

ประเด็นปัญหานโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ
ที่เป็นตัวกลางทางการเงิน



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.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Problems in Policy and Law Supervising Specialized Financial Institutions which
function as Intermediaries

Mr. Itsara Sujaree



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 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ประเด็นปัญหา นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับ
	สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน
โดย	นายอิสรา สุจारी
สาขาวิชา	กฎหมายการเงินและภาษีอากร
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	อาจารย์ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์กฤษฎา จินะวิจารณ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(อาจารย์ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ดำรงศักดิ์ ณ ระนอง)

อิสรา สุจารี : ประเด็นปัญหานโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Problems in Policy and Law Supervising Specialized Financial Institutions which function as Intermediaries) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.ศักดา ธนิตกุล, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: อ.ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี, 305 หน้า.

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสถาบันการเงินของรัฐหรือรัฐถือหุ้นร่วมอยู่ด้วย จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ โดยอยู่ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย แต่เนื่องด้วยปัญหาทางนโยบายและกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจแตกต่างกันไปในแต่ละฉบับ และปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสม เพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั้งด้านความมั่นคง นโยบาย ความเป็นเจ้าของ และปัญหาการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่เป็นตัวกลางทางการเงินอันมีลักษณะล่องล้าไปแย้งการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินเอกชนอีกด้วย ดังนั้น การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจควรปรับแก้บทบัญญัติในระดับพระราชบัญญัติให้มีมาตรฐานเดียวกัน มีกฎเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะ ครอบคลุมทั้งด้านความมั่นคง นโยบาย ความเป็นเจ้าของ การทำธุรกรรมต่างๆ และควรให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการสั่งการแก้ไข กรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่ตรวจสอบ รวมถึงกรณีรัฐบาลใช้นโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม จะต้องสอดคล้องกับวินัยการเงินการคลัง เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีความมั่นคง เกิดการแข่งขันในภาคการเงินที่เป็นธรรม และสามารถแก้ไขจุดอ่อนในระบบการเงินของประเทศเพื่อให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป

สาขาวิชา กฎหมายการเงินและภาษีอากร

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม

5686280534 : MAJOR FINANCE AND TAX LAWS

KEYWORDS: SPECIALIZE FINANCIAL INSTITUTION / QUASI-FISCAL / BANK OF THAILAND / GOVERNMENT SAVING BANK / GOVERNMENT HOUSING BANK / BANK FOR AGRICULTURE / ISLAMIC BANK

ITSARA SUJAREE: Problems in Policy and Law Supervising Specialized Financial Institutions which function as Intermediaries. ADVISOR: PROF. DR.SAKDA THANITCUL, CO-ADVISOR: LECTURERCHANCHAI BOONRITCHAISRI, 305 pp.

Specialized financial institutions are financial institutions where belongs to government or the its shares held by the government which are established under specific laws by the Ministry of Finance. This thesis is targeted to educate specifically at specialized financial institutions such as The Government Saving Bank, The Government Housing Bank, The Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives and the Islamic Bank of Thailand. As of each policy and related applicable laws in the supervision of specialized financial institutions are different also its improper management. In order forthe supervision to be effective to cover the security, policies, ownership and the issues from the transactions of specialized financial institutions as financial middleman which overrun the transactions of private financial institutions as well. Therefore, the supervision of specialized financial institutions should refine the regulatory provisions to create the same standard which occurs specific regulations to cover the security, policies, ownership, transactions and should grant authority to the Bank of Thailand to issue an order to refine. In case specialized financial institutions fail to comply with the auditing criteria including the government issues quasi-fiscal policies through specialized financial institutions both directly and indirectly, those have to comply with monetary and fiscal discipline enable the specialized financial institutions have stability and able to compete fairly in the monetary sector also refine the weakness in monetary system of the country for the purpose of sustainable growth in future.

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

Academic Year: 2015 Advisor's Signature

Co-Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความสำเร็จจากความเมตตากรุณาอย่างดียิ่งจากท่านศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และ อาจารย์ชาญชัย บุญฤทธิ์ไชยศรี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา ตรวจสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำในการเขียน และ ข้อคิดเห็นต่างๆที่เป็นประโยชน์สำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์กฤษณา จินะวิจารณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ายังรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์ดำรงศักดิ์ ณ ระนอง หัวหน้านิติกรอาวุโส ฝ่ายกฎหมายและคดีธนาคารแห่งประเทศไทย ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ายังรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำปรึกษา ตรวจสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำในการเขียนและการแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เจ้าหน้าที่ธนาคารออมสิน สำนักงานใหญ่ และเจ้าหน้าที่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย สำนักงานใหญ่ ที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการค้นหาข้อมูลต่างๆที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์อย่างยิ่ง

ขอขอบคุณคุณกรรณรัตน์ วิเศษธรรมภัทร์ และคุณธิฎาพัทธ์ เกาห์ประเสริฐ ที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในข้อมูลประเทศมาเลเซีย

ขอขอบคุณเพื่อน พี่ ๆ น้อง ๆ ร่วมคณะนิติศาสตร์และร่วมรุ่นสาขาวิชากฎหมายการเงิน และภาชีอากรทุกท่าน ตลอดจนอาจารย์ชนิสา งามอภิชน ที่ให้คำแนะนำ ความช่วยเหลือ ความห่วงใย และกำลังใจ ตลอดการเขียนวิทยานิพนธ์จนแล้วเสร็จ

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และกัลยาณมิตรทั้งหลายที่ได้ให้การสนับสนุนในทุก ๆ ด้าน และเป็นกำลังใจอันสำคัญ ในการศึกษาและทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ทั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาด หรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฑ
สารบัญรูปภาพ.....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	5
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 ระบบสถาบันการเงินในประเทศไทย.....	6
2.1 ความหมายของสถาบันการเงิน	6
2.2 องค์ประกอบของสถาบันการเงิน.....	7
2.3 บทบาทหน้าที่และความสำคัญของสถาบันการเงิน	9
2.4 ประเภทของสถาบันการเงิน	11
บทที่ 3 ลักษณะของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ.....	12
3.1 แนวคิดและความเป็นมาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ.....	12
3.1.1 แนวคิดของสถาบันการเงิน	12
3.1.2 ความเป็นมาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ.....	14

3.2 ความหมายและความสำคัญของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ.....	16
3.2.1 ความหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ.....	16
3.2.2 ความสำคัญของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ.....	17
3.3 ประเภทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ.....	18
3.3.1 สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน.....	18
3.3.1.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.....	18
3.3.1.1.1 ความเป็นมาของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ..	18
3.3.1.1.2 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของธนาคารเพื่อ การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร.....	20
3.3.1.2 ธนาคารออมสิน.....	26
3.3.1.2.1 ความเป็นมาของธนาคารออมสิน.....	26
3.3.1.2.2 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของธนาคารออมสิน.....	28
3.3.1.3 ธนาคารอาคารสงเคราะห์.....	30
3.3.1.3.1 ความเป็นมาของธนาคารอาคารสงเคราะห์.....	30
3.3.1.3.2 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของธนาคารอาคาร สงเคราะห์.....	33
3.3.1.4 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย.....	39
3.3.1.4.1 ความเป็นมาของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย.....	39
3.3.1.4.2 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของธนาคารอิสลามแห่ง ประเทศไทย.....	40
3.3.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน.....	43
3.3.2.1 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.).....	43
3.3.2.2 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)..	44
3.3.2.3 บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.).....	45

3.3.3.4 บริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัท (บ.ต.ท.).....	46
3.4 ความสำคัญในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	47
3.5 แนวความคิดในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	50
3.5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายกึ่งการคลัง.....	50
3.5.1.1 ความหมายนโยบายกึ่งการคลัง.....	50
3.5.1.2 รูปแบบของนโยบายกึ่งการคลัง	51
3.5.1.3 ข้อดีของการใช้นโยบายกึ่งการคลัง	52
3.5.1.4 ผลกระทบของนโยบายกึ่งการคลัง.....	53
3.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล.....	53
3.5.3 แนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน	55
3.5.4 แนวคิดการจัดทำระบบเตือนภัยทางการเงิน (Early Warning System)	58
3.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน.....	59
3.6.1 โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	59
3.6.1.1 พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489	59
3.6.1.1.1 วัตถุประสงค์และความสามารถในการดำเนินธุรกิจ	59
3.6.1.1.2 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร.....	62
3.6.1.1.3 อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล.....	65
3.6.1.1.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง.....	66
3.6.1.1.5 การสอบบัญชี	66
3.6.1.2 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 ...	66
3.6.1.2.1 วัตถุประสงค์และความสามารถในการดำเนินธุรกิจ	66
3.6.1.2.2 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร.....	70
3.6.1.2.3 อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล.....	73

3.6.1.2.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง.....	75
3.6.1.2.5 การสอบบัญชี	75
3.6.1.3 พระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496.....	75
3.6.1.3.1 วัตถุประสงค์และความสามารถในการดำเนินธุรกิจ	75
3.6.1.3.2 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร.....	77
3.6.1.3.3 อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล.....	81
3.6.1.3.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง.....	82
3.6.1.3.5 การสอบบัญชี	82
3.6.1.4 พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545.....	82
3.6.1.4.1 วัตถุประสงค์และความสามารถในการดำเนินธุรกิจ	82
3.6.1.4.2 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร.....	85
3.6.1.4.3 อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล.....	88
3.6.1.4.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง.....	89
3.6.1.4.5 การสอบบัญชี	90
3.6.2 โดยกฎหมายอื่น.....	90
3.6.2.1 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.....	90
3.6.2.2 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518	91
3.6.2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของ รัฐ พ.ศ. 2502.....	92
3.6.2.4 พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558	93
3.6.3 สรุปการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	95
3.7 องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	99
3.7.1 กระทรวงการคลัง	99

