



ความเป็นมาในการให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงิน

ประวัติความเป็นมาในการรักษาความปลอดภัยของประชาชนผู้ฝากเงินไว้กับธนาคารพาณิชย์ โดยมาตรการควบคุมของรัฐในบทนี้ จะพิจารณาถึงการควบคุมตามกฎหมาย ประกาศ และข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งของกระทรวงการคลัง และของธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

การควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ รัฐไม่ได้เข้าไปแทรกแซงหรือเข้มงวดในรายละเอียดมากนัก เป็นแต่เน้นในหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ไว้ เพราะการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ ต้องอาศัยการวินิจฉัยและดุลยพินิจฝ่ายบริหารของธนาคารพาณิชย์เป็นที่ตั้ง เช่น ในการที่ธนาคารจะให้ยืมเงินแต่ละราย ธนาคารพาณิชย์มิได้มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว ต้องอาศัยการวินิจฉัยคุณสมบัติและความสามารถของผู้ขอเงินแต่ละราย อนึ่ง ในการประกอบธุรกิจของธนาคารย่อมจะต้องมีการเสี่ยงบ้าง จะเสี่ยงมากน้อยเพียงไรก็ต้องอาศัยประสิทธิภาพการวินิจฉัย และดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร จะออกกฎหมายวางบังคับให้ตายตัวจะทำให้การปฏิบัติงาน เป็นไปได้อย่าง

เพราะเหตุที่รัฐไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในรายละเอียดได้มากนัก กฎหมายว่าด้วยการธนาคารจึงต้องมีลักษณะ เป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ธนาคารพาณิชย์พึงปฏิบัติตามอย่างไว้ แล้วให้รัฐบาลมีอำนาจกำกับดูแลให้ธนาคารดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานที่กำหนดไว้นั้นโดยเคร่งครัด

ขอที่ควรระลึกอีกข้อหนึ่งมีอยู่ว่า เมื่อมีกฎหมายว่าด้วยการธนาคาร รัฐก็ย่อมมีความรับผิดชอบในความมั่นคงของธนาคารด้วย ปัจจุบันเป็นที่เข้าใจกันว่า เหตุที่ธนาคารมีความมั่นคง เพราะกฎหมายให้กระทรวงการคลังควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ และรัฐได้ใช้เครื่องมืออื่นอย่างมีประสิทธิภาพและทันกาล

อย่างไรก็ตาม กฎหมายการธนาคารทุกฉบับ มุ่งหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินเป็นประการที่หนึ่ง และมุ่งหมายจะดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของระบบการธนาคาร-

ไทยเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นประการที่สอง ไม่มีความประสงค์ที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นในธนาคารแต่ประการใด¹

ระยะที่ธนาคารพาณิชย์เริ่มเข้ามาดำเนินกิจการในประเทศไทยอยู่ในราว ๆ ปี พ.ศ. 2431 กิจการธนาคารในประเทศไทยยังเป็นของใหม่ และมีธนาคารเพียง 2-3 แห่งเท่านั้น กิจการต่าง ๆ ยังไม่กว้างขวางแพร่หลาย ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะจึงยังไม่มี ฉะนั้น การควบคุมธนาคารพาณิชย์แต่เดิมได้มีการควบคุมโดยกระทรวงการคลังได้กำหนดเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยและนาสุขแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติกฤษฎีกาธนาคารและการประกันภัย พ.ศ. 2475 ซึ่งได้ให้คำจำกัดความคำว่า "ธนาคาร" ว่าจะ เป็นบุคคล หุ้นส่วน สมาคม หรือบริษัทใด การควบคุมในสมัยนั้น แม้จะไม่รัดกุมพอ แต่จำนวนธนาคารพาณิชย์มีอยู่น้อยส่วนใหญ่เป็นธนาคารจากต่างประเทศที่เข้ามาเปิดสำนักงานสาขาในประเทศไทย และภาวะเศรษฐกิจในสมัยนั้นยังอยู่ในขอบเขตจำกัดและราบรื่นพอสมควร ปัญหาอันเกิดจากการประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์จึงมีไม่มากนัก ยกเว้นในราวปี พ.ศ. 2456 ธนาคารไทยหลายธนาคารต้องหยุดจ่ายเงินให้ลูกค้า เนื่องจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพและเกิดการทุจริตภายในของธนาคาร เรื่อง "แบ็งกลม" ในสมัยนั้น เป็นเรื่องกิน เค้นและผูกขาดต้องเสียหายกันมาก ทำให้ความเชื่อถือในธนาคารไทยเสื่อมไป การธนาคารไทยจึงได้หยุดชะงักไปนาน แต่อย่างไรก็ตาม ธนาคารไทยก็ได้ฟื้นตัวขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งในปลายปี พ.ศ. 2473 ต่อจากนั้นมากิจการของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับกิจการค้าและประชาชนโดยทั่วไปมากขึ้น ดังนั้น

¹ธนาคารแห่งประเทศไทย, วิวัฒนาการธนาคาร, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ณ เมรุ วัดเทพศิรินทราวาส 1 เมษายน 2504 หน้า 135 - 136.

2 ประการคือ²ประการแรก เพื่อให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินยิ่งขึ้น

ธนาคาร เป็นองค์การสำคัญอันหนึ่งของประเทศ โดยที่ชักจูงให้ประชาชนนำเงิน คือ เงินทุนหรือเงินที่ออมไว้มาฝากเพื่อความปลอดภัย หน้าที่สำคัญของธนาคารก็คือ ให้ความปลอดภัยแก่เงินที่มีผู้นำมาฝากไว้ ฐานะสำคัญของธนาคารก็คือ ความเชื่อถือของผู้ฝากเงินในความมั่นคงของธนาคาร รัฐบาลรู้สึกว่ามีหน้าที่ที่จะต้องช่วยป้องกันมิให้ความเชื่อถือดังกล่าวเสื่อมไปเท่าที่จะทำได้

อนึ่ง ธนาคารใหญ่ย่อมมีสินทรัพย์มาก ส่วนธนาคารเล็กย่อมมีสินทรัพย์น้อย ซึ่งอาจจำเป็นการควยความระมัดระวัง แต่ก็เป็นการแน่นอนว่า โดยทั่วไปนั้นในยามฉุกเฉิน ธนาคารที่มีสินทรัพย์น้อยย่อมมีความเสี่ยงมาก และธนาคารที่มีสินทรัพย์มากย่อมมีความเสี่ยงน้อย

ถ้าไรของธนาคารที่ดำเนินการควยความระมัดระวังนั้นย่อมหาได้เป็นจำนวนเล็กน้อย รายได้จำนวนมากของธนาคารใหญ่ ๆ เกิดจากปริมาณการค่างวางขวาง ควยเหตุนี้ธนาคารเล็กที่ปรารถนาจะไค่กำไรมาก จึงมักจะทำการเสี่ยงโชค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแลกเปลี่ยนเงิน ซึ่งการดำเนินงานเช่นนี้จะมีผลกระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยของผู้ฝากเงิน ควยเหตุนี้ รัฐบาลจึงมีบทกำหนดควบคุมในเรื่องทุนกับหลักประกันที่จะต้องมอบไว้กับกระทรวงการคลัง แตกต่างกันตามจำนวนทุน ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 ใ้บัญญัติว่า "เงินทุนซึ่งชำระแล้วของธนาคารต้องเป็นจำนวนอย่างน้อยสองแสนบาท" และตามมาตรา 7 ใ้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวางเงินประกันไว้ว่า

²แถลงการณ์ระกอบพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 ของกระทรวงการคลัง.

ธนาคารจะต้องมอบหลักประกันไว้กับรัฐบาลสยาม จำนวน
ราคาหลักประกันนั้น สำหรับธนาคารที่มีทุนน้อยกว่าสามแสน
บาท ต้องเป็นจำนวนบาทหนึ่งบาท ทุนน้อยกว่าสี่แสนบาท ต้อง
เป็นจำนวนเจ็ดหมื่นบาทพันบาท และธนาคารที่มีทุนตั้งแต่สี่แสน
บาทขึ้นไป ต้องเป็นจำนวนหนึ่งแสนบาท

หลักประกันนี้ธนาคารอาจเลือกเป็น

- (ก) เงินสด หรือ
 - (ข) หลักทรัพย์ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย
- ในกรณีที่มาอบหลักทรัพย์ จะต้องที่ราคาหลักทรัพย์นั้นตามราคา
ในวันนำมามอบ และจะต้องรักษาราคาให้คงอยู่เท่าจำนวนนั้น

นอกจากนั้น มาตรา 8 และ มาตรา 9 ยังได้บัญญัติขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์
ของผู้ฝากเงิน คือ

- (ก) เพื่อป้องกันมิให้ธนาคารช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางมิชอบ
 - (ข) มิให้มีสินทรัพย์ซึ่งถ่วงถอนไม่ได้ทันทีมาก เกินควร
- และ (ค) เพื่อให้สะสมเงินสำรองไว้ให้เป็นจำนวนเพียงพอ

มาตรา 8 ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามมิให้ธนาคารกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะคุ้ม
ครองให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินไว้ ดังนี้ คือ

- (ก) จ่ายเงินปันผลหรือเงินรางวัลอันจะกระทำให้อาจจำนวน
เงินทุนซึ่งชำระแล้วลดลง
- (ข) จ่ายเงินในกรรมการธนาคารกู้ยืม โดยทางตรงหรือ
ทางอ้อม
- (ค) ให้กู้ยืมเงินโดยถือหุ้นของธนาคารนั้นเอง เป็นประกัน
- (ง) ฐานสัญญากรรมค้ำหรือเกี่ยวของกับการค้า หรือกิจการ
อื่นใด เว้นไว้แต่กิจการซึ่งเกี่ยวเนื่องและ เป็นอุปกรณ์แก่กิจการ
ธนาคาร
- (จ) ซื้อหรือมีไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์อันมิใช่
เพื่อใช้ในกิจการของธนาคาร บรรดาอสังหาริมทรัพย์ซึ่ง
เป็นของธนาคารโดยทางโฉนด หรือโฉนดในทางป้องกันตนเงิน

ซึ่งจ่ายให้ผู้อื่นไปจะทองจำหน่ายภายในเก้าปี เว้นแต่จะ
โดยยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีขอยืดเวลาออกไป และใครรับ

อนุญาตแล้ว

- (ฉ) ซ้ำหรือมีไว้ซึ่งหุ้นหรือหุ้นกู้ในบริษัทหนึ่ง เป็นจำนวนเงินเกิน
กวารอยละยี่สิบของเงินทุนในบริษัทนั้น หรือเกินกวารอย
ละสิบของเงินทุนและเงินสำรองของธนาคาร
- (ช) รับหุ้นของธนาคารอื่นเป็นประกัน

003548

และมาตรา 9 ยังได้กำหนดให้ธนาคารซึ่งจดทะเบียนในราชอาณาจักรสยามจะ
ท้องถิ่นเงินอย่างน้อยร้อยละสิบต่อปีจากเงินกำไรสุทธิ เพื่อตั้ง เป็นเงินสำรองจนกว่าเงิน
สำรองนี้จะเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินทุนที่ชำระแล้ว

ประการที่สอง เพื่อให้ทราบฐานะการเงินของประเทศดีขึ้น

ทววิธีรวบรวมสถิติของธนาคารโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 14 แห่งพระราช-
บัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 ซึ่งได้บัญญัติให้ธนาคารต่าง ๆ ยื่นรายงานลับ
ประจำเดือนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามแบบที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
โดยจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหัวข้อรายการใด ๆ ให้ผิดไปจากแบบมิได้ ใดแต่จะเป็นการ
ขยายเพิ่มเติมข้อความในรายงานนั้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตามแต่รัฐมนตรีจะเรียกร้อง

ยอดรวมแห่งรายงานเหล่านี้ จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา แสดงรายการ
ประจำเดือน ซึ่งประชาชนจะคาดคะเนฐานะทางการเงินโดยทั่วไปได้ ข้อสำคัญที่ของการ
ให้แสดงในแบบรายงานลับก็คือ

(1) จำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร
ตลอดจนกำหนดเวลาชำระต้นและยาว เท่าไรควย

(2) ปริมาณและความเคลื่อนไหวแห่งกิจการค้าซึ่งผ่านธนาคารนั้น

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 กำหนดให้การควบคุมธนาคาร
พาณิชย์อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น เนื่องจากยังมิได้
มีการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทยในขณะนั้น

1.2 การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 มาตรา 4 (2) ได้บัญญัติคำธนาคารว่า "บุคคล ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด ซึ่งกระทำกิจการธนาคาร" หมายความว่า เอกชนคนใดก็ว่าสามารถประกอบธนาคารพาณิชย์ได้ ในการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ มีข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งที่ไม่เหมือนกับพระราชบัญญัติกิจการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับปัจจุบัน) คือ ปัจจุบันการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์จะต้องดำเนินการในรูปบริษัทจำกัดเท่านั้น จะเป็นบุคคลคนเดียวหรือห้างหุ้นส่วนไม่ได้ (พระราชบัญญัติกิจการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 จะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4)

