwithstanding subsection (1), the Bank may approve in writing a person who is disqualified by virtue of subsection (1) to be appointed as an auditor if the Bank is satisfied that it would not be contrary to the interest of the prescribed institution.

(4) For the purposes of subsection (1), a person shall be deemed to be an employee of a prescribed institution—

(a) if he is an employee of a related corporation of that prescribed institution; or

(b) except where the Bank, in the circumstances of the case, otherwise directs, if he has, within the preceding period of twelve months, been an employee or promoter of that prescribed institution or its related corporation.

Act 125.

(5) Unless approved by the Bank under subsection (3), an

auditor for a prescribed institution who is disqualified under subsection (1) or section 9 of the Companies Act 1965 shall immediately cease to be the auditor of the prescribed institution.

(6) Any person who contravenes subsection (5) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding one year or both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Restriction on audit firm

65. (1) A firm shall not knowingly consent to be appointed, and shall not knowingly act, as auditor for a prescribed institution unless—

(a) all the partners of the firm who are resident in Malaysia are approved company auditors; and

(b) subject to subsection 64(3), no partner is disqualified under paragraph 64(1) *(b)* to *(e)*, from acting as the auditor of the prescribed institution.

(2) Any firm that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit.

Consent to act as auditor

66. No prescribed institution shall appoint a person as auditor under subsection 63(1) unless that person, prior to his appointment, has consented in writing to act as auditor, and consent in the case of a firm shall be under the hand of at least one of its partners.

Appointment of audit firm

67. The appointment of a firm in the name of the firm as auditor shall take effect and operate as an appointment of the persons who are members of that firm at the time of the appointment.

Auditor not deemed to be employee

68. For the purposes of this Part, a person shall not be deemed to be an employee of a prescribed institution or its related corporation by reason only of his having been appointed an auditor of the prescribed institution or its related corporation.

Auditor's report

69. (1) An auditor of a prescribed institution shall submit a report of the audit to the members of the prescribed

institution and the report—

(a) in the case of a prescribed institution which is a company, shall be made in accordance with section 174 of the Companies Act 1965; and

(b) in the case of a prescribed institution, other than a company, shall certify whether or not in the opinion of the auditor—

(i) all the information and explanations which are in the opinion of the auditor necessary for the purposes of the audit have been obtained;

(ii) according to the best of the information and explanations given to him, the profit and loss account and balance sheet give a true and fair view of the state of the affairs of the prescribed institution for the financial year concerned;

(iii) books of account have been kept properly by the prescribed institution so far as it appears from the audit of the accounts; and

(iv) proper returns adequate for the purposes of the audit have been received by him from offices of the prescribed institution not visited.

(2) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit.

Additional requirement on auditor

70. (1) The Bank may require an auditor to—

(a) submit such additional information in relation to his audit as the Bank may specify; or

(b) enlarge or extend the scope of his audit of the business and affairs of the prescribed institution in such manner or to such extent as the Bank may specify,

within such time as the Bank may specify and the prescribed institution shall pay to the auditor such remuneration as the Bank may specify.

(2) Any person who fails to comply with the requirements of subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five hundred thousand ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding five hundred ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Auditor to report certain matters to the Bank

71. (1) An auditor shall immediately report to the Bank if, in the course of his duties as an auditor of a prescribed institution, he is satisfied that—

(a) there has been a contravention of or failure to comply with any provision of this Act or any specification or requirement made, or any order in writing, direction, instruction, or notice given, or any limit, term, condition or restriction imposed under this Act;

(b) an offence involving fraud or dishonesty under any other written law has been committed by the prescribed institution or any of its employees;

(c) losses have been incurred by the prescribed institution which reduce its capital funds to an extent that the prescribed institution is no longer able to comply with the specifications of the Bank under subsection 38(1);

(d) any irregularity which jeopardises the interest of stakeholders of the prescribed institution, or any other serious irregularity, has occurred; or

(e) he is unable to confirm the claims of the stakeholders of the prescribed institution.

(2) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit.

(3) Notwithstanding any obligation as to secrecy or other restriction on the disclosure of information imposed by any written law or otherwise, the auditor of a prescribed institution shall not be liable for breach of a duty of confidentiality between the auditor and the prescribed institution for reporting to the Bank in good faith in compliance with subsection (1).

Information to auditor

72. (1) A prescribed institution, and its director, controller or employee shall—

(a) furnish to its auditor any information within its knowledge which the auditor may require; and

(b) ensure that information furnished to the auditor is not false or misleading or incomplete in any material particular.