3.7.1.1 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.....	99
3.7.1.2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ.....	100
3.7.2 ธนาคารแห่งประเทศไทย.....	101
3.7.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.....	106
3.7.4 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	107
บทที่ 4 เปรียบเทียบการควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ใน ประเทศมาเลเซีย.....	109
4.1 ระบบสถาบันการเงินในประเทศมาเลเซีย.....	109
4.1.1 ธนาคารกลาง.....	109
4.1.2 สถาบันการเงิน.....	109
4.1.3 ศูนย์การเงินนานาชาติระบบอิสลาม (Malaysia International Islamic Financial Centre).....	112
4.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับสถาบันการเงินในประเทศมาเลเซีย.....	112
4.2 ภาพรวมของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (DFIs) หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจใน ประเทศมาเลเซีย.....	116
4.2.1 ความหมายของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา.....	116
4.2.2 บทบาทและหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา.....	117
4.2.3 รูปแบบการดำเนินงานของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา.....	117
4.2.4 สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง แห่ง ประเทศมาเลเซีย.....	118
4.2 แนวทางการควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินในประเทศ มาเลเซีย.....	118
4.2.1 นิยามของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา และหน้าที่ของธนาคารกลาง.....	118
4.2.2 การกำกับดูแล การบริหารกิจการ และส่วนของผู้ถือหุ้น.....	119

4.2.3	ข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ	127
4.2.4	การกำกับดูแลด้านความมั่นคง.....	133
4.2.5	การจัดการกับกองทุนรัฐบาล	136
4.2.6	การควบคุมกรณีไม่อาจชำระหนี้ได้	139
4.2.7	ผู้ตรวจสอบบัญชีและการบัญชี.....	145
4.2.8	การตรวจสอบและการสืบสวน	152
4.2.9	การกำกับดูแลทั่วไป.....	162
4.2.10	หลักเกณฑ์การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ ตามแนบท้าย พระราชบัญญัติ ฯ.....	171
บทที่ 5	วิเคราะห์ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย	175
5.1	ปัญหาทางนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่ เป็นตัวกลางทางการเงิน.....	175
5.1.1	ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกำกับด้านความมั่นคง (Stability).....	176
5.1.2	ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกำกับด้านนโยบาย (Policy)	183
5.1.3	ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกำกับด้านความเป็นเจ้าของ (Owner)	193
5.2	ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎเกณฑ์กลางในการควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ที่เป็นตัวกลางทางการเงิน	199
5.3	ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็น ตัวกลางทางการเงิน อันมีลักษณะเดียวกันกับสถาบันการเงินอื่นของเอกชน	206
5.3.1	ปัญหากรณีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป.....	206
5.3.2	ปัญหากรณีการให้สินเชื่อนอกเหนือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง.....	208
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	211
6.1	บทสรุป	211
6.2	ข้อเสนอแนะ	216

6.2.1 การกำกับด้านความมั่นคง.....	216
6.2.2 การกำกับด้านนโยบาย.....	217
6.2.3 การกำกับด้านความเป็นเจ้าของ.....	219
6.2.4 การกำกับโดยใช้กฎเกณฑ์กลางในการกำกับดูแล	221
6.2.5 การกำกับการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน... 222	
รายการอ้างอิง	224
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	305



สารบัญตาราง

ตาราง 1 แสดงผลประกอบการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในระยะ 5 ปี.....	25
ตาราง 2 ภาพรวมผลการดำเนินงานของธนาคารออมสิน ข้อมูล ณ ปี 2557	29
ตาราง 3 ฐานะทางการเงินของธนาคารออมสิน ข้อมูล ณ ปี 2557.....	30
ตาราง 4 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบปีบัญชี 2557 กับ 2558	36
ตาราง 5 งบกำไรขาดทุนธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบปีบัญชี 2557 กับ 2558.....	37
ตาราง 6 อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบปีบัญชี 2557 กับ 2558.....	38
ตาราง 7 หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบปีบัญชี 2557 กับ 2558...	39
ตาราง 8 เงินงบประมาณที่ได้รับและการจ่ายเงินนำส่งรัฐหรือเงินปันผลธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบปีบัญชี 2555, 2556, 2557	39
ตาราง 9 เปรียบเทียบบทบัญญัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงิน.....	96
ตาราง 10 ความถี่ของการตรวจสอบสำนักงานใหญ่ของสถาบันการเงิน.....	105

สารบัญรูปภาพ

รูป 1	สรุปการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทย	98
-------	---	----



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสภาพการณ์ที่สถาบันการเงินเอกชนหรือธนาคารพาณิชย์ โดยทั่วไปไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของผู้ประกอบการและประชาชนได้ หรือไม่สามารถให้บริการได้ เนื่องจากผู้ประกอบการนั้นมีความเสี่ยงสูง ขณะผลตอบแทนไม่คุ้มกับต้นทุนและผลกำไรที่ต้องการ ดังนั้น ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ทั่วถึง และบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาได้ในเวลาอันสมควร ภาครัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินตามกลไกตลาดปกติ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาของระบบการเงินในภาวะที่ไม่ปกติ หรือระบบการเงินที่ยังมีความอ่อนแอ ซึ่งกลไกดังกล่าว คือ กลไกในการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์และภารกิจรอบดำเนินงานอย่างชัดเจน ในการเข้าไปเป็นส่วนเติมเต็มในระบบการเงินที่ภาคเอกชนยังขาดอยู่¹

ภาครัฐจึงจำเป็นต้องจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เรียกว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions :SFIs) โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการรับฝากเงินจากประชาชน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไม่มีการรับฝากเงินจากประชาชน ซึ่งในปัจจุบันสถาบันการเงินที่มีการรับฝากเงินจากประชาชนมีทั้งหมด 4 ธนาคาร ได้แก่

1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ การประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม การดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เพื่อใช้ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์²

2. ธนาคารออมสิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจ รับฝากเงินออมสิน ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน รับฝากเงินออมสิน เพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว ทำการรับจ่ายและโอนเงิน ชื่อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย ลงทุน

¹ สภัทพร ธรรมมาภรณ์พิลาศ, การวิเคราะห์การเงินทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (2551), หน้า. 1

² มาตรา 9, 10 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2509

เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาต การออมสินอื่นๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ และกิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้³

3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีอาคารและหรือที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย⁴

4. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ยและดำเนินกิจการของธนาคารตามที่ไม่ขัดกับหลักการของศาสนาอิสลาม โดยเน้นการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายย่อยที่นับถือศาสนาอิสลาม⁵

ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลใช้นโยบายกึ่งคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ของไทยโดยผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจมาโดยตลอด เช่น โครงการพักหนี้เกษตรกร โครงการธนาคารประชาชน โครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่างๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2550 จากวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงินของสหรัฐฯ ส่งผลให้เศรษฐกิจทั่วโลกอยู่ในภาวะตึงตัวสถาบันการเงินและบริษัทชั้นนำในหลายประเทศประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง และเกิดภาวะล้มละลายหรือปิดกิจการ และเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาวิกฤตการเงินโลกที่กำลังลุกลามและทวีความรุนแรงเป็นวงกว้างสู่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย โดยใช้นโยบายกึ่งคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจค่อนข้างมาก ในโครงการประชานิยมต่างๆ และการบริหารจัดการของธนาคารที่ผิดพลาด ทำให้เงินกองทุนที่มีอยู่ในแต่ละสถาบันการเงินไม่เพียงพอต่อการรับธุรกรรมทั้งด้านสินเชื่อและส่งผลให้สินเชื่อและการค้าประกันสินเชื่อ มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามนโยบายรัฐบาลที่มีมาตรการต่างๆ ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประกอบกับในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเช่นนี้ ทำให้ความเสี่ยงด้านเครดิตเพิ่มสูงขึ้น แต่การให้สินเชื่อกลับเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ความพอเพียงของเงินกองทุนจึงมีความสำคัญต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่รับฝากเงินประชาชน และสถาบันการเงินที่มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินตราต่างประเทศ และการวางแผนทางหรือหลักเกณฑ์ในการกำกับ ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้เป็นมาตรฐานที่ยอมรับได้ ในส่วนการดำเนินการในนโยบายกึ่งคลังให้มีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้มีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงเป็นเหตุให้รัฐจำเป็นต้องนำเงินงบประมาณแผ่นดินอุดหนุนเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่าที่เกิดความเสียหายจากการที่สถาบันการเงินดำเนินการนโยบาย

³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

⁴ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496

⁵ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

กึ่งการคลัง เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการรับฝากเงินจากประชาชนในปัจจุบันจึงพบปัญหา ดังนี้

ปัญหาการกำกับดูแลในแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐแตกต่างกันไปในแต่ละระดับขาดบทบัญญัติที่ใช้กำกับดูแลเป็นการทั่วไป ที่จะทำให้การกำกับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพครอบคลุมทั้งด้านความมั่นคง นโยบาย และความเป็นเจ้าของ

ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 1/2558 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐโดยให้ครอบคลุมถึงการออกกฎเกณฑ์กำกับดูแล การตรวจสอบตามความเหมาะสมของผู้บริหาร ติดตามและตรวจสอบ รวมถึง ส่งเสริมให้มีการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐดำเนินการที่ไม่เหมาะสม แต่ในปัจจุบันตามมาตรา 120 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจมอบให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบอำนาจตามกฎหมายให้เข้าไปกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐได้เพียงระดับหนึ่ง เช่น การเข้าไปตรวจสอบผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเสนอผลตรวจสอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาต่อไปเท่านั้น เป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการถอดถอนคณะกรรมการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ หรือกรณีกรรมการหรือผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจกระทำผิดหรือเกิดการทุจริตต่างๆ ก็จะสามารถลงโทษและแก้ไขได้ทันที อีกทั้งยังขาดกฎเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐอันจะทำให้การควบคุมกำกับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งชัดเจน และมีกรอบการทำธุรกรรมตามกฎหมายที่กำหนดเท่านั้น จึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะนำเกณฑ์ของสถาบันการเงินของเอกชนมาบังคับปรับได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องการกำกับดูแลสถาบันการเงินของเอกชนเป็นหลัก จึงไม่เหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

ปัญหาการทำธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน อันมีลักษณะเดียวกันกับสถาบันการเงินอื่นของเอกชน ที่มีการล่องล้าไปแย่งการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินของเอกชน จนทำให้เอกชนมีปัญหาต้นทุนเพิ่มขึ้นสูงอย่างไม่ควรเป็น ทั้งการรับฝากเงินจาก

ประชาชนและการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ได้เข้าไปแย่งลูกค้าสถาบันการเงินของเอกชนอย่างต่อเนื่อง เช่น การระดมเงินฝากของธนาคารรัฐทั้งในส่วนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน ที่สามารถออกเป็นสลากออมทรัพย์ (ธ.ก.ส.) และสลากออมสิน จูงใจให้ผู้ฝากเงินจากธนาคารพาณิชย์จำนวนมากมาซื้อสลากของธนาคารรัฐทั้งสองแห่ง และการที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐปล่อยกู้รายใหญ่ให้แก่รัฐวิสาหกิจรายใหญ่ได้⁶

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสมควรที่จะศึกษาปัญหา นโยบายและกฎหมายในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน โดยเฉพาะที่มีการรับฝากเงินจากประชาชน เพื่อให้เกิดการแข่งขันในภาคการเงินที่เป็นธรรม และป้องกันผลกระทบต่อระบบการเงินในระยะต่อไป เช่น การแข่งขันด้านเงินฝากซึ่งอาจทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของเอกชนมีต้นทุนเพิ่มขึ้น และส่งผ่านต้นทุนที่เพิ่มขึ้นไปยังกลุ่มลูกค้าที่ไม่ได้มีอำนาจต่อรองสูง ซึ่งจะขัดกับเจตนารมณ์ของการมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตามกฎหมายที่จัดตั้งในแต่ละสถาบันการเงินนั้น เพื่อช่วยแก้ไขจุดอ่อนของระบบโดยรวม ให้กลับมาเน้นบทบาทตามพันธกิจ วัตถุประสงค์ ไม่ทำธุรกิจที่ก้าวล้ำไปแข่งขันกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของเอกชนที่อาจไม่มีความถนัด พร้อมกับยกระดับการดำเนินงานให้เป็นสากล รวมทั้ง จัดทำรายงานตามมาตรฐานบัญชีสากล โดยที่ยังสามารถสนองนโยบายรัฐบาลต่อไป ซึ่งการดำเนินการในทิศทางดังกล่าวจะเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และอำนวยประโยชน์ต่อระบบการเงินของประเทศให้มีความมั่นคงและเติบโตได้อย่างยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาเข้าใจระบบ นโยบาย รูปแบบการกำกับ และปัญหาทางกฎหมาย ของสถาบันการเงินของไทย และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นตัวกลางทางการเงิน ศึกษาแนวทางของประเทศมาเลเซียเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ ตลอดจนสามารถเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ที่เป็นตัวกลางทางการเงิน โดยมีการรับฝากเงินจากประชาชนได้เป็นการทั่วไป

⁶ เกียรติศักดิ์ ผิวเกลี้ยง, "[ออนไลน์] วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558. แหล่งที่มา:

:<http://www.posttoday.com /วิเคราะห์/เศรษฐกิจ/221938/แบงก์รัฐ-เร่งฟองสบู่เศรษฐกิจ>

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน โดยมีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไปและให้สินเชื่อเป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 รวมทั้งกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมายที่ใช้กำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ไม่มีบทบัญญัติที่ใช้กำกับเป็นการทั่วไป จึงต้องบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เพื่อนำมาใช้บังคับกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นการทั่วไป และเพื่อแก้ไขปัญหาการระดมเงินฝากและปล่อยสินเชื่ออันเป็นลักษณะที่แข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชนอย่างไม่เหมาะสมและนอกเหนือภารกิจของตน

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary research) ศึกษาค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เข้าใจระบบ นโยบาย รูปแบบการกำกับ และปัญหาทางกฎหมาย ของสถาบันการเงินของไทย และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ตลอดจนสามารถเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคำกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน โดยมีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไปได้

บทที่ 2 ระบบสถาบันการเงินในประเทศไทย

2.1 ความหมายของสถาบันการเงิน

สถาบันการเงิน หมายถึง องค์กรทางการเงินที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินงานทางการเงิน โดยทำหน้าที่เป็นสื่อกลางทางการเงิน (Financial Intermediaries) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนไหวของเงินให้ถ่ายเทหมุนเวียนได้สะดวก⁷

Robert O. Edmister ได้ให้ความหมาย สถาบันการเงิน หมายถึง “องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเอเจนต์ นายหน้า และตัวกลางในการทำธุรกรรมทางการเงิน”⁸

Peter S. Rose และ James W. Kolari ได้ให้ความหมาย สถาบันการเงิน หมายถึง “องค์กรธุรกิจที่มีสินทรัพย์หลักเป็นสินทรัพย์ทางการเงินหรือสิทธิเรียกร้อง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของ หุ้น พันธบัตร สินเชื่อ แทนที่จะเป็นสินทรัพย์ที่จับต้องได้ เช่น อาคาร อุปกรณ์ เครื่องมือ วัตถุดิบ เป็นต้น สถาบันการเงินจะสร้างสินเชื่อแก่ลูกค้าหรือเข้าซื้อหลักทรัพย์ในตลาดทางการเงิน ทั้งยังมีบทบาทในการเสนอ บริการทางการเงินอันหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการลูกค้า”⁹

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้ให้นิยามความหมายของสถาบันการเงินไว้ดังนี้

มาตรา 4 “สถาบันการเงิน” หมายความว่า

- (1) ธนาคารพาณิชย์
- (2) บริษัทเงินทุน
- (3) บริษัทเครดิตฟองซิเออร์

จากนิยามข้างต้นสามารถอธิบายได้ดังนี้¹⁰

⁷ ชนินทร์ พิทยาวิริธ, ตลาดการเงินในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์ พรินติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 2534), หน้า. 111.

⁸ Robert Edmister, "Financial Institutions: Markets & Management " (1987). p. 7.

⁹ James W. Kolari Peter S. Rose, "Financial Institutions: Market & Management," (1987). p.7.

¹⁰ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "[ออนไลน์] วันที่ 28 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/FIStructure/Documents/financialstructure.pdf>

ธนาคารพาณิชย์ เป็นตัวกลางหลักในการระดมเงินฝากจากผู้ฝากเงินเพื่อปล่อยสินเชื่อแก่ภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์แบ่งออกเป็น ธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ และสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

บริษัทเงินทุน เป็นการระดมเงินทุนจากประชาชนในรูปของตัวสัญญาใช้เงิน และใช้เงินนั้นในการประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์ กิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา กิจการเงินทุนเพื่อการจำหน่ายและการบริโภค และกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นการระดมเงินทุนจากประชาชนในรูปของตัวสัญญาใช้เงิน และใช้เงินนั้นเพื่อประกอบธุรกิจให้กู้ยืมโดยวิธีรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ รับซื้ออสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาขายฝาก เป็นต้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2 องค์ประกอบของสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินในประเทศไทย ประกอบด้วย ดังนี้¹¹

ธนาคารพาณิชย์ เป็นตัวกลางหลักในการระดมเงินฝากจากผู้ฝากเงินเพื่อปล่อยสินเชื่อแก่ภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์แบ่งออกเป็น ธนาคารพาณิชย์เต็มรูปแบบ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ และสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะในการจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาเฉพาะด้านของรัฐบาล เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธ.อ.ส.) และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธ.ส.น.) เป็นต้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามลำดับ

บริษัทเงินทุน เป็นการระดมเงินทุนจากประชาชนในรูปของตัวสัญญาใช้เงิน และใช้เงินนั้นในการประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์ กิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา กิจการเงินทุนเพื่อการ

¹¹ เฟิงอ้าง

จำหน่ายและการบริโภค และกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นการระดมเงินทุนจากประชาชนในรูปของตั๋วสัญญาใช้เงิน และใช้เงินนั้นเพื่อประกอบธุรกิจให้กู้ยืมโดยวิธีรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ รับซื้ออสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาขายฝาก เป็นต้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน จัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของสมาชิกที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกันสมาชิกจะสะสมทรัพย์ร่วมกันเพื่อเป็นทุนดำเนินการให้สมาชิกที่มีความเดือดร้อนเป็นผู้กู้ยืมนำไปใช้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะได้รับการจัดสรรสู่สมาชิกในรูปแบบของดอกเบี้ย เงินปันผล และสวัสดิการต่างๆ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