แต่เดิมมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 ผู้ที่จะตั้งธนาคารจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสียก่อน โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขของกระทรวงการคลัง ประกอบกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระทั่งถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 ครั้นเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 แล้ว ในการยื่นคำร้องขออนุญาตดำเนินการธนาคารก็ยังมีหลักการเช่นเดียวกันคือ ต้องเสนอหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไว้ต่อไปนี้คือ

(ก) หลักฐานแสดงว่า ธนาคารซึ่งจะตั้งขึ้นนั้นมีเงินทุนที่ชำระแล้วไม่น้อยกว่าสองแสนบาท

(ข) ในกรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียน และบริษัทจำกัด สำเนาใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทแล้วแต่กรณี หนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัทซึ่งได้รับรองถูกต้องตามกฎหมาย

(ค) ในกรณีที่ เป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศ นอกจากหลักฐานข้างต้นจะต้องแสดงหลักฐานว่า ธนาคารได้ตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศซึ่งสำนักงานใหญ่ของธนาคารนั้นตั้งอยู่ และสำเนารายงานประจำปี ซึ่งได้รับรองถูกต้องตามกฎหมายแสดงกิจการเพียงวันเดียวก่อนวันยื่นคำร้องด้วย

1.3 การล้มเลิกกิจการธนาคารพาณิชย์

ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์หยุดทำการจ่ายเงิน ธนาคารพาณิชย์นั้นต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 ต่อไปนี้คือ

1. ให้ธนาคารนั้นรายงานพฤติการณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทันที
2. นับตั้งแต่วันที่ได้อ่านรายงานนั้น ให้ถือว่ากิจการใด ๆ ที่ธนาคารนั้น ได้กระทำไปโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นกิจการอันมิชอบ
3. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตั้งเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อทำการสอบสวนและรายงาน
4. ให้ธนาคารนั้นรับรายงานพฤติการณ์แห่งการหยุดจ่ายเงินอย่างละเอียด ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยเร็ว

2. พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485

เมื่อเกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาแล้ว ได้มีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่จะกำหนดข้อ ห้ามหรือขอควบคุมจำกัดการปฏิบัติงานของธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับการฝากเงิน เงิน การไถ่ยก การโอนเงิน ฯลฯ แต่แล้วสงครามและเหตุการณ์อันเกิดจากสงครามนั้น เองที่โคเรแรงรัดให้รัฐบาลตัดสินใจจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น ได้ประกาศบังคับใช้พระราช- บัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์การอิสระ ต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2485 ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนด กิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ขึ้น³

³ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกวันครบรอบปีที่ 20 วันที่ 10 ธันวาคม

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ได้มอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกอบธุรกิจในฐานะเป็นนายธนาคารของรัฐบาล นายธนาคารของธนาคารเป็นผู้ควบคุมเครดิต ฉะนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้มีส่วนในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ ร่วมกับกระทรวงการคลัง คือ

- (1) การควบคุมกานการค้ำรงเงินสคสํารอง (มาตรา 32)
และ (2) การยื่นรายงานลับเกี่ยวกับสินทรัพย์และหนี้สินค่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ ต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 33)

แต่อำนาจการควบคุมโดยทั่วไปยังคงอยู่กับกระทรวงการคลัง

2.1 การควบคุมกานการค้ำรงเงินสคสํารอง

เนื่องจากประเทศอยู่ในภาวะสงคราม รายจ่ายป้องกันประเทศย่อมมีจำนวนมากกว่ารายปกติ และเกินกว่ารายได้เป็นอันมาก เหตุการณ์บีบบังคับให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องออกธนบัตรมากกว่าปกติ ปริมาณเงินตราที่หมุนเวียนในท้องตลาดมีมากขึ้น เป็นเหตุสำคัญให้เงินฝากของธนาคารพาณิชย์เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมาก และเป็นช่องทางทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถขยายเครดิตออกได้อีกหลายเท่า การขยายเครดิตนี้เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์สำหรับระยะนั้น การควบคุมเครดิตจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีการ

ตามปกติย่อมเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางที่จะควบคุมเครดิตให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสมกับภาวะตลาด วิธีการหนึ่งที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปก็คือ กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ค้ำรงเงินสคสํารอง เหลือส่วนหนึ่งไว้ที่ธนาคารกลาง โดยคิดเป็นอัตราส่วนกับเงินฝาก เมื่อธนาคารพาณิชย์มีเงินในมือมากเกินสมควร ธนาคารกลางอาจจกักกันมิให้ธนาคารพาณิชย์ขยายเครดิตเพิ่มมากขึ้นได้ด้วยการกำหนดอัตราเงินสคสํารองไว้ให้สูง หรือลดอัตราลงให้ต่ำ เมื่อเห็นว่าธนาคารพาณิชย์มีเงินเหลือน้อย พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มาตรา 32 กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารต้องมีเงินฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยบัญญัติว่า

ให้ทุกธนาคารค้ำรงเงินเหลือไว้เป็นเงินสํารองที่
ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในขณะเลิกทำงานไม่ว่าในวันใด

ต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเป็นคราว ๆ ไป
การดำรงเงินคงเหลือสำรองนี้ ให้เริ่มตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ในมาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย
พุทธศักราช 2485 ใบบัญชีไว้ว่า

ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินคงสำรองไว้ที่ธนาคารแห่ง
ประเทศไทย ต้องเป็นจำนวนดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีปกติ ไม่ต่ำกว่าร้อยละห้าของหนี้สินที่คงจ่าย
คืนเมื่อทวงถาม และร้อยละสองของหนี้สินที่คงจ่ายคืนโดยมี
กำหนดเวลา

(2) ในกรณีพิเศษ ไม่ต่ำกว่าร้อยละสามของหนี้สินที่คง
จ่ายคืนเมื่อทวงถาม และร้อยละสองของหนี้สินที่คงจ่ายคืน
โดยมีกำหนดเวลา

การที่จะจัดธนาคารพาณิชย์ใด เข้าอยู่ในกรณีพิเศษหรือ
กรณีปกติ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย
โดยคำนึงถึงลักษณะธุรกิจของธนาคารพาณิชย์นั้น

เพื่อความประสงค์แห่งมาตรานี้ คำว่า "หนี้สิน" ไม่ให้รวม
ตลอดถึงเงินที่ไถ่ยกไปจากธนาคารแห่งประเทศไทย

Handwritten notes:
ช.พร. 13.1
5
9
3
2
have on stream

2.2 การยื่นรายงานฉบับ

ดังที่กล่าวแล้วว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ควบคุมธนาคาร -
พาณิชย์และช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติ
ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงต้องให้ธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งยื่นรายงานฉบับต่อผู้ว่าการ
ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยแสดงข้อความตามมาตรา 33 ต่อไปนี้ คือ

ก. หนี้สินในราชอาณาจักรที่คงจ่ายคืนเมื่อทวงถาม และ
คงจ่ายโดยมีกำหนดเวลา

ข. ยอดจำนวนเงินซึ่งมีอยู่ในราชอาณาจักร เป็นธนบัตรของ
รัฐบาลไทย และบัตรธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทย

ก. ยอดจำนวนเงินซึ่งมีอยู่ในราชอาณาจักร เป็นเหรียญ
กษาปณ์ จำแนกตามชนิดราคา

ง. จำนวนเงินต่าง ๆ ที่โคใหญ่ยืม และยอดเงินตามตัว
เงินที่โคชลดในราชอาณาจักร

จ. ยอดเงินคงเหลือที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ฉ. ขอความอน ๆ อันเกี่ยวกับหนี้สิน หรือสินทรัพย์ ตามแต่
ผู้ว่าการจะต้องการ

บรรดาขอความดังกล่าวนี้ ให้รายงานประจำสัปดาห์ตามที่
เป็นอยู่ขณะเลิกทำงานทุกวันศุกร์ แต่อาวันศุกร์เป็นวันหยุดทำ
งานของธนาคาร ก็ให้รายงานตามที่ เป็นอยู่ขณะ เลิกทำงาน
ก่อนวันหยุด

รายงานฉบับนี้ให้ส่งภายหลังวันที่ เป็นเกณฑ์แห่งรายงานไม่
ช้ากว่าสองวัน อันเป็นวันทำงาน

แต่หา เมื่อผู้ว่าการ เป็นที่พอใจว่า ธนาคารไม่อาจส่งราย
งานประจำสัปดาห์ได้ จะสั่งให้ธนาคารนั้น ส่งรายงานประจำ
เดือนแทนภายในวันที่ผู้ว่าการจะกำหนดก็ได้



นอกจากนั้น พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ยังได้
กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน เพื่อให้บทกำหนดของกฎหมายมีผลบังคับอย่างจริงจัง โดยได้
บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ว่า

ธนาคารใด

ก. ไม่โคชำระเงินสุ่สำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
เป็นจำนวนน้อยอย่างนอกระยะที่โคชำระตาม มาตรา 32

ข. ไม่ส่งรายงาน หรือไม่ชี้แจง อธิบายหรือขยายขอความ
ที่โคต้องการตามมาตรา 33

มีความผิดของระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท และปรับอีก
วันละไม่เกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่การรายวันตลอดเวลาที่ยังทำ
การขาดตกบกพร่องอยู่ และรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกใบอนุญาต
ที่ออกให้ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร
พ.ศ. 2480 นั้นคืนจากธนาคารใด โดยคำแนะนำของคณะ
กรรมการ

3. พระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486

เนื่องจากปริมาณเงินได้เพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลาสั้น ทำให้เงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งเป็นช่องทางให้มีการขยายเครดิตเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ แต่เครื่องมือในการควบคุมเครดิตคืออัตราส่วนเงินฝากสำรองที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องสำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ไม่เพียงพอที่จะยับยั้งภาวะเช่นนั้นได้ เพราะกำหนดอัตราไว้ต่ำ ทั้งยังมีสถาบันอื่นทำกิจการให้กู้ยืมอยู่ด้วย ดังนั้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2486 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน (เนื่องจาก เป็นยามฉุกเฉิน ไม่สามารถจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่จะออกกฎกระทรวงคุมธนาคาร และองค์การเครดิตต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันดังกล่าว เช่น การนำไปลงทุนหาผลประโยชน์ การให้กู้ และการสำรองเงินฝากสำรอง เป็นต้น และให้ทุกธนาคารสำรองเงินฝากสำรองไว้เป็นจำนวนเท่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเป็นคราว ๆ ไป แต่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9 และไม่สูงกว่าร้อยละ 45 ของยอดเงินฝาก เงินฝากสำรองนี้ต้องฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของเงินฝากสำรองที่พึงสำรอง นอกจากนั้นได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้ธนาคารถือพันธบัตรรัฐบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของยอดเงินฝาก (มีเดะนั้นจะต้องขออนุญาตก่อนให้กู้ยืม หรือลงทุนทางอื่น) ในการนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานแทนกระทรวงการคลัง⁴

พระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ในส่วนของข้อบังคับที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องปฏิบัติคือ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ก. มีเงินสละสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของเงินฝาก เงินร้อยละ 25 นี้ต้อง
ฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่ง

และ ข. ไม่ให้บุคคลใดยืมเงิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

หรือ ค. ถัดพ้นบัตรไว้มากกว่าร้อยละ 40 ของเงินฝาก ซึ่งเมื่อได้ปฏิบัติแล้วก็จะ
ได้รับยกเว้นจาก ข้อ ข.