(2) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding three million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding three years or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding three thousand ringgit for each day during which the offence

continues after conviction.

Annual accounts

73. (1) A prescribed institution shall, within ninety days after the end of each financial year, or such further period as the Bank may approve, submit to the Bank, in respect of its entire operations inside and outside Malaysia, a copy each in print and in record stored or recorded by electronic means and on electronic medium the following documents in such form as the Bank may specify:

(a) duly audited revenue account together with supporting statements;

(b) duly audited profit and loss account and balance sheet together with supporting statements;

(c) a certificate by the auditor;

(d) a report by the board of directors on its operations in the financial year; and

(e) a statutory declaration by one of its non-executive directors and its chief executive officer in respect of matters in paragraphs *(a)*, *(b)* and *(d)*.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) The revenue account, profit and loss account and balance sheet laid before the general meeting of a prescribed institution or submitted to the Registrar of Companies or the Registrar-General of Co-operative Societies shall be in such form as the Bank may specify and the amounts appearing in the revenue account, profit and loss account and balance sheet shall be the same as those reported under this section and any qualification in respect of the returns under this section shall also be incorporated in those accounts.

(4) A prescribed institution shall submit to the Bank within sixty days from the date of its auditor's report or such further period as the Bank may approve—

(a) a copy of any report made by its auditor to its board of directors following the audit of its annual accounts; and

(b) a report on the action taken by its board of directors on the auditor's report.

(5) Any prescribed institution that contravenes subsection

(4) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Quarterly returns

74. (1) A prescribed institution shall submit to the Bank in respect of its operations for each quarter of a calendar year two copies each of the following in such form, and within such time, as the Bank may specify:

(a) a revenue account together with supporting statements;

(b) a profit and loss account and balance sheet together with supporting statements; and

(c) a certification of the documents mentioned in paragraph *(a)* or *(b)* signed by the chief executive officer and the employee responsible for its financial management.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Accounting standards

75. (1) A prescribed institution shall maintain its accounts in compliance with approved accounting standards.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding three million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding three thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Act 558.

(3) Approved accounting standards referred to in subsection (1) shall have the same meaning assigned to it under section 2 of the Financial Reporting Act 1997 [*Act 558*].

Annual accounts and quarterly returns to be rectified

76. (1) The Bank may, by notice in writing, require a prescribed institution to submit additional information or explanation in relation to any document or information submitted under section 73 or 74 within such time as the Bank may specify.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection

Application to trust fund

81. For the avoidance of doubt, it is hereby declared that in the preparation of documents in relation to a prescribed institution's operations under this Part, sections 69 to 80 shall apply with the necessary modifications to the operation of each of the trust funds managed by the prescribed institution under Part V.

PART VIII

EXAMINATION AND INVESTIGATION

Examination by the Bank

82. The Bank may, from time to time, examine, with or without any prior notice, the books or other documents, accounts and transactions of a prescribed institution and any of its offices in or outside Malaysia.

Power of Minister to direct examination

83. The Minister may at any time direct the Bank to examine the books or other documents, accounts and transactions of any prescribed institution and any of its offices in or outside Malaysia if he suspects that such prescribed institution is carrying on its business in a manner which is, or which is likely to be, detrimental to the interests of its stakeholders or has insufficient assets to cover its liabilities to the public, or is contravening any provision of this Act or any other written law.

Duty to produce and provide access to document and information

84. (1) A prescribed institution under examination and its director, employee and agent—

(a) shall afford the examiner access to its documents;

(b) shall provide the examiner facility to carry out the examination; and

Act 519.

(c) shall give to the examiner, orally or in writing, such information as he may require relating to the business of that person, or his agent, within such time as may be specified by the examiner.

(2) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding three million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding three years or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding three thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) An examiner may take possession of a document or cash to which he has access under subsection (1) where in his opinion—

(a) it is necessary for the purpose of inspection, including copying or making an extract;

(b) it may be interfered with, destroyed, concealed or removed unless he takes possession of it; or

(c) it may be needed as evidence in any legal proceedings, whether civil or criminal, which may be instituted under this Act, the Central Bank of Malaysia Act 1958 or any other written law.

Examination of person other than prescribed institution

85. (1) The examiner may examine—

(a) a person who is, or was at any time, a director or employee of a prescribed institution or of its agent;

(b) a person who is, or was at any time, a client of, or otherwise having dealings with, the prescribed institution; or

(c) a person whom he believes to be acquainted with the facts and circumstances of the case, including the auditor of a prescribed institution,

and that person shall give such document or information as the examiner may require within such time as he may specify.