โรงรับจำนำ เป็นสถานที่รับจำนำสิ่งของเป็นประกัน จำกัดจำนวนเงินแต่ละรายไม่เกินหนึ่งแสนบาท โดยมีข้อตกลงว่าจะได้ไถ่คืนในภายหลัง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กองทุนรวมตลาดเงิน เป็นกองทุนรวมที่เน้นลงทุนในเงินฝากของธนาคาร หรือตราสารหนี้ระยะสั้นที่มีอายุคงเหลือไม่เกิน 1 ปี เช่น ตั๋วเงินคลัง ตั๋วแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน หรือพันธบัตรและหุ้นกู้เอกชนที่มีอายุคงเหลือไม่เกิน 1 ปี โดยอายุเฉลี่ยของตราสารหนี้ในกองทุนจะไม่เกิน 3 เดือน และเป็นกองทุนเปิดที่ผู้ลงทุนสามารถซื้อขายหน่วยลงทุนได้ทุกวัน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กองทุนรวม เป็นเครื่องมือในการลงทุนที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบ มีจุดมุ่งหมายเพื่อผลตอบแทนที่ดีที่สุด ภายใต้การอบความเสี่ยงที่ผู้ลงทุนยอมรับได้ เหมาะสำหรับผู้ลงทุนรายย่อยที่ต้องการลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุน แต่มีข้อจำกัดในการลงทุน เช่น มีเงินลงทุนจำกัด ขาดความรู้และประสบการณ์ เป็นต้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

บริษัทประกันภัย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) บริษัทประกันชีวิต รับประกันต่อความสูญเสียหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยบริษัทฯ สัญญาว่าจะจ่ายชดเชยให้ผู้เอาประกันเมื่อมีการเสียชีวิต และอาจมีความคุ้มครองอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น การประกันกรณีทุพพลภาพ การประกันกรณีสูญเสียอวัยวะ การประกันสุขภาพ เป็นต้น 2) บริษัทประกันวินาศภัย แบ่งได้ 4

ประเภท ได้แก่ การประกันอัคคีภัย การประกันรถยนต์ การประกันทางทะเลและขนส่งและการประกันเบ็ดเตล็ด บริษัทประกันภัยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นกองทุนที่นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้น โดยลูกจ้างต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งนายจ้างส่งเงินสมทบ จึงอาจกล่าวได้ว่ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้สวัสดิการแก่ลูกจ้าง ซึ่งเงินกองทุนนี้จะถูกนำไปบริหารให้เกิดผลตอบแทนและนำมาเฉลี่ยให้กับสมาชิกกองทุนตามสัดส่วนที่แต่ละคนมีอยู่ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

บริษัทที่ให้สินเชื่อ เป็นธุรกิจที่ไม่รับฝากเงินจากประชาชน แต่ให้กู้ยืมแก่ผู้ที่ต้องการเงินทุน เช่น บัตรเครดิตสินเชื่อส่วนบุคคล เป็นต้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

บริษัทบริหารสินทรัพย์ทำหน้าที่บริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 บริษัทหลักทรัพย์ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทต่างๆ เช่น การเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ การค้าหลักทรัพย์ การจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ การจัดการกองทุนรวม การจัดการกองทุนส่วนบุคคล เป็นต้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

บริษัทรับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินตราต่างประเทศ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485

2.3 บทบาทหน้าที่และความสำคัญของสถาบันการเงิน

1. สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างผู้มีเงินออมกับผู้ประกอบกิจการที่ต้องการเงินลงทุนในกิจการต่างๆ โดยสถาบันการเงินใช้ความได้เปรียบของขนาดของเงินทุนที่รวบรวมจากการ

ออมต่างๆ เป็นฐาน ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารและการจัดการความเสี่ยงในการออมและการลงทุนของผู้มีเงินออม¹²

2. สถาบันการเงินทำหน้าที่จัดสรรและบริหารการไหลเวียนของเงินทุนในระบบเศรษฐกิจ การประกอบธุรกิจโดยการให้สินเชื่อ ในรูปแบบของนิติกรรม สัญญาต่างๆ ในการพาณิชย์ เช่น การให้กู้ยืมเงิน การใช้เช็คในการชำระหนี้เงิน การให้การค้ำประกันในมูลหนี้ต่างๆ การเปิดเล็ดเตอร์ออฟเครดิต เพื่อชำระหนี้ราคาซื้อขายสินค้า-บริการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ ฯลฯ

3. สถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นสื่อของรัฐในการใช้นโยบายทางการเงิน เพื่อชี้แนะหรือปรับแต่งทิศทางของภาคกิจกรรมเศรษฐกิจต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ

4. สถาบันการเงินทำหน้าที่เสริมสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ เนื่องด้วยสามารถประกอบกิจการได้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

ในทางเศรษฐศาสตร์สถาบันการเงินมีความสำคัญเพิ่มเติมอีก 2 ประการ คือ¹³

1. ช่วยลดต้นทุนในการทำธุรกรรม (Transaction Costs) ต้นทุนทางธุรกรรม หมายถึง เวลาและเงินที่ต้องเสียไปในการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเป็นหลักของผู้มีเงินทุนส่วนเกิน ยกตัวอย่างเช่น หากบุคคลธรรมดา 2 ฝ่าย ทำธุรกรรมให้กู้ยืมเงินกันโดยไม่ผ่านสถาบันการเงิน บุคคลทั้งสองฝ่ายจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบข้อมูล ค่าใช้จ่ายในการทำสัญญา แต่หากมีการทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงินซึ่งมีขนาดใหญ่และมีการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) จะช่วยลดต้นทุนในการทำธุรกรรมได้ เนื่องจากสถาบันการเงินมีความชำนาญในการตรวจสอบข้อมูลมากกว่าบุคคลธรรมดา สัญญาในการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินสามารถถูกนำมาใช้ได้หลายครั้ง ทำให้ต้นทุนรวมลดลง

ช่วยลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (Asymmetric Information) ในตลาดการเงิน ผู้ทำธุรกรรมแต่ละฝ่ายจะไม่สามารถทราบถึงข้อมูลของอีกฝ่ายได้อย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง การมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกันในระหว่างผู้ทำธุรกรรมแต่ละฝ่ายเรียกว่าปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล ซึ่งการขาดแคลนข้อมูลที่เพียงพอก่อให้เกิดปัญหาในการทำธุรกรรม 2 ด้าน คือ

¹² พรชัย วิวัฒน์ภทรกุล, หลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยการให้บริการธนาคาร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า. 1

¹³ สีตาภา บัวเกษ, ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน, พิมพ์ครั้งที่ 3 พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2556), หน้า. 8.

ปัญหาการคัดเลือกที่ขัดประโยชน์ (Adverse Selection) เป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลที่เกิดขึ้นก่อนธุรกรรมจะเกิดขึ้น การคัดเลือกที่ขัดผลประโยชน์เกิดขึ้นเมื่อผู้ต้องการกู้ยืมเงินที่มีความเสี่ยงสูงมีโอกาสได้รับเงินกู้มากที่สุด เนื่องจากผู้ที่ต้องการกู้ยืมเงินเหล่านี้มีความพยายามในการหาเงินสูงและผู้ที่ต้องการให้กู้เงินก็ไม่ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงของผู้ที่ต้องการกู้เงิน

ปัญหาภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) เป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลหลังจากที่ธุรกรรมเกิดขึ้นแล้ว ภาวะภัยทางศีลธรรมคือความเสี่ยงที่ผู้กู้จะนำเงินที่ได้รับไปใช้ในทางที่เสี่ยงเกินกว่าที่ผู้ให้กู้จะยอมรับได้ และผู้ให้กู้ไม่สามารถตรวจสอบการใช้เงินของผู้กู้ได้

2.4 ประเภทของสถาบันการเงิน

ตามหลักการของระบบบัญชีประชาชาติ ประเทศไทย มีสถาบันการเงิน 3 ประเภท ได้แก่¹⁴

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)
2. สถาบันรับฝากเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ เครดิตยูเนียน และกองทุนรวมตลาดเงิน เป็นต้น
3. สถาบันการเงินที่ไม่รับฝากเงิน เช่น กองทุนรวม บริษัทประกันภัย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บริษัทที่ให้สินเชื่อ บริษัทบริหารสินทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทรับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น

ตามลักษณะความเป็นเจ้าของ แบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่

1. สถาบันการเงินเอกชน เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นต้น
2. สถาบันการเงินของรัฐ เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น

¹⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย, [ออนไลน์]. วันที่ 28 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/FIStructure/Documents/financialstructure.pdf>

บทที่ 3

ลักษณะของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

3.1 แนวคิดและความเป็นมาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

3.1.1 แนวคิดของสถาบันการเงิน

ระบบการเงิน (finance) เป็นระบบดำเนินการทางการเงินโดยผ่านสถาบันการเงินเป็นหลัก ซึ่งอยู่ในสถานภาพขององค์กรเอกชน หรือตัวแทนของรัฐ และสถาบันการเงินแรกที่มีความเก่าแก่และมีวิวัฒนาการความเป็นมาช้านานคือ ธนาคาร หรือ Bank ซึ่งมีรากฐานมาจากภาษาอิตาเลียนคือ Banco หรือในภาษาเยอรมันคือ Bank (joint stock fund)¹⁵