จุดประสงค์ของข้อบังคับ 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้นของพระราชกำหนดฉบับนี้
มีดังต่อไปนี้⁵

1. เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ โดยบังคับให้มีเงินสดไว้
พอสมควรแก่การชำระหนี้ที่คงใช้คืนเมื่อเรียกร้อง เพราะเงินฝากส่วนหนึ่งที่ธนาคารรับ
ฝาก เป็นเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งธนาคารต้องจ่ายทันทีเมื่อผู้ฝากสั่งจ่าย ธนาคารจึง
ต้องมีเงินสดสำรองไว้ให้พอที่จะจ่ายตามคำสั่งได้ทุกเมื่อ

2. เหตุที่ต้องบังคับเช่นนี้ก็เพราะจะบังคับให้ธนาคารต้องซื้อพันธบัตรรัฐบาล เป็น
เงินมาก ฉะนั้น เงินที่ธนาคารเหลืออยู่อีกนั้น ถ้าไม่มีพันธบัตรเสียเลย ธนาคารอาจนำ
ไปลงทุนหาผลประโยชน์อย่างอื่นเป็นจำนวนมากเกินไป ฐานะของธนาคารก็จะไม่
"เหลว" (liquid) พอ หากประเทศไทยตกอยู่ในภาวะคับขันยิ่งขึ้น ประชาชนตกใจ
พากันถอนเงินฝากที่ธนาคาร ถ้าผู้ฝากถอนเงินไม่ได้ เกิดความปั่นป่วนในเรื่องเงิน จะ
เกิดความเสียหายไม่เฉพาะแก่ผู้ฝากและธนาคารนั้น แต่จะทำให้ประชาชนขาดความนิยม
เชื่อถือในระบบการธนาคารทั่วไปด้วย อนึ่ง ในขณะนั้นมีธนาคารต่างประเทศน้อยธนาคาร
และธนาคารไทยกำลังจะเจริญงอกงาม จึงต้องระวังมิให้เกิดความเสื่อมเสียความเชื่อถือ
ในธนาคารไทยเป็นอันขาด

3. เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมเครดิตได้ กล่าวคือในเวลานั้นมี ธนบัตรออกจำหน่ายมากขึ้นเป็นลำดับ เงินที่ธนาคารพาณิชย์รับฝากก็ย่อมเพิ่มขึ้นตามไป ด้วย ธนาคารก็อาจให้เครดิต (เช่น ใ้กู้ยืม) มากขึ้นเป็นลำดับจนถึงเพื่อ การบังคับให้ มีเงินสักร้อยละเท่านั้น ๆ ของเงินฝากนั้น เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดว่า ในเวลาใดจะให้เงินสักร้อยละเท่าใด และสามารถกำหนดจำนวนเงินที่ ธนาคารพาณิชย์จะใช้ในการให้เครดิตได้ ซึ่งจะเป็นการควบคุมเครดิตได้ วิธีการนี้ ประเทศซึ่งไม่มีตลาดเงินอายุสั้น (short term money market) ย่อมใช้อยู่

4. เพื่อป้องกันการแห้วแหงเครดิต กล่าวคือ เงินที่ธนาคารมีเหลือจากการ ซื้อพันธบัตรดังกล่าว ถ้าไม่กำหนดไว้ว่าต้องรักษาไว้ เป็นเงินสักร้อยละเท่านั้น ๆ ธนาคาร ก็อาจเอาไปให้กู้ยืมแทบทั้งหมดหรือเป็นส่วนมาก ผู้ที่มีหลักทรัพย์จึงอาจกู้ยืมไปใช้ในการ เก่งกำไร เช่น กักตุนสินค้า หรือซื้อที่ดินไ้มาก อันจะทำให้ราคาของและที่ดินแพงขึ้น ไปโดยใช่เหตุ จึงควรกำหนดวงเงินที่ธนาคารจะเอาไปให้กู้ยืมได้

5. ในเวลาสงคราม รัฐบาลจำต้องมีรายจ่ายมาก และประสงค์จะผ่อนเบาภาระ ให้แก่ราษฎร โดยวิธีกู้เงินมาจ่ายแทนที่จะเพิ่มภาษีอากร ธนาคารเป็นองค์การที่ใหญ่ ยืมเงิน ก็ควรที่จะแบ่งเงินมาให้รัฐบาลกู้ยืมไ้บ้าง แทนที่จะให้บุคคลอื่น ๆ กู้ยืมทั้งหมด เมื่อธนาคารได้ให้รัฐบาลกู้ยืมเงินถึงร้อยละ 40 ของเงินฝากแล้ว เงินที่จะมีเหลือให้ บุคคลอื่นกู้ยืมได้ก็ย่อมลดน้อยลง ในกฎหมายจึงได้มีบทไว้ว่า ธนาคารใดที่ปล่อยพันธบัตรราคา ถึงร้อยละ 40 ของเงินฝากแล้ว ก็จะต้องให้บุคคลอื่นกู้ยืมเงินได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

ฉะนั้น จุดประสงค์ดังกล่าวข้างตน หลักใหญ่แล้วมีอยู่ 2 ประการคือ ประการ
 ที่หนึ่ง เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ฝากเงิน และประการที่สอง เพื่อให้สามารถ
ควบคุมเครดิตได้ แต่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ โดย เฉพาะเรื่องธนาคารพาณิชย์ และบทบังคับให้ธนาคารต้องมีเงินสักร้อยละไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของเงินฝากนั้น มิใช่เป็นวิธีการที่ริเริ่มขึ้นใหม่ ที่แล้ว ๆ มาธนาคารต่าง ๆ ก็เคย มีเงินสักร้อยละประมาณร้อยละ 25 หรือมากกว่าอยู่แล้วเป็นปกติ ฉะนั้น การบังคับให้ ต้องมีเงินสักร้อยละ 25 จึงเป็นการปฏิบัติดังที่ เคยทำมาแล้วเท่านั้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2486 ได้มีประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุม
 เศรษฐกิจในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ซึ่งข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ต่ำกว่าบทบัญญัติตาม
 พระราชกำหนดควบคุมเศรษฐกิจในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 กล่าวคือ การดำรงเงินสด
 สำรองของธนาคารพาณิชย์กำหนดไว้อย่างสูงเพียง ร้อยละ 25 ส่วนการถือพันธบัตรนั้น
 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนตามความจำเป็น แต่รวมแล้ว
 ทั้งการดำรงเงินสดสำรองและการถือพันธบัตรไม่เกินร้อยละ 50 ของยอดเงินฝาก ฉะนั้น
 จึงเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
 ตลอดจนเปลี่ยนแปลงอัตราดังกล่าว เป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมด้วย

ในระหว่างที่ใช้พระราชบัญญัตินี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดเปลี่ยนแปลง
 อัตราส่วนการดำรงเงินสดสำรอง และการถือพันธบัตรรัฐบาล เป็นครั้งคราวตามคว
 ามจำเป็น จนกระทั่งพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิกไป เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2489

การเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนควบคุม เศรษฐกิจสำหรับธนาคารพาณิชย์

(ส่วนร้อยของยอดเงินฝาก)

			เงินสดสำรอง	พันธบัตร	
14	กรกฎาคม	2486	(ตามพระ ราชกำหนด)	25	40
15	กันยายน	2486	(ตามพระ ราชบัญญัติ)	20	25
13	มีนาคม	2487		20	30
21	ธันวาคม	2487		25	15
30	มีนาคม	2488		15	25
4	เมษายน	2489		15	15
30	พฤษภาคม	2489		7	20
10	มิถุนายน	2489		10	ไม่จำกัด

4. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488

แต่เดิมพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 นั้น ใ้ค้ออกสำหรับ

บังคับใช้ในสมัยที่ยังไม่มีธนาคารกลาง (ธนาคารแห่งประเทศไทย) และธนาคารส่วนมากเป็นสาขาธนาคารต่างประเทศ เมื่อมีธนาคารกลางขึ้นแล้ว และธนาคารไทยก็ได้เกิดขึ้นหลายธนาคาร และวางแผนของธนาคารพาณิชย์โดยขยายกว้างขวางออกไปทั้งในด้านการให้บริการและขอบเขตการปฏิบัติงาน อำนาจควบคุมเท่าที่มีอยู่จึงไม่รัดกุมเพียงพอกับความก้าวหน้าของธุรกิจธนาคาร และไม่สมกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้น จึงได้มีการร่างกฎหมายควบคุมกิจการธนาคารเสียใหม่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย โดยให้ชื่อว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2488 และโดยยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 เสีย ตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ควบคุมดูแลธนาคารพาณิชย์อยู่ แต่อย่างไรก็ดี ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 มุ่งหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้ฝากเงินเป็นประการที่หนึ่ง และมุ่งหมายจะดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของระบบการธนาคารไทย เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นประการที่สอง ไม่มีความประสงค์ที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นในธนาคารแต่ประการใด เพราะผู้ถือหุ้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่แล้ว /

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ อาจแยกพิจารณาออกได้ดังต่อไปนี้

4.1 การจัดตั้งธนาคาร

ตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 ได้บัญญัติไว้ว่า

ห้ามมิให้ใครประกอบธนาคารพาณิชย์ เว้นแต่บริษัทจำกัด ซึ่งได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี
ในการอนุญาตเมื่อปรากฏว่าบริษัทขออนุญาตอยู่ในภาวะอันต้อง
ควยความประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว ก็ให้ได้รับอนุญาต

ในการตั้งบริษัทจำกัด เพื่อประกอบการธนาคารพาณิชย์ให้แจ้ง
ความจำนงไปยังรัฐมนตรี พร้อมทั้งรายละเอียดตามสมควร เมื่อ
ได้รับแจ้งความจากรัฐมนตรีว่าให้ดำเนินการต่อไปได้แล้ว จึงจะ
ตั้งบริษัทขึ้นได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จะเห็นได้ว่าในการขออนุญาตจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติการธนาคาร
พาณิชย์ พุทธศักราช 2488 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะต้องอนุญาตให้บริษัท
ผู้ขออนุญาตประกอบการธนาคารจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ได้เสมอไป ถ้าโดยปฏิบัติถูกต้องตาม
เงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้ และถ้าธนาคารใดดำเนินการในทางไม่ชอบไม่ควร และ
เป็นการเสียประโยชน์ทั่วไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งให้ธนาคารนั้น
เลิกทำการได้ แตกต่างกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 ในข้อที่ว่า
ไม่มีข้อกำหนดธนาคาร จะเป็น เอกชนหรือทางหุ้นส่วนก็ได้ และการขออนุญาตจัดตั้งธนาคาร
จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสียก่อน แม้จะโดยปฏิบัติถูกต้องตาม
เงื่อนไขแล้วก็ตาม แต่ถกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นไม่สมควรอนุญาต จะไม่
อนุญาตให้ตั้งก็ได้ แต่เมื่อได้รับอนุญาตให้ตั้งได้แล้วก็ไม่อำนาจจะสั่งให้เลิกทำการ ซึ่ง
การที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีดุลยพินิจในการจัดตั้งธนาคารนั้น ในต่างประเทศ
ที่เคยมีตัวอย่างที่ชุกชุมพินิจไปในทางที่ผิด เช่น ได้กีดกันการจัดตั้งธนาคารเพราะเหตุผล
ทางการเมือง มีช่องทางเศรษฐกิจ อนึ่ง อำนาจที่จะไม่อนุญาตให้ตั้งธนาคารได้นั้น ย่อม
ไม่สำคัญเท่ากับอำนาจที่จะบังคับให้ธนาคารเลิกทำการ เพราะในบางกรณีการสั่งให้เลิก
ทำการนั้น จะเป็นทางช่วยให้ผู้ฝากเงินต้องเสียหายน้อยกว่าที่จะปล่อยให้ธนาคารนั้นล้มไป
เอง⁶

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

4.2 ทุนและเงินสำรองของธนาคาร

ธนาคารพาณิชย์ทำธุรกิจด้วยเงินของผู้ฝากเป็นส่วนใหญ่ ทุนของธนาคารพาณิชย์เอง จึงมีลักษณะเป็นเงินประกันความปลอดภัยของผู้ฝากเงิน จึงได้มีบทบัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์มีทุนพอสมควร โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับข้อกำหนดทุน ซึ่งตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 ได้บัญญัติว่า "ทุนชำระแล้วของธนาคารต้องเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าสองแสนบาท" แต่เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2491 ให้ขอเปิดธนาคารมีทุนชำระแล้วอย่างต่ำสิบล้านบาท

ส่วนเงินสำรองของธนาคารย่อมเป็นเงินประกันแก่ผู้ฝาก ถ้าหากธนาคารจะต้องมีการชำระบัญชี และถ้าในเวลาชำระบัญชีนั้น สินทรัพย์ของธนาคารเสื่อมค่าไปบ้าง ธนาคารก็ยังมีเงินสำรองส่วนหนึ่งสำหรับชดเชยใช้ให้ผู้ฝาก ฉะนั้น กฎหมายต่างประเทศจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยเงินสำรอง และตามปกติก็บัญญัติอัตราไว้เป็นหลักเกณฑ์ว่า ถ้าไรสุทธิในปีหนึ่ง ๆ จะต้องกันไว้เป็นเงินสำรองร้อยละเท่านั้น ๆ จนกว่าเงินสำรองจะมีถึงจำนวนร้อยละเท่านั้น ๆ ของทุน

ในบางประเทศที่ถือเป็นประเพณีของธนาคารเองที่จะซ่อนเงินสำรองไว้โดยทำสำรองลับ (hidden reserves) มาก กฎหมายจะกำหนดอัตราเงินสำรองตามกฎหมายค่อนข้างต่ำ เช่น ในสวีตเซอร์แลนด์กำหนดว่า จะต้องกันกำไรสุทธิไว้เป็นเงินสำรองร้อยละ 5 จนกว่าเงินสำรองจะมีจำนวนถึงร้อยละ 20 ของ ทุน แต่ในประเทศซึ่งไม่มีประเพณีดังกล่าว กฎหมายจะกำหนดเงินสำรองตามกฎหมายในอัตราค่อนข้างสูง เช่น ในสวีเดน กำหนดว่าต้องกันกำไรสุทธิไว้ร้อยละ 15 จนกว่าเงินสำรองจะมีจำนวนถึงร้อยละ 50 ของทุน ในแคนาดามีบทบัญญัติห้ามมิให้จ่ายเงินปันผลเกินกว่าร้อยละ 8 ต่อปี จนกว่าเงินสำรองจะมีจำนวนถึงร้อยละ 30 ของทุน⁷

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145 - 146.