(2) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) An auditor shall not be liable for breach of a contract relating to, or duty of, confidentiality for giving a document or information to the examiner.

Appearance before examiner

86. (1) A person examined under section 82 or 83 or subsection 85(1) shall appear before the examiner at his office at such time as he may specify.

(2) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit or to imprisonment for a term

not exceeding one year or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Investigation by the Bank

87. Where the Bank has reason to suspect the commission of an offence under this Act, the Bank shall cause an investigation to be conducted.

Appointment of investigating officer

88. (1) For the purposes of an investigation under this Part, the Bank may appoint its employee or any other person to be an investigating officer.

(2) The Bank may instruct any person to take such steps as may be necessary to facilitate an investigation under subsection (1).

Act 519.

(3) An investigating officer who is not an employee of the Bank shall be subject to, and enjoy such rights, protection and indemnity as may be specified in this Act, the Central Bank of Malaysia Act 1958 or other written law applicable to an employee of the Bank.

(4) An investigating officer shall be subject to the direction and control of the Bank which has authorised him to act on its behalf.

Powers of an investigating officer

89. (1) An investigating officer appointed under subsection 88(1) may, without a search warrant—

(a) enter any premises belonging to or in possession or control of the prescribed institution or its holding company, subsidiary, or employee;

(b) search the premises for any property, record, report or document and seize and detain my property, record, report or document which is necessary in the investigating officer's opinion, for the purpose of an investigation into an offence under this Act; *[sic]*

(c) inspect, make copies of, or take extracts from, any record, report or document so seized and detained;

(d) take possession of, and remove from the premises, any property, record, report or document so seized and detained and detain it for such period as he deems necessary;

(e) search any person who is in, or on such premises, if the investigating officer has reason to suspect that that person has on his person any property, report, record

or document, including personal document, necessary, in the investigating officer's opinion, for the purpose of an investigation into an offence under this Act;

(f) break open, examine, and search, any article, container or receptacle; or

(g) stop, detain or search any conveyance.

(2) An investigating officer may if it is necessary so to do—

(a) break open any outer or inner door of any premises and enter such premises;

(b) remove by force any obstruction to such entry, search, seizure, detention or removal as he is empowered to effect; or

(c) detain any person found on such premises until the search is completed.

(3) An investigating officer may seize, take possession of, and detain for such duration as he thinks necessary, any property, record, report or document produced before him in the course of his investigation or found on the person who is being searched by him.

(4) An investigating officer, in the course of his investigation

or search, shall—

(a) prepare and sign a list of every property, record, report or document seized; and

(b) state in the list the location in which, or the person on whom, the property, record, report or document is found.

(5) The occupant of the premises entered in the course of investigation, or any person on his behalf, shall be present during the search, and a copy of the list prepared under subsection (4) shall be delivered to such person at his request.

Power to examine persons

90. (1) Notwithstanding any written law, or oath, undertaking or requirement of secrecy or confidentiality to the contrary, or an obligation under an agreement or arrangement, express or implied, to the contrary, an investigating officer conducting an investigation shall have the power to administer an oath or affirmation to a person who is being examined.

(2) An investigating officer may order, orally or in

writing, a person whom he believes to be acquainted with the facts and circumstances of the case—

(a) to attend before him for examination;

(b) to produce before him any property, record, report or document; or

(c) to furnish to him a statement in writing made on oath or affirmation setting out such information as he may require.

(3) Any person who contravenes subsection (2) commits an offence and shall on conviction be a liable to a fine not exceeding one million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction. *[sic]*

(4) The person examined under subsection (2) shall be legally bound to answer all questions relating to such case put to him by the investigating officer, but he may refuse to answer any question the answer of which would have a tendency to expose him to a criminal charge or penalty or forfeiture.

(5) A person making a statement under paragraph (2) *(c)* shall be legally bound to state the truth, whether or not such statement is made wholly or partly in answer to the questions of the investigating officer.

(6) An investigating officer examining a person under subsection (2) shall first inform that person of the provisions of subsections (4) and (5).

(7) A statement made by any person under paragraph (2) *(c)* shall, whenever possible, be reduced into writing and signed by the person making it or affixed with his thumb print—

(a) after it has been read to him in the language in which he made it; and

(b) after he has been given an opportunity to make any correction he may wish.