สมัยสังคมนิโบลอน¹⁶

สถาบันการเงินที่มีความเก่าแก่มากที่สุด และอุบัติขึ้นมาพร้อมกับสังคมนิโบลอนก่อนที่จะเริ่มมีการใช้เงินเป็นสื่อกลาง ในสังคมนิโบลอนการเก็บรักษาทรัพย์สิน การค้าขาย การให้กู้ยืม เป็นต้น ล้วนแต่ได้กระทำและวิวัฒนาการควบคู่ไปกับเทคนิคและวิธีการดำเนินการของธนาคาร ซึ่งธนาคารนั้นจัดได้ว่าเป็นพฤติกรรมทางสังคมที่มีต้นกำเนิดจากอาราม จากหลักฐานทางโบราณคดีทำให้ทราบว่าอารามแห่ง Ourouk เมือง Babylon เมื่อ 3,400-3,200 ปี ก่อนคริสตกาล เป็นอาคารเก่าแก่ที่สุดที่ถูกใช้เป็นที่ทำการธนาคาร

ผู้ทำหน้าที่นายธนาคารคือ นักบวชในอารามนั้น ซึ่งทรัพย์สินของธนาคารได้มาจากสิ่งของที่ผู้นำมาถวายเทพเจ้า รวมทั้งเครื่องสักการะจากบรรดาเจ้าเมือง และมีการจัดสรรที่ดินให้เช่า การให้ประชาชนกู้ยืมโดยมีการคิดดอกเบี้ย เป็นต้น การดำเนินการของธนาคารในยุคนี้ จัดอยู่ในลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่ใช้สิ่งของหรือบริการแลกเปลี่ยนกัน

ในระยะต่อมาได้มีการขยายตัวโดยขุนนางที่เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากเป็นผู้ประกอบกิจการ ในลักษณะของการให้เช่าที่ทำกินพร้อมกับการให้กู้ยืมไปพร้อมกัน จากการดำเนินกิจการของเจ้าของที่ดินจึงเป็นจุดเริ่มต้นของ การให้กู้ยืมแบบเครดิตฟองซิเอร์ และการจำนองแบบมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

ในระหว่าง 16-12 ศตวรรษก่อนคริสตกาล ได้มีการค้นพบเทคนิคใหม่ๆ ในการผลิตสินค้า และมีการค้นพบโลหะมีค่าเพิ่มมากขึ้น ทำให้กิจการค้าและกิจการเงินขยายตัว ธนาคารต่างๆ เริ่ม

¹⁵ Richard I Robinson, "Finance Institutions (Lllinois)," (1960). p. 21

¹⁶ นารฎิยา ยนเปียม, การเงินการธนาคาร (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2542), หน้า. 242

ขยายกิจการและเริ่มเป็นที่นิยมมากขึ้น กิจการธนาคารได้มีการทำธุรกิจกับประเทศต่างๆ รอบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ซึ่งส่งผลให้วงการค้ามีการขยายตัวกว้างยิ่งขึ้น

ในระยยะ 4 ศตวรรษก่อนคริสตกาล กรีกมีการขยายตัวทางการค้า การกู้ยืม การซื้อขายแลกเปลี่ยน ธนาคารที่เริ่มต้นจากการตั้งโต๊ะเพื่อให้แลกเปลี่ยนเงินในตลาดพัฒนาเป็นการดำเนินการในอาคารและขยายกิจการเพิ่มขึ้น พร้อมกับในนครรัฐต่างๆ มีการจัดตั้งธนาคารสาธารณะขึ้นเพื่อมิให้ต้องอยู่ในอิทธิพลของธนาคารทางศาสนาและขุนนาง

สมัยกลาง¹⁷

สงครามครูเสดมีผลก่อให้เกิดกิจการธนาคารพัฒนามากขึ้น เนื่องด้วยการทำสงครามต้องใช้เงินเพื่อซื้อสัมภาระและยุทโธปกรณ์ต่างๆ และสงครามทำให้ยุโรปมีเงินและทองคำจากตะวันออกเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้ปริมาณเงินเพิ่มมากขึ้น ธนาคารได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการให้กู้และรับฝากเงิน รวมทั้งบริการในการเก็บเงินและส่งเงินไปยังต่างประเทศ

ศตวรรษที่ 14 ระบบธนาคารได้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับสำนักสันตะปาปาในการแลกเปลี่ยนเงินและขนเงิน ทั้งยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืมเงินแก่กษัตริย์ จนพัฒนามีรากฐานที่มั่นคงในราวสมัยกลางที่มีศูนย์การค้าขายในแถบริมฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียน Bank of Venice ได้ถูกก่อตั้งขึ้นโดยทำหน้าที่คล้ายคลึงกับระบบธนาคารในปัจจุบันในการทำหน้าที่ ให้บริการรับเงิน โลหะเข้าบัญชีเงินฝาก โดยเจ้าของบัญชีออกตราสารสั่งเงินจากบัญชีดังกล่าว

สมัยใหม่¹⁸

การดำเนินงานของธนาคารสมัยนี้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น คือ มีการให้เครดิตทางอุตสาหกรรมและการให้กู้ยืมทำการค้าระหว่างประเทศ ธนาคารยังเป็นผู้ลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมต่างๆ ด้วย

ในศตวรรษที่ 17 ได้มีการก่อตั้งธนาคารขึ้นในประเทศต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก คือ ธนาคารแห่งอัมสเตอร์ดัม ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ธนาคารฮัมบูร์ก ในประเทศเยอรมัน และธนาคารแห่งอังกฤษ ซึ่งถือต้นแบบของธนาคารสมัยปัจจุบัน ที่ดำเนินการรับฝากโลหะทองคำและเงิน ที่สามารถโอนให้ผู้อื่นได้โดยมีการสลักหลัง ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการเป็นบัตรธนาคาร (Bank note) ที่สามารถใช้จ่ายชำระหนี้ได้ และต่อมาธนาคารสต็อกโฮล์ม ในประเทศอังกฤษได้มีการตั้งสำนักหักบัญชีขึ้นเป็นแห่งแรก

สมัยปัจจุบัน¹⁹

¹⁷ เฟิงอ่าง

¹⁸ เฟิงอ่าง

ระยะต้นศตวรรษที่ 19 เป็นระยะต้นกำเนิดของเทคนิคการธนาคาร เช่น ตัวแลกเปลี่ยนที่โอนกรรมสิทธิ์ได้โดยการสลักหลัง บัตรธนาคารและเช็ค และธนาคารสามารถใช้เครื่องมือเหล่านี้เข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น บางครั้งยังสามารถเข้าควบคุมกิจการทางเศรษฐกิจต่างๆ ได้

จวบจนในศตวรรษที่ 19-ปัจจุบัน กิจการธนาคารมีบทบาทสำคัญและมีความรุ่งเรืองมากที่สุด เนื่องด้วยระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม มีอิสระในการดำเนินงานเต็มที่ และมีผลทำให้สถาบันการเงินประเภทอื่นได้มีการพัฒนาขึ้นระยะนี้ เช่น การเกิดของบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความต้องการเงินทุนเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค สถาบันการเงินที่มีอยู่ตอบสนองความต้องการไม่เพียงพอ ธนาคารถูกจำกัดจำนวนสินเชื่อ จึงเกิดบริษัทเงินทุนเพื่อทำหน้าที่ให้สินเชื่อเพื่อสนองความต้องการด้านเงินทุน และเกิดลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เกิดบริษัทประกันภัย และเกิดสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้น เพื่อช่วยให้ประชาชนหรือวิสาหกิจขนาดย่อมที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนนั้นสามารถเข้าแหล่งเงินทุนได้ อันเป็นการเติมเต็มของระบบสถาบันการเงินในภาคปกติ

3.1.2 ความเป็นมาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ²⁰

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ที่ตั้งขึ้นในช่วงแรกอยู่ในช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งระบบเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงทั่วโลก รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นต้องเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยได้มีการเปลี่ยนสถานภาพสำนักงานคลังออมสินมาเป็น ธนาคารออมสินเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของประชาชนและเพื่อเร่งระดมเงินออมเข้าสู่ระบบการเงิน และได้ตั้ง ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธ.อ.ส.) ขึ้นทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพโดยการให้กู้ยืมเงินและจัดสรรที่ดินเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย

ต่อมารัฐบาลเริ่มตระหนักว่าจำเป็นต้องมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีระบบมากขึ้น ในช่วง พ.ศ. 2498-2502 จึงได้มีการตั้งองค์การภาครัฐที่เป็นหลักในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ คือ สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) หรือชื่อเดิม คือ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ส่วนด้านส่งเสริมการพัฒนาภาคเอกชนได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และเลิกธนาคารอุตสาหกรรมเพื่อตั้ง บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) เป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านการเงินด้วยการให้กู้ยืมในระยะยาวแก่อุตสาหกรรมในประเทศสำหรับการพัฒนาด้าน

¹⁹ เฟิงอ้าง

²⁰ นงนุช บุญญาญจนพานิชย์ ภัสรี ณะเอนกเจริญ, และไตรรัตน์ ณะประกอบภรณ์, , "[ออนไลน์] วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558. แหล่งที่มา: <http://econ.tu.ac.th/archan/RANGSUN/EC%20460/เอกสารสภาวะการณ์เศรษฐกิจไทย/เอกสารธนาคารแห่งประเทศไทย /Economic%20Monitor/สถาบันการเงินเฉพาะกิจ.pdf>