✓ สำหรับในประเทศไทย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 มาตรา 9 ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องเงินสำรองตามกฎหมายว่า "ธนาคารที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในราชอาณาจักรจะต้องกันเงินไม่ต่ำกว่าร้อยละสิบห้าของกำไรสุทธิ เพื่อตั้งและดำรงไว้เป็นเงินสำรอง และจะต้องไม่แจกจ่ายกับผู้ถือหุ้นเป็นเงินปันผล เงินรางวัลหรือเงินอื่นใดในปีหนึ่ง เป็นจำนวนสูงกว่าร้อยละห้าของทุนที่ชำระแล้ว จนกว่าเงินสำรองนั้นจะเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละสิบของทุนที่ชำระแล้ว" บทบัญญัตินี้บังคับเฉพาะธนาคารไทย ส่วนธนาคารที่จดทะเบียนในต่างประเทศยอมบังคับไม่ได้ แต่ต่างประเทศโดยมากก็มีกฎหมายบังคับธนาคารของเขาเหมือนกัน ธนาคารต่างประเทศที่มาตั้งสาขาในประเทศไทยก็อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายประเทศของเขา ✓

✱ บทบัญญัติมาตรานี้ ไม่ได้ทำให้ธนาคารไทยเสียเปรียบธนาคารต่างประเทศถึงที่ธนาคารพาณิชย์โดยมากเข้าใจ บทบังคับมาตรานี้ เพียงจำกัดผลประโยชน์ที่ผู้ถือหุ้นของธนาคารจะได้รับไว้ชั่วคราว เพื่อประโยชน์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินซึ่งเป็นคนส่วนมาก ✱

4.3 เงินสดสำรอง และ "สภาพคล่อง"

เงินที่ธนาคารรับฝากจากประชาชนนั้น ส่วนมากเป็นเงินที่ธนาคารต้องใช้คืนทันทีที่ผู้ฝากสั่งจ่าย กฎหมายต่างประเทศโดยมากบัญญัติให้ธนาคารต้องมีเงินสดสำรองเพื่อ "สภาพคล่อง" คือความสามารถจ่ายเงินตามคำสั่งของผู้ฝากได้โดยมิชักช้า เงินสดสำรองยอมเป็นแนวป้องกันแนวที่หนึ่ง และจะบัญญัติให้มีเงินสดสำรองมากหรือน้อยก็คงแล้วแต่ว่า แนวป้องกันแนวที่สอง^๘ จะมีสภาพคล่องมาก หรือน้อย

^๘ การดำรงเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์สูงกว่าอัตราที่กฎหมายไว้ เพื่อให้เพียงพอกับการใช้จ่ายประจำวัน และความปลอดภัยในสภาพพร้อมที่จะชำระคืนเงินฝาก โดยจะดำรงในรูปของสินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้เร็วและมีรายได้นาง รายละเสียดไคกลาวไว้ในหน้า 80

ในสวีเดนไม่มีบทบัญญัติว่าควยแนวป้องกันที่สอง จึงกำหนดอัตราเงินสดสำรองสูงถึงร้อยละ 25 ของเงินฝาก ในอาร์เจนตินากำหนดร้อยละ 24 ของเงินฝาก ธนาคารในประเทศไทยไม่มีบทบังคับแนวป้องกันที่สอง จึงกำหนดอัตราเงินสดสำรองไว้ค่อนข้างสูง แต่เพื่อให้ความยืดหยุ่นใ้คงบาง จึงให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะสั่งให้ลดอัตรานั้นลงได้ เมื่อเห็นสมควรเช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 มาตรา 10 ได้บังคับให้ธนาคารต้องมีเงินสดสำรองไว้พอสมควร โดยกำหนดว่า

ในทุกระนาการดำรงไว้ซึ่งเงินสดคงเหลือไม่ว่าในเวลาใด ๆ เป็นจำนวนอย่างน้อยเท่ากับร้อยละยี่สิบของเงินฝาก และไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในข้อนี้เป็นเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่เหลือจากนั้นต้องเป็นธนบัตรหรือบัตรธนาคารหรือเหรียญกษาปณ์ซึ่งออกใช้ในประเทศไทย
อัตราส่วนเงินสดสำรองดังกล่าวข้างบนนี้ ในธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ลดลงได้ชั่วคราว เพื่อประโยชน์แห่งภาวะทั่วไปแห่งเครดิต แต่ต้องไม่ลดลงจนต่ำกว่าร้อยละเก้าของเงินฝาก

201 → 201

จากบทบัญญัติดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องมอบหลักประกันไว้กับรัฐบาลตามที่เคยปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 แต่ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินสดสำรองไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งลดอัตราส่วนเงินสดสำรองไว้ชั่วคราวชั่วคราวได้ ตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการมอบอำนาจควบคุมธนาคารพาณิชย์ส่วนหนึ่งไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย แทนที่จะเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480

การดำรงเงินสดสำรองได้มีบทเฉพาะกาล กำหนดให้ถือตามพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ไปก่อน ครั้นเท่าที่พระราชบัญญัตินั้นนั้นยังใช้อยู่ คือให้พักการใช้บทบัญญัติแห่งมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการธนาคาร --

พาดิษฐ์ พุทศักรราช 2488 ไวกอน พระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ไวกอนเลิกไปเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2489 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ประกาศอัตราเงินฝากสำรองตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาดิษฐ์ พุทศักรราช 2488 เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2489 ให้ธนาคารพาดิษฐ์ดำรงไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของเงินฝาก และอัตรานี้คงใช้อยู่จนถึงวันที่ 15 พฤษภาคม 2505

4.4 ขอห้ามหรือการกำกัการประกอบธุรกิจบางอยางของธนาคาร

โดยเหตุที่ธนาคารจะตองจ่ายเงินตามคำสั่งของฝากโดยไมชักช้า การนำเงินฝากไปหาผลประโยชน์จึงควรระวังมิให้เงินไปจมอยู่ที่ใดที่หนึ่งมากเกินไป หรือจะทำให้ผู้ฝากเงินได้รับผลเสียหายได้ พระราชบัญญัติการธนาคารพาดิษฐ์ พุทศักรราช 2488 จึงมีบทบัญญัติที่กำกัการมีสินทรัพย์บางอยาง หรือห้ามการประกอบธุรกิจบางอยางเช่น ห้ามมิให้ลงทุนหาผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นสิ่งที่ทำให้ธนาคารหย่อนความสามารถที่จะใช้เงินคืนแก่ผู้ฝากได้ทันที

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาดิษฐ์ พุทศักรราช 2488 กำหนดขอห้ามหรือข้อกำกั มีให้ธนาคารกระทำดังต่อไปนี้

- (ก) ลุดทุน โดยมีได้ขออนุญาตจากรัฐมนตรี
 - (ข) จ่ายเงินในกิจกรรมการของธนาคารนั้นเองกู้ยืมโดยทางตรงหรือทางอ้อม
 - (ค) ให้กู้ยืมเงินโดยถือทุนของธนาคารนั้นเองเป็นประกัน
 - (ง) ค้าสินค้กรรมค้ หรือรับภาวะฐระในการค้าธุรกิจอื่นใดนอกจกกิจกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับ หรือเนื่องจากการธนาคาร
 - (จ) ซื้อหรือมีไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับค้เนินธุรกิจของธนาคาร หรือสำหรับพนักงานของธนาคาร
- บรรดาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งค้เป็นของธนาคารโดยฎการชำระหนี้ หรือไคมาเพื่อประกันคนเงิน หรือจ่ายให้กู้ยืมไป

จะตองจำหน่ายภายในเกาปี เว้นแจะไคยื่นคำร้องทอ
รัฐมนตรีชอมีเวลาอูดไป และไครับอนุญาตแล้ว

(จ) ชอหรือมีไวซึ่งทุน หรือทุนไคในบริษัทไคเป็น
จำนวนเงินเกินการอดละยี่สิบของเงินทุนไคบริษัทนั้น
หรือเกินการอดละยี่สิบของเงินทุนที่ชำระแล้ว และ
เงินสำรองตามมาตรา 9

(ช) รับหุ้นธนาคารอื่นเป็นประกัน

(ช) จ่ายเงินไคแก่กรรมการ พนักงาน หรือลูก
จ้างของธนาคารนั้นเอง เป็นคานายหนาหรือเป็นคา
คอบแทนที่จ่ายสำหรับ หรือเนื่องแต่การกระทำหรือ
ธุรกิจใด ๆ ของธนาคาร ทั้งนี้ นอกจากง่าเหน็จ,
เงินเคือเงินรางวัล และเงินอนุญาตออยางอื่นที่พึง
จ่ายตามปกติ

บทบัญญัติชอ (ก) ถึงชอ (ช) มีอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร
พ.ศ. 2480 มีไชเป็นบทบัญญัติใหม่ การรับหุ้นของธนาคารไคเป็นประกันเงินไคใหญ่มี
นั้น ถ้าหากว่าหุ้นเหล่านั้นคกเป็นของธนาคารที่ใหญ่ม และหุ้นเหล่านั้นขายไคให้แก
บุคคลอื่นไคได้ ผดยอมคดลยกับการคดเงินทุนของธนาคารนั้นเอง คคือคดเงินทุนของ
ระบบการธนาคารทั้งสิ้น

4.5 การตรวจสอบ

นอกเหนือจากการสอบบัญชี (audit) ซึ่งธนาคารนั้นเองคองจัดให้มี
ขึ้น ยังมีการตรวจสอบ (examination) สมุด และบัญชีของธนาคารใด ๆ ในเวลา
ทำการไคโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคดลยเป็นผู้มีอำนาจสั่ง เพื่อสำรองการค่าเป็น
งานของธนาคารนั้น การตรวจสอบคางไปจากการสอบบัญชีออยาง เพราะมีวัตถุประสงค์
ประสงค์สำคัญในอันที่จะคิราคาสินทรัพย์ที่ธนาคารถือออย เพื่อวิเคราะห์หา ธนาคาร
ออยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ (solvent) หรือไม ทั้งนี้เป็นการกระทำเพื่อรักษา
ประโยชน์ของผู้ฝากเงินและรักษาไวซึ่งความเชือถือของประชาชนในธนาคาร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แต่งตั้งพนักงานของสำนักงานตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ทำการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งพนักงานดังกล่าวได้ออกทำการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496⁹

สำนักงานตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ในสมัยนั้นถือนโยบายว่า จะทำการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์หนึ่ง ๆ ปีละหนึ่งครั้ง โดยมีหลักสำคัญอยู่ที่ว่า จะต้องไม่แจ้งให้ธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ ทราบล่วงหน้า ไม่มีกำหนดเวลาแน่นอนเพื่อมิให้ธนาคารรู้ตัว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือปกปิดการกระทำใด ๆ ของธนาคารพาณิชย์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎข้อบังคับใด ๆ เมื่อทำการตรวจสอบเสร็จตาม มาตรา 17 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจสอบทำรายงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และโดยการเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะมีหนังสือตักเตือน หรือแนะนำให้ธนาคารพาณิชย์ที่ถูกตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ และในกรณีที่รายงานของผู้ตรวจสอบแสดงให้เห็นฐานะหรือการดำเนินงานโดยทั่วไปของธนาคารพาณิชย์ อยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ผลประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งให้ควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ ก็ได้

เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อยึดถือเป็นกฎเกณฑ์ว่า การกระทำหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในลักษณะใดที่จะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสำนักงานตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ที่จะพิจารณาว่า ฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในลักษณะเช่นใดที่จะเป็นอันตรายต่อประชาชน ทั้งผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้

⁹ รัชต์ เจริญอักษร, การควบคุมธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507, หน้า 30.