(8) Any person who—

(a) fails to appear before an investigating officer as required under paragraph (2) *(a)*;

(b) refuses to answer any question put to him by an investigating officer under subsection (4); or

(c) furnishes to an investigating officer any information or statement that is false or misleading in any material

particular,

commits an offence and shall on conviction be a liable to a fine not exceeding one million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit, for each day during which the offence continues after conviction. *[sic]*

Admissibility of evidence

91. The record of an examination under paragraph 90(2) *(a)*, any property, record, report or document produced under paragraph 90(2) *(b)* or any statement under paragraph 90(2) *(c)* shall, notwithstanding any written law or rule of law to the contrary, be admissible in evidence in any court proceedings for, or in relation to, an offence under this Act, or any other written law regardless whether such proceedings are against the person examined, or who produced the property, record, report or document, or who made the written statement on oath or affirmation or against any other person.

Search of person

92. (1) An investigating officer searching any person under paragraph 89(1) *(e)* may detain the person for such period as may be necessary to have the search carried out, which shall not in any case exceed twenty-four hours without the authorisation of a magistrate, and may, if necessary, remove the person in custody to another place to facilitate such search.

(2) No person shall be searched under this Part except by an investigating officer of the same gender and such search shall be carried out with strict regard to decency.

Obstruction to exercise of powers by an investigating officer

93. (1) Any person who—

(a) refuses any investigating officer access to any premises or fails to submit to the search of his person;

(b) assaults, obstructs, hinders or delays an investigating officer in effecting any entrance which he is entitled to effect;

(c) fails to comply with any lawful demands of any investigating officer in the execution of his duties under this Part;

(d) refuses to give to an investigating officer any property, document or information which may reasonably be

required of him and which he has in his power to give;

(e) fails to produce to, or conceal or attempt to conceal from, an investigating officer, any property, record, report or document, which the investigating officer requires;

(f) rescues or attempts to rescue any thing which has been duly seized;

(g) furnishes to an investigating officer as true any information which he knows or has reason to believe to be false; or

(h) before or after any search or seizure, breaks or otherwise destroys any thing to prevent its seizure, or the securing of the property, report, record or document,

commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding three million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding three years or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding three thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Requirement to provide translation

94. (1) Where an investigating officer finds, seizes, detains, or takes possession of any property, record, report or document which, wholly or partly, is in a language other than the national language or English language, or is in any sign or code, the investigating officer may, orally or in writing, require the person who had the possession, custody or control of the property, record, report or document, to furnish to him a translation in the national language or English language within such period as he may specify.

(2) No person shall knowingly furnish a translation under subsection (1) which is not an accurate, faithful and true translation of the document.

(3) Any person who fails to comply with the requirement in subsection (1) or contravenes subsection (2) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding five hundred thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding five hundred ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(4) Where the person required to furnish a translation under subsection (1) is not the person who is suspected to have committed the offence, the Bank may pay him reasonable fees and reimburse him for such reasonable

expenses as he may have incurred in furnishing the translation.

Delivery of property, record, report or document

95. (1) An investigating officer may, by a notice in writing, require any person to deliver to him any property, record, report or document which he has reason to suspect has been used in the commission of an offence under this Act or is able to assist in the investigation of an offence under this Act that is in the possession or custody of, or under the control of, that person or within the power of that person to furnish.

(2) An investigating officer may grant permission to any person to inspect the property, record, report or document he had detained and taken possession of under subsection (1) if the person is entitled to inspect such property, record, report or document under this Act.

(3) A person who—

(a) fails to deliver any property, record, report or document that is required by an investigating officer; or

(b) obstructs or hinders an investigating officer while exercising any of his powers under subsection (1),

commits an offence and shall on conviction shall be liable to a fine not exceeding one million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding one thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

Seizing of property, record, report or document

96. An investigating officer may seize, take possession of, and retain for such duration as he deems necessary any property, record, report or document produced before him in the course of an examination under paragraph 90(2) *(a)* or *(b)*, or search of a person under subsection 92(1), for ascertaining whether anything relevant to the investigation is concealed, or is otherwise, upon such person.

Release of property, record, report or document seized

97. (1) An investigating officer shall, unless otherwise ordered by any court—

(a) on the close of an investigation or any proceedings arising from the investigation; or

(b) with the prior written consent of the Bank or any investigating officer superior to him in rank, at any

time before the close of investigation,

release any property, record, report or other document seized, detained or removed by him or any other investigating officer, to such person as he determines to be lawfully entitled to the property, record, report or document if he is satisfied that it is not required for the purpose of any prosecution or proceedings under this Act, or for the purpose of any prosecution under any other written law.

(2) The investigating officer effecting the release under subsection (1) shall record in writing the circumstances of, and the reason for such release.

Act 593.