สังคมเพื่อให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ชนบท รัฐบาลได้ตั้ง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการส่งเสริมอาชีพการเกษตรการดำเนินงานของเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ขาดหลักประกันการกู้ยืม รวมทั้งการประกอบอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวเกษตรกร

รัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญต่อการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและการผลิตทดแทนการนำเข้า การผลิตในภาคอุตสาหกรรมจึงเริ่มกลายเป็นภาคสำคัญในการสร้างการเจริญเติบโตของประเทศ และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถสร้างรายได้เงินตราต่างประเทศต่อมารัฐบาลได้ตั้ง ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก นำเข้า และการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ ด้วยการให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออก ผู้ที่ไปลงทุนทำธุรกิจในต่างประเทศ ค่าประกันการส่งออก และบริการทางการเงินรูปแบบอื่น เช่น ค่าประกันหนี้ รับประกันความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อเป็นการเสริมจากธุรกิจที่ธนาคารพาณิชย์ยังไม่ทำหรือยังไม่ให้บริการไม่เพียงพอโดยเฉพาะให้แก่ผู้ประกอบการขนาดย่อมในด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตของประเทศ รัฐบาลจึงได้ตั้งบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) เพื่อช่วยสนับสนุนการกระจายสินเชื่อไปสู่อุตสาหกรรมขนาดย่อมทั่วประเทศโดยมีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) ซึ่งปัจจุบันคือ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ให้บริการด้านการเงินและคำแนะนำด้านธุรกิจและจัดการแก่ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม อีกทั้งยังสนับสนุนให้ธุรกิจขนาดกลางและย่อมที่มีศักยภาพมีช่องทางระดมเงินทุนระยะยาวที่มีต้นทุนต่ำจากตลาดทุนได้โดยการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ใหม่(MAI) ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นตลาดรองการซื้อขายหลักทรัพย์ดังกล่าว อนึ่ง เมื่อปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลยังได้ตั้งบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) เพื่อช่วยเพิ่มสภาพคล่องตลาดสินเชื่อสิ่งฮาริมทรัพย์ที่เริ่มส่อปัญหาโดยรับซื้อสินเชื่อที่อยู่อาศัยในตลาดแรกจากสถาบันการเงินและแปลงสินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นหลักทรัพย์(Securitization) เพื่อขายให้กับนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ

ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เพิ่มการสนับสนุนกลุ่มระดมเงินออมย่อยๆ ซึ่งเป็นกลุ่มสังคมและชุมชนที่มีศักยภาพแต่การจัดกระจายขาดความเชื่อมโยงกันรัฐบาลจึงตั้ง ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) เพื่อให้มีบริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามอย่างครบวงจร อันจะเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างผู้ออมและเป็นแหล่งเงินทุนแก่ธุรกิจช่วยสนับสนุนการลงทุนในภาคเศรษฐกิจ

3.2 ความหมายและความสำคัญของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

3.2.1 ความหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

World Development Report 1989²¹ ให้ความหมายว่า “สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หมายถึง สถาบันการเงินของรัฐหรือรัฐถือหุ้นร่วมอยู่ด้วย อันได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐหรือองค์กรช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะดำเนินการปล่อยสินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมด้วยเงินทุนระยะยาวที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถอนุมัติได้ และในปี ค.ศ.1970 ได้ขยายการให้สินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญด้วย”

ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความหมายว่า²² สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs) หมายถึง “สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจ และสนับสนุนการลงทุนต่างๆ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังซึ่งได้มอบหมายให้ ธปท. ทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานและความเสี่ยง และรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง”

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไว้ในมาตรา 119 กำหนดว่า “สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ (1) สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น (2) นิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 ได้ให้ความหมายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไว้ในมาตรา 3 กำหนดว่า “สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หมายความว่า (1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2) ธนาคารออมสินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารออมสิน (3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ (4) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (5) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

ดังนั้น ความหมายสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจสรุปได้ว่า เป็นสถาบันการเงินของรัฐหรือรัฐถือหุ้นร่วมอยู่ด้วยที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้น ๆ อันได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐหรือองค์กรช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อดำเนินการตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะกิจตามแต่ละสถาบันการเงินที่

²¹ World Development, "Financial Systems and Development," World Development Report 1989 (1989). p.106.

²² ธนาคารแห่งประเทศไทย, "[ออนไลน์] วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557. แหล่งที่มา: <http://www.1213.or.th/th/aboutfcc/finservices/Pages/SFIs.aspx>

จัดตั้งขึ้นนั้น และเพื่อปล่อยสินเชื่อแก่ประชาชน หรือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมด้วยเงินทุนระยะยาวที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถอนุมัติได้ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

3.2.2 ความสำคัญของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

เนื่องจากสถาบันการเงินเอกชน หรือ ธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของผู้ประกอบการและประชาชนได้ หรือไม่สามารถให้บริการในบางกลุ่มได้ โดยมีความเสี่ยงสูงกว่าความเสี่ยงที่สถาบันการเงินเอกชนหรือธนาคารพาณิชย์จะยอมรับได้ ประกอบกับผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการหาได้ไม่คุ้มกับต้นทุนและผลกำไรที่ต้องการ ดังนั้น ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ทั่วถึง ภาครัฐได้สร้างกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินตามกลไกตลาดในสภาวะปกติ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาของระบบการเงินในภาวะที่ไม่ปกติ หรือระบบการเงินที่ยังมีความอ่อนแอ กลไกดังกล่าวได้แก่ กลไกในการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์และภารกิจรอบการดำเนินงานอย่างชัดเจน เพื่อสนองนโยบายในการส่งเสริมและการพัฒนาเฉพาะด้านของรัฐบาลในการเข้าไปเป็นส่วนเติมเต็มในภาคระบบการเงินที่ภาคเอกชนยังคงขาดอยู่ อันได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) บริษัทค้ำประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)²³ และเมื่อเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจหรือวิกฤตเศรษฐกิจต่างๆ ที่ผ่านมา รัฐบาลจะใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายทางการเงินต่างๆ เข้ามากระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ เช่น โครงการพักหนี้เกษตรกร โครงการแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตร โครงการธนาคารประชาชน โครงการช่วยเหลือผู้ประกอบการต่างๆ เป็นต้น

²³ สกัทรพีพร ธรรมมาภรณ์พิลาต, การวิเคราะห์การเพิ่มทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ, หน้า. 3

3.3 ประเภทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

3.3.1 สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน

3.3.1.1 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

3.3.1.1.1 ความเป็นมาของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตร²⁴

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 มีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร โดยมีบทบาทที่สำคัญ ดังนี้

ในทศวรรษแรก (พ.ศ.2509-2519) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มุ่งเน้นลดบทบาทเงินกู้ในระบบ ให้ความสำคัญกับการให้สินเชื่อเพื่อการผลิตระยะสั้น และระยะปานกลางแก่เกษตรกรให้ทั่วถึงอย่างรวดเร็ว เพื่อลดบทบาทของเงินกู้ในระบบ โดยสร้างนวัตกรรมทางการเงินใหม่ที่ให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายคน โดยใช้บุคคลในกลุ่มค้ำประกันรับรองรับผิดชอบร่วมกัน สร้างรากฐานความพร้อมของเกษตรกรเพื่อสร้างรายได้ และฐานะทางการเงินที่มั่นคงให้แก่เกษตรกร

ในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2520-2529) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มุ่งเน้นพัฒนาการให้สินเชื่อและบริการครบวงจร โดยได้พัฒนาแนวทางปฏิบัติงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้นด้วยการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรรายคน ในรูปแบบของสัญญาเครดิตเงินสด เพื่อให้เกษตรกรเบิกรับเงินกู้โดยสะดวก และเริ่มดำเนินงานบนพื้นฐานความร่วมมือกับส่วนราชการและเอกชน ในการช่วยหาปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ที่อำนวยความสะดวกการพัฒนาการเกษตรอย่างครบวงจร ในรูปของวัสดุอุปกรณ์การเกษตร และเชื่อมโยงการตลาด โดยการจัดตลาดกลางพืชผลการเกษตรตลอดจนการรับจำหน่ายข้าวเปลือก

ในทศวรรษที่ 3 (พ.ศ.2530-2539) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มุ่งเน้นช่วยเหลือเกษตรกรชั้นเล็กและยากจน ตลอดจนจัดตั้งสถาบันเกษตรกร โดยได้พยายามขยายการให้บริการเกษตรกรให้ทั่วถึงและครอบคลุมยิ่งขึ้นโดยเฉพาะเกษตรกรชั้นเล็กและยากจน ซึ่งปกติจะไม่สามารถขอใช้บริการสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึง

²⁴ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, "[ออนไลน์] วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558 แหล่งที่มา: http://www.baac.or.th/content-about.php?content_group_sub=0001

กำหนดหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะเพื่อให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรดังกล่าว เช่น การแปรรูปผลผลิต ช่วยสร้างงานและรายได้ให้แก่เกษตรกร ขณะเดียวกันยังสนับสนุนให้เกษตรกรลูกค้ารวมตัวกันจัดตั้ง สหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (สกต.) เพื่อเป็น องค์กรของเกษตรกรลูกค้าในการสร้างอำนาจต่อรองทางการตลาด และได้ริเริ่มโครงการวัฒนธรรม บริการ เพื่อพัฒนาพนักงานให้มีทักษะความรู้ และตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่ดีแก่ ลูกค้า