อย่างไรก็ตาม ภาวะโดยทั่วไปที่จะถือได้ว่าเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ อันจะเป็นผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งเลิกทำการ อาจจะเป็นในกรณีต่อไปนี้ คือ

1. สินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน
2. อัตราสวนทุนต่อสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำกว่ามาตรฐาน
3. ค่าเงินงานไม่ระมัดระวังจนทำให้ธนาคารตกอยู่ในฐานะที่ไม่ปลอดภัย

และไม่มั่นคง

4. ผ่าฝืนกฎหมาย และกฎข้อบังคับของรัฐบาล และของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประจำ เช่น การค้างเงินสดสำรองเป็นจำนวนน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เกินกว่า 6 เดือน

5. ถ้าหากให้ธนาคารดำเนินงานต่อไป ก็จะมีแต่ขาดทุน ซึ่งจะกระทบกระเทือนผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ยิ่งขึ้น

4.6 การชำระบัญชี

ในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 มีบทบัญญัติว่า เมื่อธนาคารใดต้องหยุดทำการจ่ายเงิน ก็ต้องรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทันที และให้รัฐมนตรีทำการสอบสวน นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติอย่างไรอีก จึงจะคงปฏิบัติตามกฎหมายทั่วไป คือต้องชำระบัญชี และในการชำระบัญชานั้น ถ้าปรากฏว่า จะไม่สามารถชำระหนี้สินได้ (insolvent) ก็จะต้องดำเนินการในการล้มละลาย

✓ อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายทั่วไป ไม่มีบทบัญญัติพิเศษคุ้มครองผู้ฝากเงิน การที่คงปฏิบัติตามกฎหมายที่กล่าว อาจเป็นความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินไต่มา เช่น จะต้องขายสินทรัพย์ของธนาคารให้เสร็จไปในเวลาจำกัด ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 จึงมีบทบัญญัติกำหนดวิธีการพิเศษสำหรับใช้แก่ธนาคารที่



กองหยุดทำการ เนื่องจากไม่สามารถชำระเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเมื่อทวงถาม โดยรัฐบาล จะเขาควบคุมและจัดการให้ผู้ฝากได้รับเงินคืนเป็นจำนวนมากที่สุดที่จะพึงได้ และภายใน เวลาสมควร ทั้งนี้ เพื่อช่วยเหลือผู้ฝากเงินธนาคารนั้น และเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเชื่อ ถือในธนาคารอื่น ๆ มิให้พลอยเสื่อมลงไปด้วย¹⁰ ✓

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 23 ใ้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการชำระหนี้เพื่อเลิกกิจการไว้ดังนี้

1. ในกรณีธนาคารใดหยุดทำการจ่ายเงิน ให้ธนาคารนั้นรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบทันที

2. นับตั้งแต่วันที่ไ้ยื่นรายงานนั้น ให้ถือว่ากิจการใด ๆ ที่ธนาคารนั้นได้กระทำไปโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นกิจการ อันมิชอบ

3. ให้ธนาคารนั้นรายงานโดยละเอียด แสดงเหตุที่ต้องหยุดจ่ายเงิน

4. เมื่อไ้รับรายงานว่าธนาคารใดหยุดทำการจ่ายเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกองตั้งเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนพฤติการณ์นั้น

5. เมื่อไ้รับรายงานการสอบสวนจากเจ้าหน้าที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่ง เพื่อควบคุมกิจการ และจัดการสินทรัพย์ ของธนาคารที่หยุดทำการจ่ายเงินนั้น

6. การเข้าควบคุม และจัดการกิจการ และสินทรัพย์ของธนาคารนั้น คณะกรรมการกองปฏิบัติดังนี้ คือ

ก) ให้แจ้งให้ธนาคารทราบเป็นหนังสือ

ข) ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับ

ค) ให้ปิดประกาศให้เห็นได้ชัดเจนไว้ ณ ที่ทำการของธนาคารนั้นด้วย

¹⁰วิวัฒนาไชยานุสรณ์, เรื่องเดิม, หน้า 149 - 150.

7. คณะกรรมการในการควบคุม และจัดการสินทรัพย์ของธนาคารที่หยุดทำการ
จ่ายเงิน มีอำนาจ

ก) เข้าครอบครองสินทรัพย์ และจัดการธนาคารเหมือนหนึ่งได้รับโอน
กิจการ และสินทรัพย์ของธนาคารนั้นมาเป็นของตนเอง ในการนี้จะให้หยุดดำเนินการ
ของธนาคารทั้งหมด หรือบางส่วน หรือจัดการจำหน่ายสินทรัพย์ภายในเวลาที่เห็น
สมควรก็ได้

ข) เลิกกิจการเพื่อชำระหนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังแล้ว

หลังจากที่มีพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488 ออกบังคับใช้
ระบบการธนาคารได้ขยายตัวมากขึ้น ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ
ของประเทศอย่างมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการดำเนินการตามหลักการธนาคาร
ที่ดี ธนาคารพาณิชย์เองก็ได้ตระหนักในข้อนี้ จึงได้มีการจัดตั้งสมาคมธนาคารไทยขึ้น
ในปี 2501 ส่วนในต่างประเทศก็ได้มีการรวมกลุ่มปรึกษาหารือวาง
ระเบียบปฏิบัติกันอยู่เป็นประจำ และบางครั้งก็มีการประชุมร่วมกับสมาคมธนาคารไทย
ในต่างประเทศนั้น มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช 2488
มีบทบัญญัติไม่เหมาะสมกับกาลสมัย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
พ.ศ. 2505 ขึ้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2505 จุดประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ เพื่อ
เสริมรากฐานอันมั่นคงของระบบการธนาคารพาณิชย์ที่ดี และเพิ่มอำนาจแก่ธนาคารแห่ง
ประเทศไทยในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้ดำเนินงานไปในทางที่จะช่วยพัฒนา
เศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในทางการเงิน ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในบทที่ 4

5. มาตรการในการให้ความคุ้มครองต่อผู้ฝากเงินของธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศ

เจ้าหน้าที่ในการควบคุมให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ
ต่าง ๆ เพื่อที่จะคุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่เงินที่รับฝากจากผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ

นั้น โดยทั่ว ๆ ไปแล้วในต่างประเทศแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทดังต่อไปนี้¹¹

1. หน่วยราชการในกระทรวงการคลัง
2. คณะกรรมการอิสระ หรือคณะกรรมการในกระทรวงการคลัง
3. ธนาคารกลาง

บางประเทศในยุโรปมีคณะกรรมการควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยตรง ส่วนในประเทศอังกฤษ ระบบการธนาคารเป็นระบบสาขา (Branch Banking System) ซึ่งในระบบนี้จะมีสำนักงานใหญ่เป็นศูนย์กลาง และสำนักงานใหญ่จะเปิดสาขาคำเนินงานในท้องที่ต่าง ๆ โดยกระจายไปทั่วประเทศ สาขาแต่ละแห่งจะใช้ชื่อเดียวกับชื่อของสำนักงานใหญ่ การบริหารงาน และการวางนโยบายสำคัญจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงานใหญ่ โดยปกติสำนักงานใหญ่จะกำหนดนโยบายของสาขา และคัดเลือกเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญไปปฏิบัติงานตามสาขา เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของการธนาคารพาณิชย์ระบบสาขา จึงมีระเบียบและประเพณีต่าง ๆ ในการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารพาณิชย์ได้ดำเนินงานไปตามระเบียบ และประเพณีมาเป็นเวลานาน ฉะนั้น ประเทศอังกฤษจึงไม่มีเจ้าหน้าที่ควบคุมธนาคารพาณิชย์ หรือ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบการธนาคารเป็นระบบเดี่ยว หรืออิสระ (Unit or Independent Banking System) เป็นระบบซึ่งธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งจะเปิดสำนักงานขึ้นโดยเอกเทศไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักงานอื่น แต่มีข้อห้ามหรือจำกัดเขตในการเปิดสาขา แต่ละธนาคารจะดำเนินการค้าขายและพนักงานของตนเอง ธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการมีทั้งที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเรียกว่า National Bank และที่ได้รับอนุญาตจากมลรัฐแต่ละแห่งเรียกว่า

¹¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

State Bank และยังมีองค์การรับประกันเงินฝาก นอกเหนือจากธนาคารกลาง ฉะนั้น
เจ้าหน้าที่ในการควบคุมธนาคารพาณิชย์จึงแตกต่างไปจากประเทศอื่น รายละเอียด
จะกล่าวถึงในเรื่องผู้ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ในบทนี้

5.1 การให้ความคุ้มครองผู้ฝากเงินของธนาคารพาณิชย์ในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกาเริ่มมีการควบคุมธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้ความคุ้มครอง
แก่ผู้ฝากเงิน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1863 เป็นต้นมา ซึ่งมีมาตรการดังนี้ คือ

5.1.1 การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดดำเนินการอยู่ภายใต้การควบคุมทาง
กฎหมายอย่างใกล้ชิดทั้งกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Banking Law) และกฎหมาย
ของแต่ละรัฐ (State Banking Law) ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมาย
ธนาคารของรัฐบาลกลาง เรียกว่า National Bank ส่วนธนาคารพาณิชย์ที่จก
ทะเบียนภายใต้กฎหมายธนาคารของแต่ละรัฐ เรียกว่า State Bank

สำนักงานของ Comptroller of the Currency มีหน้าที่รับจดทะเบียน
ธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง หรือ National Bank
คำขอที่จะจัดตั้งธนาคารพาณิชย์นั้น เมื่อ Comptroller of the Currency ได้รับ
ก็จะทำการตรวจสอบ และพิจารณาในประเด็นโดยทั่ว ๆ ไป ดังนี้

1. อุปนิสัยใจคอโดยทั่วไป การศึกษา ฐานะทางสังคม และความชำนาญ
ของผู้เริ่มกิจการ กรรมการ และพนักงานชั้นผู้ใหญ่ที่กำหนดไว้จะให้ทำงานในธนาคาร
พาณิชย์ที่ขอจัดตั้งขึ้นนั้น

2. เศรษฐกิจ จำนวนประชากร ขนาดของท้องถิ่น และความเจริญ
ก้าวหน้าในอาณาเขตของท้องถิ่น หรือเมืองซึ่งธนาคารพาณิชย์นั้นขอจัดตั้งขึ้น

3. บริการ และความสะดวกของธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่แล้ว เพียง
พอหรือไม่ และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพาณิชย์เพิ่มขึ้นใหม่หรือไม่

4. วัตถุประสงค์ของธนาคารพาณิชย์ที่มีอยู่แล้ว อัตราดอกเบี้ยที่คิดจากลูกค้า
และบริการที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ชุมชนนั้น ๆ

5. ธนาคารพาณิชย์ที่ขอจัดตั้งขึ้นใหม่มีเงินกองทุนเพียงพอหรือไม่ในส่วนสัมพันธ์กับเงินฝาก และสินทรัพย์ประจำโดยประมาณที่คาดคะเนขึ้น และจำนวนเงินกองทุนที่จดทะเบียนตามกฎหมาย

6. ธนาคารพาณิชย์ที่ขอจัดตั้งขึ้นใหม่จะหารายได้กำไรเพียงหรือไม่ รวมทั้งการจัดการจะมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงไร

ถ้าหากผลการตรวจสอบ และการพิจารณาเป็นที่พอใจ Comptroller of the Currency ก็จะออกใบอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์นั้น ประกอบการธนาคารพาณิชย์ได้ตลอดไปโดยไม่มีกำหนดเวลา

พระราชบัญญัติ National Bank Act ได้กำหนดจำนวนทุนต่ำสุด (Minimum capital requirement) ของ National Bank ไว้ดังนี้ ทุนเริ่มแรกในการจัดตั้งธนาคารจะต้องไม่ต่ำกว่า 50,000 เหรียญสหรัฐ และทุนนี้จะเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรของเมืองที่ธนาคารนั้นจัดตั้ง กล่าวคือ ในเมืองซึ่งมีประชากรระหว่าง 6,000 คนถึง 50,000 คน จำนวนทุนต่ำสุดเป็น 100,000 เหรียญสหรัฐ และถ้าประชากรมากกว่า 50,000 คน จำนวนทุนต่ำสุดเป็น 200,000 เหรียญสหรัฐ National Bank จะได้รับอนุญาตให้เปิดกิจการได้ จะต้องมีส่วนเกินทุน (Paid-in Surplus) ร้อยละ 20 ของทุน กล่าวคือ ทุนจะต้องจำหน่ายในราคาสูงกว่ามูลค่าร้อยละ 20

ส่วน State Bank ที่จดทะเบียนตามกฎหมายของแต่ละรัฐจะต้องยื่นคำขออนุญาตและได้รับอนุญาตจาก State Banking Supervisory Authorities จึงจะดำเนินการได้ หลักการพิจารณาที่เหมือนกัน การพิจารณาจัดตั้ง National Bank และการกำหนดจำนวนทุนต่ำสุดของ State Bank ในแต่ละมรัฐมีจำนวนใกล้เคียงกัน แต่ต่ำกว่า National Bank¹²

¹²Edward W. Reed, Commercial Bank Management (New York and London : Harper and Row, Publishers Inc., 1963), pp.23 - 27.