(3) Where the investigating officer is unable to determine the person who is lawfully entitled to the property, record, report or document or where there is more than one claimant to such property, record, report or document or where the investigating officer is unable to locate the person under subsection (1) who is lawfully entitled to the property, record, report or document, the investigating officer shall report the matter to a magistrate who shall then deal with the property, record, report or document as provided for in paragraphs 413(ii), (iii) and (iv) and sections 414, 415 and 416 of the Criminal Procedure Code [*Act 593*].

Investigating officer may arrest without warrant

98. An investigating officer appointed under section 88 may arrest without warrant a person whom he reasonably suspects to have committed or to be committing any offence under this Act.

Arrested person to be made over to police officer

99. An investigating officer who makes an arrest under section 98 shall make over the arrested person to a police officer without unnecessary delay and the arrested person shall be dealt with according to the law relating to criminal procedure as if he had been arrested by a police officer.

Assistance to police or other public officer

100. Notwithstanding any other written law, the Bank, on its own initiative, or at the request of a police officer or a public officer in the course of his investigation of an offence under any written law, may allow that officer access to—

(a) a copy of a document seized, detained or taken possession of;

(b) a record of examination; or

(c) a written statement on oath or affirmation.

Investigating officer deemed to be public servant and public officer

101. An investigating officer shall be deemed to be a public servant for the purposes of the Penal Code [*Act 574*], and to be a public officer for the purposes of the Criminal Procedure Code. *Act 574.*

Report to Minister

102. (1) The Minister charged with the responsibility for a development financial institution or with the responsibility for the subject or matter relating to any of the businesses or activities carried on by a development financial institution may submit a report to the Minister with a recommendation to examine into the affairs of the development financial institution under sections 84 to 86.

(2) The State Authority, in the case of—

(a) a development financial institution which is a statutory body established by State law or by any subsidiary legislation made under any State law; or

(b) any other development financial institution which falls under the responsibility, powers, control or jurisdiction of the State Authority,

may submit a report to the Minister with a recommendation to examine the business and affairs of the development financial institution under sections 84 to 86.

Powers of Minister

103. (1) Where the Minister receives a report and recommendation under section 102, he may decide, on the recommendation of the Bank—

(a) not to take any action in the matter, and inform the Minister referred to in subsection 102(1) or the State Authority referred to in subsection 102(2) which submitted the report accordingly; or

(b) that it is necessary to examine into the business and affairs of the development financial institution for the protection of the interests of its stakeholders.

(2) For the avoidance of doubt, it is hereby declared that—

(a) before the Minister makes a decision under paragraph (1)*(b)*; or

(b) before the Minister referred to in subsection 102(1) or the State Authority referred to in subsection 102(2), submits the report and recommendation under section 102 to the Minister,

it shall not be necessary for the Minister, or the Minister referred to in subsection 102(1) or the State Authority referred to in subsection 102(2), to give an opportunity to the

development financial institution to make any representation to the Minister, or to the Minister referred to in paragraph 102(1), or to the State Authority referred to in subsection 102 (2), as the case may be.

Application of sections 84 to 86

104. (1) Where the Minister decides that it is necessary to examine the business and affairs of a development financial institution under paragraph 103(1)*(b)*, the provisions of sections 84 to 86 shall apply to the development financial institution as if it was prescribed in such manner, to such extent, and with all such amendments as the Minister may, on the recommendation of the Bank, prescribe.

(2) An order of the Minister under subsection (1) shall be deemed to be an integral part of this Act and be read as one with this Act, and shall have full force and effect notwithstanding anything inconsistent with, or contrary to this Act.

Application of sections 89 to 101

105. Where any development financial institution for which an order is made under subsection 104(1) contravenes subsection 84(1), 85(1) or 86(1), the provisions of sections 89 to 101 shall apply to that development financial institution.

Provisions of this Part to prevail

106. The provisions of this Part shall have full force and effect notwithstanding anything contained in any other written law.

PART IX

MISCELLANEOUS

General offence

107. Any person who contravenes or fails to comply with—

(a) any provision of this Act or regulations made under it; or

(b) any specification or requirement made, or any order in writing, direction, instruction or notice given, or any limit, term, condition or restriction imposed, in the exercise of any power conferred under or pursuant to any provision of this Act or regulations made under it,

commits an offence and shall on conviction, if no penalty is expressly provided for the offence under this Act or the

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายปนิธิ ภูเจริญ เกิดเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2531 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เมื่อปีการศึกษา 2548 เข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2552 สอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิตในสมัย 63 1 ในปีการศึกษา 2553 เคยปฏิบัติงานในตำแหน่งนิติกร ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ระหว่าง ปี พ.ศ. 2554 - 2556 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University