ในทศวรรษที่ 4 (พ.ศ.2540-2549) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มุ่งเน้นนำ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาชนบท โดยได้ปรับบทบาทและกลยุทธ์การดำเนินงานครั้งสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีการ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 ให้ครอบคลุม การให้สินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพอื่นเพื่อเสริมรายได้ รวมทั้งการพัฒนาความรู้และคุณภาพชีวิต ตลอดจนได้นำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับเกษตรกรลูกค้า เพื่อให้ สามารถดำรงชีวิตได้อย่างพอเพียงและมั่นคง สร้างความเข้มแข็งสู่ชุมชนควบคู่ไปกับการส่งเสริมและ สนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังปลูกฝังให้พนักงานดูแล และให้บริการลูกค้าอย่างใกล้ชิดและ ทั่วถึง นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.2542 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้จัดตั้งกองทุนหนึ่ง ขึ้นโดยใช้ชื่อว่า กองทุนธนาคารอิสลาม (Islamic Banking Fund) เพื่อทำหน้าที่ให้บริการทางการเงิน ตามหลักศาสนาอิสลาม และสามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อ การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509

ในทศวรรษที่ 5 (พ.ศ.2550-ปัจจุบัน) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มุ่งเน้น ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อยและให้บริการสินเชื่อที่หลากหลาย โดยมุ่งมั่นกับภารกิจ พัฒนาชนบทภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เน้นเฉพาะการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเกษตรกร รายย่อย อีกทั้งขยายการให้บริการสินเชื่อไปสู่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้านหรือ ชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้อง และสหกรณ์ทุกประเภท ให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ พร้อมทั้ง สนับสนุนสินเชื่อเพื่อสร้างรายได้เพิ่ม เพื่อให้เกษตรกรลูกค้ามีฐานะและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ปัจจุบันธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นรัฐวิสาหกิจ ในรูปแบบสถาบันการเงินที่มีรัฐบาล โดยกระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่ ร้อยละ 99.79 ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2557

3.3.1.1.2 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ภาพรวมผลการดำเนินงาน

ในปีบัญชี 2557 ธนาคารมีกำไรสุทธิ 10,368 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 244 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.41 เนื่องจากรายได้รวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.46 ขณะที่ค่าใช้จ่ายรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.63 เมื่อรวมกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จอื่นสุทธิ (48) ล้านบาท คงเหลือกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จรวม 10,320 ล้านบาท ทำให้อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) เป็นร้อยละ 0.79

รายได้ดอกเบี้ยสุทธิ

ธนาคารมีรายได้ดอกเบี้ยสุทธิสำหรับปี 2557 จำนวน 48,003 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 3,034 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.75 โดยรายได้ปรับตัวสูงขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 4.09 จากรายได้เงินให้สินเชื่อจำนวน 5,132 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.54 เนื่องจากการเติบโตของเงินให้สินเชื่อ ขณะที่รายได้ดอกเบี้ยจากเงินชดเชยต้นทุนเงินโครงการนโยบายรัฐ และรายได้จากการลงทุนในตลาดเงินและพันธบัตรลดลงสำหรับดอกเบี้ยจ่าย จำนวน 21,792 ล้านบาท ลดลง 290 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.31 เนื่องจากการลดลงของอัตราดอกเบี้ย โดยอัตราส่วนผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้สุทธิ (NIM) อยู่ที่ร้อยละ 3.33

รายได้ที่มีค่าใช้จ่าย

ธนาคารมีรายได้ที่มีค่าใช้จ่าย จำนวน 4,919 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 227 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.41 เนื่องจากรายได้จากการดำเนินงานอื่นลดลงร้อยละ 18.30 เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล ขณะที่รายได้จากค่าธรรมเนียมและบริการเพิ่มขึ้น 293 ล้านบาท หรือร้อยละ 12.53 จากค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสินเชื่อ และการโอนเงิน

ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานอื่น

ปี 2557 ธนาคารมีค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานอื่น จำนวน 24,981 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 1,550 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.62 เป็นการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายพนักงานร้อยละ 5.13 จากจำนวนพนักงานที่เพิ่มขึ้น และการปรับเงินเดือนประจำปี และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาคารสถานที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.59 เป็นผลจากการขยายสาขาเพิ่มขึ้น เพื่อให้การบริการลูกค้าอย่างทั่วถึง

หนี้สูญ หนี้สงสัยจะสูญ และขาดทุนจากการด้อยค่า

หนี้สูญ หนี้สงสัยจะสูญ และขาดทุนจากการด้อยค่า จำนวน 17,573 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 1,013 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.12 เป็นการกันสำรองจากเงินให้สินเชื่อที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น

ฐานะทางการเงิน

สินทรัพย์

ธนาคารมีสินทรัพย์รวม ณ วันที่ 31 มีนาคม 2558 จำนวน 1,431,040 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2556 จำนวน 92,515 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.91 จำแนกเป็นเงินให้สินเชื่อสุทธิร้อยละ 63.24 ลูกหนี้รอการชดใช้โครงการนโยบายรัฐร้อยละ 17.43 สินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องร้อยละ 18.42 และสินทรัพย์อื่นร้อยละ 0.91 โดยมีรายละเอียดดังนี้

เงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้และดอกเบี้ยค้างรับ เงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ จำนวน 1,089,764 ล้านบาท เติบโตจากปี 2556 ร้อยละ 12.27 โดยสินเชื่อบุคคลเติบโตร้อยละ 22.79 สินเชื่อเงินทุนหมุนเวียนเติบโตร้อยละ 14.82 สินเชื่อที่มีระยะเวลาเติบโตร้อยละ 7.19 และสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเติบโตร้อยละ 5.59 สำหรับสินเชื่อเมื่อหักค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ รายได้รอดัตบัญชีและบวกดอกเบี้ยค้างรับ คงเหลือเป็นเงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้และดอกเบี้ยค้างรับสุทธิ 904,974 ล้านบาท เป็นสัดส่วนร้อยละ 63.24 ของสินทรัพย์รวม สินเชื่อส่วนใหญ่ของธนาคารเป็นสินเชื่อเงินทุนหมุนเวียนคิดเป็นร้อยละ 45.76 และสินเชื่อที่มีระยะเวลาร้อยละ 33.01 ที่เหลือเป็นสินเชื่อบุคคลร้อยละ 9.29 สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยร้อยละ 5.45 และบัตรสินเชื่อ สินเชื่อนโยบายรัฐ สินเชื่ออื่นรวมร้อยละ 6.49

ลูกหนี้รอการชดใช้โครงการนโยบายรัฐ จำนวน 249,456 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 14,346 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.10 เนื่องจากธนาคารสำรองจ่ายเงินตามมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยปี 2557/2558 และโครงการช่วยเหลือชาวสวนยางปี 2557/2558

สินทรัพย์ที่มีสภาพคล่อง (เงินสด รายการระหว่างธนาคารและตลาดเงิน เงินลงทุน) จำนวน 263,615 ล้านบาท ลดลงจากปี 2556 จำนวน 22,395 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.83

หนี้สิน

หนี้สินรวม จำนวน 1,313,620 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 82,110 ล้านบาท หรือร้อยละ 6.67 โดยมีรายละเอียดดังนี้

เงินรับฝาก จำนวน 1,233,956 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 82,337 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.15
 จำแนกเป็นเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากกระแสรายวันร้อยละ 47.71 เงินฝากออมทรัพย์พิเศษร้อยละ 25.46 สลากร้อยละ 13.91 และเงินฝากประจำร้อยละ 12.92

รายการระหว่างธนาคารและตลาดเงินสุทธิ จำนวน 28,961 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 1,345 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.87

ตราสารหนี้ที่ออกและเงินกู้ยืม จำนวน 18,020 ล้านบาท ลดลง 3,318 ล้านบาท หรือร้อยละ 15.55 เนื่องจากธนาคารชำระหนี้ที่ครบกำหนด

ส่วนของผู้ถือหุ้น

ส่วนของผู้ถือหุ้น จำนวน 117,420 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 10,405 ล้านบาท หรือร้อยละ 9.72 จากกำไรสุทธิของปี 2557

แหล่งที่มา และใช้ไปของเงินทุน

แหล่งที่มาของเงินทุน

ธนาคารมีแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญ คือจากเงินรับฝาก คิดเป็นร้อยละ 86.23 และส่วนของผู้ถือหุ้นร้อยละ 8.21 ที่เหลืออีกร้อยละ 5.56 มาจากรายการระหว่างธนาคารและตลาดเงินตราสารหนี้ที่ออกและเงินกู้ยืม หนี้สินอื่น

แหล่งใช้ไปของเงินทุน

ธนาคารมีแหล่งใช้ไปของเงินทุนที่สำคัญ คือเงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้และดอกเบี้ยค้างรับสุทธิ ร้อยละ 63.24 ลูกหนี้รอการชดใช้โครงการนโยบายรัฐสุทธียร้อยละ 17.43 และนำไปลงทุนในรายการระหว่างธนาคาร ตลาดเงิน และตัวเงินร้อยละ 16.81 เงินสดร้อยละ 1.61 ที่เหลืออีกร้อยละ 0.91 ลงทุนในสินทรัพย์อื่น