5.1.2 การตรวจสอบธนาคารพาณิชย์

สถาบันในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ในสหรัฐอเมริกา แบ่งออกได้ดังนี้

1. สำนักงานผู้ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ของ Comptroller of the Currency สำนักงานนี้แยกต่างหากจากระบบธนาคารกลาง เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางภายใต้กระทรวงการคลัง (Treasury Department) มีหน้าที่รับผิดชอบธนาคารพาณิชย์และตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ที่เป็น National Bank รายงานการตรวจสอบของเสนอต่อรัฐสภาของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังทำหน้าที่รวบรวมตัวเลขทาง ๆ ทางธนาคาร และช่วยจัดการธนาคารพาณิชย์ที่ล้มเลิกกิจการ
2. ฝ่ายควบคุมธนาคารของแต่ละรัฐ (State Banking Supervisory Authorities) ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมายการธนาคารของรัฐนั้น ในสหรัฐอเมริกานั้น แต่ละรัฐจะมีกฎหมายการธนาคารของตนเองควบคุมธนาคารพาณิชย์ที่รัฐนั้นอนุมัติให้จัดตั้งขึ้น ธนาคารพาณิชย์เหล่านี้เรียกว่า (State Bank)
3. ธนาคารกลาง (Federal Reserve Banks) ธนาคารกลางของสหรัฐแบ่งเป็น 12 เขต ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีศูนย์การบังคับบัญชาอยู่ที่กรุงวอชิงตัน เรียกว่า Board of Governors of the Federal Reserve System ธนาคารกลางในแต่ละเขตทำหน้าที่สำคัญในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิก เรียกว่า Member Bank และทำหน้าที่ออกข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่ง Member Bank จะต้องปฏิบัติตาม ตามมติของกฎหมาย National Bank จะต้องเป็นสมาชิกของ Federal Reserve System ส่วน State Bank กฎหมายไม่ได้บังคับ State Bank ใดต้องการเป็นสมาชิกของระบบธนาคารกลางก็สามารถสมัครได้ แต่ต้องมีคุณสมบัติขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด State Bank ส่วนที่เหลือเรียกว่า Non-Member Bank โดยทั่ว ๆ ไป เป็นธนาคารขนาดเล็ก

4. องค์การรับประกันเงินฝาก (Federal Deposit Insurance Corporation) มีหน้าที่รับประกันเงินที่ฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ และควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิกขององค์การซึ่งเรียกว่า Insured Bank ธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง หรือ National Bank นอกจากจะต้องเป็นสมาชิกของ Federal Reserve System แล้ว ยังจะต้องประกันเงินฝากไว้กับ Federal Deposit Insurance Corporation เรียกว่า Member-Insured Bank ส่วน State Bank ที่เป็น Member Bank ก็จะต้องเป็น Insured Bank ด้วยเช่นกัน แต่ State Bank ที่เป็น Non-Member Bank จะสมัครเป็น Insured Bank ด้วยก็ได้

ทุก ๆ สถาบันตามที่กล่าวมาข้างต้นเมื่ออำนาจตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของทบองอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ในกรณีของ National Bank ซึ่งโดยสภาพเป็นทั้ง Member Bank ของ Federal Reserve System และ Insured Bank ของ Federal Deposit Insurance Corporation และ Comptroller of the Currency เป็นผู้อนุญาตในการจัดตั้ง ธนาคารจะได้รับการตรวจสอบจากทั้ง 3 สถาบัน แต่ในทางปฏิบัติสถาบันทั้ง 3 จะตกลงกันว่าถ้าสถาบันใดเป็นผู้ตรวจสอบแล้ว สถาบันที่เหลือจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่จะมีการส่งรายงานการตรวจสอบดังกล่าวให้ซึ่งกันและกัน หรือสถาบันทั้ง 3 จะเข้าตรวจสอบรวมกันก็ได้ เช่นเดียวกับกรณีของ State Bank ที่เป็น Member ของ Federal Reserve System และประกันเงินฝากไว้กับ Federal Deposit Insurance Corporation สถาบันเหล่านี้มีสิทธิเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของ State Bank ดังกล่าวด้วย นอกเหนือจากที่เจ้าหน้าที่ควบคุมของแต่ละรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่โดยตรงจะทำการตรวจสอบตามปกติ การตรวจสอบอาจแยกกันทำ หรือแบ่งกันตรวจสอบกับสถาบันอื่น ๆ ก็ได้ ส่วน State Bank ที่เป็น Non-Member Bank ก็ได้รับการตรวจสอบจากสถาบันเดียวกันคือเจ้าหน้าที่ควบคุมของแต่ละรัฐ แต่ถ้าเป็น Insured Bank ก็ได้รับการตรวจสอบจาก Federal Deposit Insurance Corporation ด้วย

5.1.3 การดำรงเงินสดสำรอง

มาตรการนี้ใช้ตามกำหนดกฎหมายของปี 1933 และ 1935 ทั้งกฎหมายธนาคารของรัฐบาลและของแต่ละรัฐกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองเป็นอัตราส่วนกับเงินฝากของธนาคารนั้น (Deposit Liabilities) เพื่อความปลอดภัยและทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถจ่ายเงินสดแก่ลูกค้าเมื่อถูกทวงถามได้ อัตราส่วนเงินสดสำรองนี้แตกต่างกันตามภูมิภาคที่ธนาคารพาณิชย์นั้นประกอบกิจการอยู่ และตามลักษณะของเงินฝาก (เช่น เงินฝากเผื่อเรียก และเงินฝากประจำ) ของ ๗๖๓.

เมื่อสหรัฐอเมริกาตั้งระบบธนาคารกลางขึ้น โดยนำเอาเงินสดสำรองนี้มารวมไว้เป็นเงินทุนของกลางเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ได้ใช้เมื่อจำเป็น ภายหลังธนาคารได้ใช้เงินสดสำรองของกลางนี้เป็นรากฐานความคิดในการวางนโยบายเครดิต ธนาคารกลางอาจจะทำให้เงินสดสำรองของกลางนี้เพิ่มขึ้นหรือลดลงโดยใช้นโยบาย Open Market Operations กฎหมายธนาคารปี 1933 ให้อำนาจระบบธนาคารกลางใช้มาตรการใหม่เป็นการชั่วคราว คือเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์เพื่อควบคุมเครดิต ในปี 1935 กฎหมายนี้ให้อำนาจนี้แก่ระบบธนาคารกลางเป็นการถาวร

ความจริงการควบคุมอัตราส่วนเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์ เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ก่อนการตั้งระบบธนาคารกลาง (ในปี 1913) อัตราส่วนนี้ได้เปลี่ยนแปลงหลายครั้งตามวิวัฒนาการของการธนาคารในสหรัฐอเมริกา และตามความจำเป็นในระยะเวลานึง ๆ ในการใช้อัตราที่กฎหมายได้แยกประเภทธนาคารพาณิชย์ (ทั้ง Member และ Non-Member Bank ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

1. Reserve-City Bank ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ที่ตั้งอยู่ตามเมืองใหญ่ ที่เรียกว่า Reserve City.

2. Country Bank คือ ธนาคารพาณิชย์ที่เหลือ

ที่ต้องแยกประเภทธนาคารพาณิชย์ออกเช่นนี้ เพราะความต้องการอัตราส่วนเงินสดสำรองต่างกัน ธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ใน Reserve City ต้องมีอัตราส่วนเงินสด

สำรองเพื่อความปลอดภัย ก่อนปี 1964 ยังมีธนาคารพาณิชย์อีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า Central Reserve City Bank คือ ธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในเขต Central Reserve City ซึ่งโคกแก นีวยอร์ก และชิคาโก ธนาคารประเภทนี้ต้องดำรง อัตราส่วนเงินสดสำรองสูงกว่าประเภทอื่น

อัตราส่วนเงินสดสำรองมีดังนี้

อัตราส่วน
เงินสด

เงินฝากกระแสรายวัน (Demand) เงินฝากประจำ (Time)

Reserve-City Bank

10 - 22%

3 - 6%

Country Bank

7 - 14%

3 - 6%

ธนาคารกลางจะกำหนดให้อัตราส่วนเงินสดสำรองในระยะเวลาหนึ่ง ๆ อยู่ในระหว่างระดับที่กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควรกับภาวะการเงิน เช่น ใน ค.ศ. 1970 อัตราส่วนเงินสดสำรองสำหรับเงินฝากกระแสรายวันของธนาคาร Reserve-City Bank และ Country Bank คือ 16% และ 12% ตามลำดับ ส่วนของเงินฝากประจำคือ 4% เท่ากัน

ในระยะเวลาที่ธนาคารกลางต้องการจำกัดการให้กู้ยืมเงินของธนาคารพาณิชย์ จะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงอัตราส่วนเงินสดสำรองที่สูงมาก ในบางครั้งอาจสูงถึงขีดสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ในระหว่างปี ค.ศ. 1936 - 1937 ธนาคารพาณิชย์มีเงินสดเหลืออยู่ในมือมาก (Excess Reserve) การใช้ Open Market Operation เพื่อดึงเงินสดส่วนเกินนั้นออกจากมือธนาคารพาณิชย์ไปได้ผล เพราะธนาคารกลางมีหลักทรัพย์รัฐบาลน้อย จึงหันมาใช้วิธีขึ้นอัตราส่วนเงินสดสำรองจนถึงขีดสูงสุดที่กำหนดตามกฎหมาย ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงอัตราส่วนเงินสดสำรองเพิ่มขึ้น เงินสดส่วนเกินที่มีอยู่จึงนำไปให้กู้ยืมได้เพียงเล็กน้อยเป็นการป้องกันหรือบรรเทาภาวะเงินเฟ้อ ส่วนในระยะเวลาที่ธนาคารกลางต้องการสนับสนุนให้มีการกู้ยืมเงินเพิ่มขึ้นเพื่อขยายตัวทางเศรษฐกิจจะลดอัตราส่วนเงินสดสำรอง เงินสดที่ประกอบเป็นอัตราส่วนเงินสดสำรอง คือ เงินสดที่ธนาคารพาณิชย์มีฝากไว้กับธนาคารกลาง และที่เก็บไว้ในมือ เพื่อการดำเนินธุรกิจประจำวัน สำหรับ Country Bank นั้น รวมเงินสดที่ฝาก

ไว้กับธนาคารตัวแทน (Correspondent Bank) กว

นโยบายการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนเงินสดสำรอง กระทั่งกระทั่งธนาคาร
ทุกธนาคารเหมือนกันหมด แต่ในขณะหนึ่ง ๆ ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารมีฐานะไม่เหมือน
กัน บางธนาคารก็มีเงินสดส่วนเกินมาก (Excess Reserve) บางธนาคารก็มีน้อย
ถึงแม้เมื่อคิดรวม ๆ กันแล้ว ในเวลานั้นระบบธนาคารมีเงินสดส่วนเกินมาก เมื่อธนาคาร
กลางขึ้นอัตราส่วนเงินสดสำรอง บางธนาคารที่มีเงินสดสำรองไม่เพียงพอจึงต้องไปหา
เงินสดมาจากแหล่งอื่นเพื่อเพิ่มอัตราส่วนเงินสดสำรองของตน วิธีที่แพร่หลายมากตั้งแต่
ประมาณปี 1937 เป็นต้นมา คือการเอาหลักทรัพย์รัฐบาลพวกพันธบัตรระยะสั้นต่าง ๆ
ออกขาย

ในระยะเวลาที่ผ่านมา วิธีที่ธนาคารพาณิชย์ส่วนมากใช้เพื่อหาเงินสดมาเติมให้
อัตราส่วนเงินสดสำรองของตนอยู่ในระดับที่กฎหมายกำหนด คือการขอยืมเงินสดส่วนเกิน
(Excess Reserve) ของธนาคารอื่นด้วยตนเอง หรือผ่านนายหน้า ส่วนมากเพื่อระยะ
เวลาสั้น อัตราดอกเบี้ยต่ำมาก การกู้ยืมชนิดนี้ เรียกว่า การกู้ยืม Federal Funds
เพราะเงินสดส่วนเกินที่ใช้นั้น อยู่ในบัญชีของธนาคารพาณิชย์ที่ธนาคารกลาง ในปัจจุบัน
ตลาด Federal Funds ขยายตัวใหญ่โตมาก¹³

5.1.4 การประกันเงินฝาก

5.1.4.1 ที่มาของการจัดตั้งองค์การประกันเงินฝาก

ในตอนปลายปี 1929 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทาง
เศรษฐกิจครั้งใหญ่ขึ้น และเป็นผลให้กิจการที่เกี่ยวกับธุรกิจทางการเงิน เช่น ตลาดค่า
หุ้น และการธนาคารประสบความตกต่ำอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน สำหรับธนาคารใน
สหรัฐอเมริกาในปีปรากฏวาระระหว่างปี 1930 - 1932 ธนาคารถึง 5,000 แห่งต้อง
หยุดดำเนินการ เป็นผลให้เกิดภาวะปั่นป่วนในวงการเงินเป็นอย่างมาก ประชาชน

¹³วิทยาลัยการพาณิชย์ หอการค้า, "ระบบการธนาคารในสหรัฐอเมริกา,"
เศรษฐศาสตร์นิเทศ, หน้า 170 - 173.

ทางหันไปสะสมเงินทองของคนไว้เฉย ๆ (hoarding) ทำให้เงินออมไม่สามารถเคลื่อนย้ายไปสู่การลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ผู้ฝากที่เป็นชาวต่างประเทศก็ได้พากันถอนเงินที่ลงทุนอยู่ในสหรัฐอเมริกาออกไปเป็นอันมาก ประธานาธิบดีรูสเวลต์จึงได้สั่งปิดธนาคารที่เป็นของรัฐทั้งหมด และได้ดำเนินมาตรการปฏิรูปการเงิน และการธนาคารเสียใหม่ตามแผน "New Deal"

ภายใต้แผนดังกล่าว ได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของ Federal Reserve Bank ในการควบคุมจำนวนธนาคาร และการให้สินเชื่อของธนาคาร การกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประจำและออมทรัพย์ รวมทั้งให้มีการประกันเงินฝากโดยรัฐ (Federal Deposit Insurance) ขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ฝากมีความมั่นใจในการฝากเงิน และไม่รีบรอนถอนเงินฝากออกไปในทันทีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน เป็นการป้องกันการล้มละลายของธนาคาร การประกันเงินฝากนี้ดำเนินงานโดยองค์การของรัฐที่มีชื่อว่า Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 1933 ภายใต้ "The Banking Act 1933"

5.1.4.2 ขอบเขตการประกันเงินฝากขององค์การ FDIC

ในปัจจุบัน ร้อยละ 97 ของธนาคารทั้งระบบในสหรัฐอเมริกา เป็นสมาชิกประกันเงินฝากขององค์การการประกันเงินฝากนั้น ธนาคารที่เป็นสมาชิกของ Federal Reserve System จะต้องประกันเงินฝากจากองค์การนี้ ส่วนธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ คือ State Bank ที่ไม่ได้เป็น Member ของ Federal Reserve System จะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ไคระบุไว้เสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ประกันเงินฝากจากองค์การได้

องค์การจะรับประกันเฉพาะเงินฝากธนาคารเท่านั้น ส่วนหุ้น หรือเงินทุนของสถาบันการเงินอื่นใดที่มีธนาคาร จะไม่อยู่ในข่ายการประกันขององค์การ ในระยะเริ่มแรกที่ได้มีการประกันเงินฝาก กฎหมายได้กำหนดให้ประกันเงินฝากในวงเงินเพียงรายละไม่เกิน 2,500 เหรียญสหรัฐ และได้เพิ่มเป็น 20,000 เหรียญในปัจจุบัน

เงินฝากที่เป็นประเภทกระแสรายวัน ออมทรัพย์ และประจำ จะได้รับการประกันทุกประเภท หลักการให้ประกันเงินฝากนั้นกำหนดไว้ว่า ถ้าผู้ฝากรายเดียวกันทำการแยกเงินฝากไว้ในบัญชีหลายประเภทในธนาคารหนึ่ง หรือได้ แยกออกไปฝากไว้ในสาขาธนาคารในเครือเดียวกัน ผู้ฝากผู้นั้นจะได้รับเงินประกันเงิน ฝากทุกประเภทรวมกันไม่เกิน 20,000 เหรียญ เสมือนกับว่าไม่ได้ทำการแยกบัญชีเงิน ฝาก แต่ถ้าผู้ฝากนั้นได้ทำการฝากไว้กับธนาคารอื่นที่ไม่ใช่สาขาในเครือเดียวกับธนาคาร ที่ตนฝากอยู่ ผู้ฝากมีสิทธิในเงินประกันทางหากอีกธนาคารละไม่เกิน 20,000 เหรียญ เสมือนกับเป็นผู้ฝากต่างรายกัน เพราะกฎหมายถือว่าเป็นการฝากต่างธนาคาร

ในกรณีที่มีบัญชีเงินฝากเป็นแบบ Joint Account เช่น สามี ภรรยา หรือบุคคลมากกว่า 1 คนขึ้นไป มีสิทธิร่วมในการลงนามหรือถอนเงิน ฝากจากบัญชีนั้น ผู้มีสิทธิร่วมในบัญชีจะได้รับเงินประกันแยกกันรายละไม่เกิน 20,000 เหรียญ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้มีสิทธิร่วมในบัญชีเงินฝากนั้นจะมีฐานะทางนิติกรรมค้อยกว่าอีกคน หนึ่งหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากมีการปรับปรุงแก้ไขขึ้นมาเป็นผู้มีสิทธิร่วมโดยไม่มีตัวตน และเจ้าของบัญชีเป็นผู้ถือสิทธิเพียงคนเดียว เงินประกันการฝากก็จะไปเข้ากรณีดังกล่าว ในวรรคก่อน

5.1.4.3 วิธีการให้ความคุ้มครองผู้ฝาก

5.1.4.3.1 จ่ายเงินประกันให้แก่ผู้ฝากโดยตรง

วิธีนี้จะกระทำเมื่อธนาคารที่เป็นสมาชิกการประกันเงินฝากขององค์การจำเป็นต้องปิดการ ดำเนินกิจการ และอยู่ในภาวะที่ผู้ฝากขอรับเงินประกัน และในการประกันการฝากนี้ องค์การจะทำหน้าที่ 2 ประการคือ

จะต้องจ่ายเงินประกันให้แก่ผู้ฝาก

ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากทางการให้เข้าจัดการสินทรัพย์

1. ในฐานะผู้ค่าประกันการฝากซึ่ง

2. ในฐานะผู้พิทักษ์ทรัพย์ของธนาคาร

และหนี้สินทั้งหมดของธนาคาร

สำหรับการจ่ายเงินประกันให้แก่ผู้ฝาก

องค์การจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเป็น claim agent ออกไปวิเคราะห์บัญชีเงินฝากต่าง ๆ ของผู้ฝากของธนาคาร ในขณะที่เคียวกันผู้ฝากเจ้าของบัญชีที่จะต้องยื่นสิทธิเรียกร้องการประกันเงินฝากต่อเจ้าหน้าที่และภายหลังที่ได้รับอนุมัติการจ่ายเงินประกันตามสิทธิแล้ว ผู้ฝากก็จะได้รับเงินสดทันทีด้วยจำนวนเงินรายละไม่เกิน 20,000 เหรียญ จำนวนส่วนที่เกินกว่าขอบเขตการประกันนั้น ผู้ฝากจะต้องทำการเรียกร้องเอาจากธนาคารตามกฎหมาย เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่โดยทั่วไปของธนาคาร

5.1.4.3.2 คุ้มครองผู้ฝากทางอ้อมโดยรวมเมื่อกับ

ธนาคารอื่น ในการเข้ารับหนี้เงินฝากของธนาคารที่คงล้มเลิกกิจการ องค์การได้รับอำนาจตามกฎหมายที่จะให้กู้ยืมเงินทุนเพื่ออนุเคราะห์การรวมธนาคาร (merger) ระหว่างธนาคารอื่นที่เป็นสมาชิกการประกันเงินฝากกับธนาคารที่คงล้มเลิกกิจการ ทั้งนี้ต้องเป็นกรณีที่องค์การได้วิเคราะห์แล้วว่า การเข้าทำการอนุเคราะห์ดังกล่าวจะทำให้องค์การประสพการขาดทุนน้อยที่สุด

การให้ความอนุเคราะห์การรวมธนาคาร

นี้ มีส่วนช่วยลดผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ธนาคารคงล้มเลิกกิจการได้หลายประการ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฝากก็คือ เงินฝากทั้งหมดของธนาคารที่คงล้มเลิกกิจการสามารถถอนได้ทันที ซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครองบัญชีเงินฝากทั้งหมดไม่ว่าจะมีจำนวนเงินมากน้อยเพียงไรก็ตาม

ในการมุ่งใจให้ธนาคารที่ดีเข้ารับภาระหนี้สินที่เป็นเงินฝากของธนาคารที่คงล้มเลิกกิจการนั้น องค์การประกันเงินฝากจำเป็นต้องเป็นผู้ซื้อสินทรัพย์ของธนาคารที่คงล้มเลิกกิจการนั้น ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ไม่มีผู้ใดต้องการ (unwanted assets) ด้วยเงินสด หรืออาจจะต้องให้กู้ยืมโดยยอมให้เอาสินทรัพย์ของธนาคารที่คงล้มเลิกกิจการเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืม อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจที่จะเสนอให้มีการรวมธนาคารนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับองค์การ แต่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารของ merging institutions ต่าง ๆ องค์การมีหน้าที่เพียงสนับสนุนให้มีการรวม

ธนาคารเกิดขึ้น ในกรณีที่พิจารณาแล้วว่าจะก่อให้เกิดผลดีแก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่

5.1.4.3.3 ให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่ธนาคาร

ที่คลังล้มเลิกกิจการ กฎหมายการประกันเงินฝากปี 1950 ได้เพิ่มเติมอำนาจแก่องค์กร
ในอันที่จะให้กู้ยืมรับซื้อสินทรัพย์ หรือฝากเงินแก่ธนาคารที่เป็นสมาชิกการประกันเงินฝากซึ่ง
อาจจะของล้มเลิกกิจการ หรืออยู่ในข่ายที่ต่อแหลมต่อการล้มเลิกกิจการ อำนาจตามกฎหมาย
ดังกล่าวนี้ ช่วยให้องค์การปฏิบัติงานโดยยึดหยุ่นได้มากขึ้นในการเข้ารับผิดชอบธนาคาร
ที่มีที่ท้าวาจะของหยุดดำเนินกิจการ อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันองค์กรก็ยังไม่เคยใช้
อำนาจดังกล่าวนี้เลย

5.1.4.3.4 ดำเนินการจัดตั้งธนาคารชั่วคราว องค์

การได้รับอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดตั้งธนาคารชั่วคราว ซึ่งถือเป็นปฏิบัติการ
ฉุกเฉินที่จำเป็นต่อประ โยชน์ส่วนรวม ธนาคารชั่วคราวนี้มีลักษณะพิเศษ เรียกว่า "Deposit
Insurance National Bank" ซึ่งมีขอบเขตการให้บริการทางธนาคารค่อนข้าง
จำกัดกว่าธนาคารทั่วไป กล่าวคือ ธนาคารอาจจะรับเงินฝากและจ่ายคืนเงินฝากได้
แต่จะไม่ให้กู้ยืมไม่ได้ และสิ่งสำคัญก็คือ มีข้อกำหนดว่า ธนาคารนี้จะของโอนกิจการเป็น
ของเอกชนภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง มิฉะนั้นแล้วองค์กรจะของ
เข้าทำการควบคุมสินทรัพย์ และหนี้สินทั้งปวงของธนาคาร แล้วปิดกิจการธนาคารไป

5.1.4.4 ฐานะการเงินขององค์กร

เงินทุนเริ่มแรกขององค์กรมาจากกระทรวงการคลัง
ธนาคารกลาง และจากหุ้นที่ไม่มีสิทธิออกเสียง (non-voting stock) แห่งการเงินอีก
แห่งหนึ่งมาจากธนาคารต่าง ๆ โดยธนาคารที่เป็นสมาชิกการประกันเงินฝากแต่ละธนาคาร
จะส่งค่าเบี้ยประกันให้องค์การด้วยอัตราร้อยละ 0.5 ของยอดเงินฝากคอปปี ทั้งนี้ได้กำหนด
ให้ครึ่งหนึ่งของค่าเบี้ยประกันต้องชำระทันที ส่วนอีกครึ่งหนึ่งจะเรียกให้ชำระเป็นระยะ ๆ
ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการคิดอัตราดังกล่าวในปี 1935 โดยลดอัตราลงมาเหลือ
0.08 ของร้อยละ 1 ของจำนวนเงินฝากทั้งสิ้นที่อยู่ในข่ายได้รับประกัน และในปี 1950
จนถึงปัจจุบันก็ได้ลดอัตราลงมาอีก เหลือเพียง 0.03 ของร้อยละ 1 ของจำนวนเงินฝาก
ทั้งสิ้น

นอกจากแหล่งเงินทุนดังกล่าว องค์การยังอาจกู้ยืมได้อีกไม่เกิน 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ¹⁴

การประกันเงินฝากนอกจากนี้ในสหรัฐอเมริกา ก็ยังได้มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศอินเดีย โดยมีสาเหตุการก่อตั้ง เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา คือการเลิกปฏิบัติการของธนาคารพาณิชย์ รายละเอียดจะได้อธิบายต่อไป

5.2 การประกันเงินฝากในประเทศอินเดีย

5.2.1 ที่มาของการจัดตั้งองค์การประกันเงินฝาก และการดำเนินงาน

มูลเหตุการจัดให้มีการประกันเงินฝากสืบเนื่องมาจากการล้มกิจการของธนาคารพาณิชย์ 2 แห่งในอินเดีย เมื่อปี 1960 และแม้ว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเงินฝากของส่วนรวมไม่มากนักก็ตาม แต่ธนาคารกลางของอินเดียก็ได้ถือเป็นโอกาสสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการควบคุมการดำเนินงานของธนาคารต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การจัดตั้งองค์การประกันเงินฝาก (Deposit Insurance Corporation) ก็เป็นมาตรการประการหนึ่งที่ได้ริเริ่มให้ขึ้น เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่การดำเนินงานของสถาบันของธนาคาร

เงินทุนจดทะเบียนขององค์การมีจำนวน 10 ล้านรูปี ซึ่งธนาคารกลางเป็นผู้ชำระทั้งหมด ดังนั้น ธนาคารกลางจึงมีอำนาจเต็มที่ในการตัดสินใจทั้งปวง ฎว่าการธนาคารกลางมีฐานะเป็นประธาน และรองผู้ว่าการก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการคนหนึ่ง ในคณะกรรมการบริหารขององค์การด้วย

ขอบเขตการดำเนินงานขององค์การกว้างขวางมาก เพราะธนาคารพาณิชย์ทุกประเภทที่ได้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 51 ของ "Banking Companies Act" รวมทั้งธนาคารต่าง ๆ ของรัฐจะต้องเป็นสมาชิกการประกันเงินฝากกับองค์การโดยไม่มีข้อยกเว้น

¹⁴ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "การประกันเงินฝากในสหรัฐอเมริกา," สรุปรบทความการเงิน และการธนาคาร, หน้า 1 - 6.

ในปัจจุบันจำนวนเงินประกันสูงสุดที่กำหนดไว้คือ 10,000 รูปี
 ต่อผู้ฝากหนึ่งรายของแต่ละธนาคาร ส่วนเงินฝากของรัฐบาลอินเดียและรัฐบาลต่างประเทศ
 รวมทั้งเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ จะไม่อยู่ในข่ายการประกัน องค์กรอาจจะ
 เพิ่มจำนวนสูงสุดของเงินประกันการฝากได้ทุกขณะเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการเงินและ
 อัตราดอกเบี้ยของระบบธนาคาร แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางเสียก่อน
 ค่าเบี้ยประกันการฝากนั้น องค์กรจะตัดจากรายการสมาชิก
 ในอัตราร้อยละ 0.15 ของร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากทั้งสิ้น (ไม่รวมเงินฝากของรัฐบาล
 อินเดีย รัฐบาลต่างประเทศ และของธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ) และถ้าปรากฏว่าธนาคาร
 ใดขาดชำระค่าเบี้ยประกัน ก็จะต้องจ่ายดอกเบี้ยให้องค์การในอัตราร้อยละ 8 ต่อปี
 ของค่าเบี้ยประกันที่ค้างชำระนั้น และองค์กรได้กำหนดระยะเวลาชำระค่าเบี้ยประกัน
 ไว้เป็นรายไตรมาสของปี

องค์กรมีอำนาจที่จะขอเรียกเอกสาร และเข้าทำการตรวจสอบ
 สอบธนาคารที่เป็นสมาชิกการประกันเงินฝาก แต่เนื่องจากธนาคารกลางมีหน้าที่ตรวจสอบ
 สอบการดำเนินงานของธนาคารต่าง ๆ อยู่แล้ว องค์กรจึงไม่ได้แยกกิจการตรวจสอบกับ
 ธนาคารกลาง อย่างไรก็ตาม องค์กรอาจจะขอให้ธนาคารกลางตรวจสอบธนาคารสมาชิก
 ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษก็ได้

5.2.2 สาระสำคัญของมาตราบางข้อแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกันเงินฝาก

(The Deposit Insurance Corporation Act 1961)

5.2.2.1 มาตรา 3

องค์กรจะดำเนินการจดทะเบียนการเป็นสมาชิก
 ภาพประกันเงินฝากให้แก่ธนาคารทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นธนาคารที่ตั้งมานานแล้ว หรือที่เพิ่ง
 เริ่มก่อตั้ง ส่วนการถอนถอนธนาคารใดออกจากการเป็นสมาชิกภาพจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ
 ธนาคารนั้น ประสบภาวะดังต่อไปนี้ คือ

- ก) ธนาคารถูกสั่งห้ามมิให้รับฝากเงินอีกต่อไป หรือ
- ข) ธนาคารได้รับใบอนุญาตจากธนาคารกลางในการ

ถอนใบอนุญาตประกอบกิจการธนาคารภายใต้มาตรา 22 ของกฎหมายการธนาคารปี 1949 หรือ

ค) ธนาคารได้ออหนี้สินที่เป็นเงินฝากทั้งหมดใน
คืนแก่สถาบันอื่น หรือ

ง) ธนาคารได้เปลี่ยนสภาพเป็นสถาบันอื่นที่มีชื่อ
ธนาคาร หรือ

จ) ธนาคารได้รวมกิจการกับธนาคารอื่นแล้ว
ในการจ่ายเงินประกันแก่ผู้ฝากเมื่อธนาคารต้องปิด
กิจการลง กฎหมายได้กำหนดวิธีการดังนี้ คือ

ก) เมื่อธนาคารถูกสั่งปิดดำเนินการ ผู้พิทักษ์
ทรัพย์จะต้องยื่นรายชื่อผู้ฝากของธนาคารให้แก่องค์การภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน
นับตั้งแต่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ธนาคาร

ข) องค์การจะทำการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากทันทีที่
ได้รับรายชื่อผู้ฝากและการจ่ายเงินนี้ องค์การอาจจะจ่ายให้แก่ผู้ฝากโดยตรง หรือจ่าย
ผ่านผู้พิทักษ์ทรัพย์ หรือผ่านหน่วยงานอื่นใดก็ตามแต่จะพิจารณาเห็นสมควร

5.2.2.2 มาตรา 4

เงินทุนขององค์การแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

Deposit Insurance Fund และ General Fund ซึ่งจะประกอบด้วยรายการ
ต่อไปนี้

ก) Deposit Insurance Fund ได้แก่ เงิน
ค่าเบี้ยประกันเงินฝาก เงินกู้ยืมจากธนาคารกลาง เงินที่โอนมาจาก General Fund
(ในกรณีที่เงินทุนนี้มีไม่เพียงพอ) และเงินรายได้ทั้งสิ้นที่เกิดจากการใช้เงินทุนนี้ลงทุนอื่น
ใด การใช้จ่ายจากเงินทุนนี้จะต้องเป็นไปเพื่อการประกันการฝาก และการชำระหนี้สิน
อันเกิดจากการกู้ยืมจากธนาคารกลาง

ข) General Fund ได้แก่ รายรับทั้งสิ้นที่นอก
เหนือไปจากประเภทที่ไ้ระบุไว้ใน Deposit Insurance Fund



องค์การจะค้ำเงินที่มิได้ใช้จ่ายไปลงทุน
ในรูปของตั๋วสัญญาใช้เงิน ทุน หรือหลักทรัพย์รัฐบาล และที่เหลือจากนี้จะต้องนำไป
ฝากไว้กับธนาคารกลาง ส่วนรายได้ทั้งหลายขององค์การจะได้รับการยกเว้นภาษีใน
ระหว่างปีที่เริ่มจัดตั้ง และอีก 4 ปี นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ธนาคารกลางจะแต่งตั้งผู้ตรวจสอบเพื่อกำเนินการ
ตรวจสอบบัญชีขององค์การประกันเงินฝาก นอกจากผู้ตรวจสอบนี้แล้ว ในบางโอกาส
รัฐบาลอาจจะแต่งตั้งให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ตรวจสอบ และรายงานการบัญชีของ
องค์การอีกชั้นหนึ่งด้วย

5.2.2.3 มาตรา 5

องค์การอาจจะแต่งตั้ง หรือถอดถอนพนักงานตาม
ความจำเป็น และความเหมาะสมของปริมาณงาน พนักงานดังกล่าวนี้อาจจะเป็นบุคคล
ภายนอก หรือเป็นพนักงานของธนาคารกลางอยู่แล้ว ส่วนการกำหนดนโยบายต่าง ๆ
ขององค์การ เป็นหน้าที่ของธนาคารกลาง และธนาคารกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจในชั้น
สุดท้ายเกี่ยวกับปัญหาสำคัญ ๆ ขององค์การ

องค์การมีหน้าที่จะเรียกเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
กับเงินฝากจากธนาคารที่ประกันการฝาก มาทำการตรวจสอบได้ทุกโอกาส และอาจเผยแพร่
ข้อมูลดังกล่าวได้หากจำเป็น ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ได้ขอความเห็นชอบจากธนาคารกลาง
ก่อนแล้ว 15

จากการศึกษาระบบการประกันเงินฝากของสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นก็
สามารถจะประมวลข้อดีและข้อเสียของการประกันเงินฝากดังนี้

15 ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "การประกันเงินฝากในอินเดีย,"
สรุปบทความการเงิน และการธนาคาร, หน้า 11 - 15.

ข้อดีของการประกันเงินฝากคือ

1. ลดปริมาณธนาคารที่ต่อมเลือกกิจการ การประกันเงินฝากจะเป็นการช่วยเสริมสร้างความมั่นใจของผู้ฝากต่อสถาบันธนาคารว่าเงินฝากของตนจะได้รับความคุ้มครองจากวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ความมั่นใจดังกล่าวนี้ย่อมเป็นทางหนึ่งทำให้ลดสาเหตุการล้มเลิกกิจการธนาคารได้

2. ลดอัตราการสูญเสียประโยชน์ของผู้ฝาก ก่อนที่จะมีการประกันเงินฝากธนาคารที่ต่อมเลือกกิจการต้องตกอยู่ในความดูแลของผู้พิทักษ์ทรัพย์ตามคำสั่งของศาล และกวาสินทรัพย์ของธนาคารจะขายทอดตลาดเป็นทรัพย์สินเสร็จเรียบร้อย ก็มักจะใช้ระยะเวลาเวลานาน ทำให้เงินฝากของลูกค้าธนาคารขาดประโยชน์ไปมาก แต่หากได้มีการประกันเงินฝาก องค์การประกันเงินฝากก็จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ธนาคารที่เป็นสมาชิกการประกันเงินฝากซึ่งต่อมเลือกกิจการ จะช่วยย่นระยะเวลาในการจัดการกับสินทรัพย์ต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การที่องค์การเป็นผู้นำจูงทางการเงินของธนาคารนั้นอยู่ จะทำให้สินทรัพย์ของธนาคารสามารถเปลี่ยนออกเป็นทรัพย์สินได้ในราคาที่เป็นธรรมไม่ถูกกดหรือเอาเปรียบแต่อย่างใด และหากในกรณีจำเป็นองค์การก็อาจจะใช้เงินสำรองของตนเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการรอเวลาให้สินทรัพย์บางอย่างของธนาคารมีราคาดีเสียก่อนจึงจะจำหน่ายออกไป

3. รักษาเสถียรภาพของปริมาณเงิน การประกันเงินฝากจะมีส่วนสำคัญในการช่วยป้องกันวิกฤติการณ์ทางการเงินที่สืบเนื่องจากการล้มเลิกกิจการของธนาคารได้ ดังที่กล่าวในข้อ 1 การประกันเงินฝากจะช่วยลดปริมาณธนาคารที่ต่อมเลือกกิจการ ซึ่งการประกันเงินฝากจะช่วยพยุงปริมาณเงินฝากส่วนใหญ่ไว้มิให้สูญเสียไป จึงเป็นการช่วยรักษาเสถียรภาพของปริมาณเงินได้ทางหนึ่ง

4. ส่งเสริมนโยบายและการดำเนินงานของธนาคารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หน้าที่หนึ่งทางด้านการประกันเงินฝาก องค์การประกันเงินฝากจะได้รับมอบอำนาจให้ทำการตรวจสอบธนาคารที่เป็นสมาชิกการประกันเงินฝาก และเขาควบคุมการดำเนินงานธนาคารเหล่านั้นอย่างใกล้ชิด หลักจากทำการตรวจสอบแต่ละครั้ง ก็จะเป็นหน้าที่ของ

องค์การที่จะจัดทำรายงานเกี่ยวกับผลการตรวจสอบ ตลอดจนให้คำแนะนำต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายและการดำเนินงานของธนาคารให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องที่จะนำไปสู่การล้มเลิกกิจการของธนาคารด้วย

ข้อเสียของการประกันเงินฝาก คือ

1. การประกันเงินฝากเป็นการฝ่าฝืนกฎข้อแรกของการประกันภัยในแง่ที่ว่า ค่าเบี้ยประกันไม่ได้แปรเปลี่ยนตามความเสี่ยง ธนาคารที่มีฐานะมั่นคงต้องชำระค่าประกันเท่ากับธนาคารที่มีฐานะการเงินค่อยกว่า ซึ่งจะมีผลให้ธนาคารที่มีขนาดใหญ่ไม่พึงพอใจ เพราะธนาคารที่มีความล้มเหลวในการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นธนาคารขนาดเล็ก

2. การประกันเงินฝากเป็นการช่วยเหลือธนาคารที่ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการ และธนาคารที่มีฐานะไม่มั่นคงให้อยู่ในระดับการแข่งขันระดับเดียวกับธนาคารที่มีการจัดการดี และธนาคารที่มั่นคง เพราะผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ไม่สามารถที่จะตัดสินใจได้ว่า ธนาคารใดมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากกว่ากัน ซึ่งเป็นข้อเสียเปรียบของธนาคารที่มีการจัดการดี และธนาคารที่มั่นคง

3. การประเมินค่าเบี้ยประกันของธนาคารแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับยอดเงินฝากทั้งสิ้น คอปี้ ไม่ได้ประเมินจากจำนวนเงินฝากทั้งสิ้นที่อยู่ในข่ายได้รับการประกัน ทำให้ธนาคารต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันซึ่งถือเป็นค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งของธนาคารในจำนวนมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าข้อดีของการประกันเงินฝากมีมากกว่าข้อเสีย การประกันเงินฝากจะมีส่วนช่วยให้งานดำเนินงานของธนาคารมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีส่วนสำคัญในการสร้างความนิยมแก่ผู้ฝากเงินไว้กับธนาคารในด้านความมั่นใจว่าเงินฝากของตนได้รับการประกันจากเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลให้ธนาคารต้องล้มเลิกกิจการได้ การตรวจสอบและการควบคุมการดำเนินงานของธนาคารที่เป็นสมาชิกการประกันเงินฝากโดยใกล้ชิดขององค์การประกันเงินฝากจะช่วยลดอัตราการเพิ่มของปริมาณธนาคารที่ต้องปิดกิจการได้ทางหนึ่งด้วย