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ

ณ สิ้นปีบัญชี 2557 ธนาคารมีสินเชื่อด้อยคุณภาพ จำนวน 35,829 ล้านบาท คิดเป็นอัตรา ร้อยละ 3.38 อัตรานี้ต่ำกว่าปีก่อน ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 4.10 เนื่องจากธนาคารดำเนินมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพภายในองค์กร ด้วยการติดตามหนี้ค้างชำระอย่างใกล้ชิด

การเปลี่ยนแปลงของกระแสเงินสด

เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดของธนาคาร ณ วันที่ 31 มีนาคม 2558 จำนวน 23,072 ล้านบาท ลดลง 2,142 ล้านบาทจากวันที่ 31 มีนาคม 2557 โดยมีรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงของกระแสเงินสด ดังนี้

วันที่ 31 มีนาคม 2558 กระแสเงินสดสุทธิใช้ไปในกิจกรรมดำเนินงาน จำนวน 3,040 ล้านบาท จำแนกเป็นกระแสเงินสดได้มาจากกำไรจากการดำเนินงาน 31,193 ล้านบาท และหนี้สินจากการดำเนินงานเพิ่มขึ้น 84,967 ล้านบาท ขณะที่สินทรัพย์ดำเนินงานเพิ่มขึ้น 119,200 ล้านบาท

กระแสเงินสดสุทธิที่ได้มาจากกิจกรรมลงทุน จำนวน 3,405 ล้านบาท เป็นกระแสเงินสดรับจากเงินลงทุนในหลักทรัพย์ 5,036 ล้านบาท และขายที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ 157 ล้านบาท ขณะที่กระแสเงินสดใช้ไปในการซื้อที่ดินอาคาร และอุปกรณ์ 1,727 ล้านบาท ซื้อทรัพย์สินไม่มีตัวตน และสินทรัพย์เช่าทางการเงิน 61 ล้านบาท

กระแสเงินสดสุทธิใช้ไปในกิจกรรมจัดหาเงินทุน จำนวน 3,420 ล้านบาท โดยการจ่ายคืนตราสารหนี้ที่ออกและเงินกู้ยืม 3,319 ล้านบาท และจ่ายเงินปันผลปีบัญชี 2556 จำนวน 2,151 ล้านบาท และทำสัญญาเช่าทางการเงินเพิ่มขึ้น 102 ล้านบาท ขณะที่รับเพิ่มทุนหุ้นสามัญ 2,152 ล้านบาท

การดำรงอัตราส่วนต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

การดำรงเงินกองทุน

ณ วันที่ 31 มีนาคม 2558 ธนาคารดำรงเงินกองทุนชั้นที่ 1 จำนวน 117,416 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 10,410 ล้านบาท โดยมีสินทรัพย์เสี่ยง 893,117 ล้านบาท คิดเป็นอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงร้อยละ 13.15 ซึ่ง สูงกว่าอัตราขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของ ธ.ก.ส. พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดไว้ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.50

การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

สินทรัพย์สภาพคล่อง ประกอบด้วย เงินสดในมือ เงินสดที่ศูนย์เงินสด เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และหลักทรัพย์ที่ปราศจากภาระผูกพัน รวมเป็นจำนวน 215,664 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องร้อยละ 18.65 สูงกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และ

กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของ ธ.ก.ส. พ.ศ. 2551 กำหนดให้ต้องดำรง
อัตราส่วนของสินทรัพย์สภาพคล่องโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6.00



ตาราง 1 แสดงผลประกอบการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในระยะ 5 ปี

จุดเด่นผลประกอบการ	ปีบัญชี 2553	ปีบัญชี 2554	ปีบัญชี 2555	ปีบัญชี 2556	ปีบัญชี 2557
ฐานะการเงิน (ล้านบาท)					
สินทรัพย์รวม	899,019	1,055,549	1,191,016	1,338,525	1,431,040
เงินให้สินเชื่อ	577,683	775,908	874,497	970,630	1,089,764
เงินลงทุนสุทธิ	48,822	48,960	62,466	61,773	56,685
ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ	131,044	151,888	170,497	186,832	203,851
ลูกหนี้รอชดใช้โครงการนโยบายรัฐ	126,049	156,812	187,654	235,110	249,456
หนี้สินรวม	817,290	968,374	1,093,991	1,231,510	1,313,620
เงินรับฝาก	726,573	887,259	1,000,857	1,151,619	1,233,956
ส่วนของเจ้าของ	81,729	87,175	97,025	107,015	117,420
ผลประกอบการ (ล้านบาท)					
รายได้ดอกเบี้ย	46,033	52,945	60,386	67,051	69,795
รายได้ที่มีไขดอกเบี้ย	3,821	3,243	6,600	5,263	5,020
ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย	10,243	14,656	18,351	22,082	21,792
ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานอื่น	17,408	18,511	20,593	23,431	24,981
หนี้สูญ หนี้สงสัยจะสูญ และขาดทุนจากการด้อยค่า	14,116	14,160	18,955	16,560	17,573
กำไรสุทธิ	8,012	8,776	9,087	10,124	10,368
กำไรเบ็ดเสร็จรวม	8,011	8,777	9,088	9,899	10,320
อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญ (ร้อยละ)					
กำไรต่อหุ้นขั้นพื้นฐาน (บาท/หุ้น)	17.08	18.00	19.45	19.00	18.79
เงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก	79.50	87.45	87.37	84.28	88.31
อัตราหนี้ค้างชำระต่อเงินให้สินเชื่อ (NPLs/Loan)	6.57	5.34	3.95	4.10	3.38
ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	1.00	0.95	0.83	0.81	0.79
ผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นเฉลี่ย (ROE)	10.34	10.38	10.24	9.89	9.24
อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	13.97	10.96	13.62	13.22	13.15

ที่มา รายงานประจำปีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รอบปีบัญชี 2557

ผลการดำเนินงานอื่นๆ ในปีบัญชี 2557

ธ.ก.ส. มีการขยายบริการทางการเงินครอบคลุมทั่วภูมิภาคของประเทศ ณ สิ้นปีบัญชี 2557 ธ.ก.ส. มีสำนักงาน ธ.ก.ส. ระดับจังหวัด (สนจ.) 77 แห่ง ทำหน้าที่กำกับดูแลสาขาในสังกัดทั่วประเทศ 1,250 สาขา จำแนกเป็นสาขาระดับอำเภอ 985 สาขา และสาขาย่อย (อยู่ในการกำกับดูแลของสาขา ระดับอำเภอ) 265 สาขา มีหน่วยอำเภอ ซึ่งเป็นสถานที่ติดต่อเพื่อให้บริการแก่เกษตรกรลูกค้าที่กระจายอยู่ในท้องที่อำเภอต่างๆ รวม 1,074 หน่วยอำเภอ ในภาคการเกษตรมีเกษตรกรที่ได้รับบริการสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. จำนวน 7,935,395 ครัวเรือน จำแนกเป็นลูกค้ารายคนที่ได้รับบริการสินเชื่อจาก ธ.ก.ส. โดยตรง จำนวน 5,846,996 ครัวเรือน สมาชิกสหกรณ์การเกษตรจำนวน 2,077,578 ครัวเรือน และสมาชิกกลุ่มเกษตรกร จำนวน 10,821 ครัวเรือน

3.3.1.2 ธนาคารออมสิน

3.3.1.2.1 ความเป็นมาของธนาคารออมสิน

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงเห็นคุณประโยชน์ของการออมทรัพย์ เพื่อให้ประชาชนรู้จักการประหยัด การเก็บออม มีสถานที่เก็บรักษาทรัพย์สินเงินทองของประชาชน ให้ปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย จึงทรงริเริ่มจัดตั้งคลังออมสินทดลองขึ้น โดยทรงพระราชทานนามบังคับว่า “สิพอเทีย” ในปี พ.ศ. 2450 เพื่อทรงใช้ศึกษาและสำรวจนิสัยคนไทยในการออมเบื้องต้น พระองค์ทรงเข้าใจในราษฎรของพระองค์และทรงทราบว่าควรใช้กุศโลบายใดอันจะจูงใจคนไทยให้มองเห็นความสำคัญของการออม

ในยุคแรก คลังออมสิน สังกัดกรมพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2456 – 2471 เพื่อให้คลังออมสินได้เป็นประโยชน์แก่กุลเผ่าแผ่ไปถึงราษฎรโดยทั่วกัน พระองค์จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการจัดตั้ง “คลังออมสิน” ขึ้นในสังกัด กรมพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และพระราชทานพระบรมราชานุญาตประกาศใช้ “พระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ. 2456” ประกาศใช้ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2456

ในยุคที่สอง กองคลังออมสิน สังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม พ.ศ. 2472 – 2489 และต่อมาในปี พ.ศ. 2472 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำริเห็นควรโอนกิจการคลังออมสินให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลข กิจการได้เริ่มแพร่หลายและเป็นที่นิยมของประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งนับได้ว่ากิจการคลังออมสินในช่วงระยะนี้เติบโตขึ้นมา จึงเรียกได้ว่าเป็น "ยุคแห่งความก้าวหน้าของการคลังออมสินแห่งประเทศไทย"

ในยุคที่สาม ธนาคารออมสิน สังกัดกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2490 – ปัจจุบัน และต่อมา ภายหลังจากเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง รัฐบาลได้เห็นถึงคุณประโยชน์ของการออมทรัพย์และความสำคัญของคลังออมสินที่มีต่อการพัฒนาประเทศ จึงได้ยกฐานะของคลังออมสินขึ้นเป็นองค์การของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินธุรกิจภายใต้ “พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489” มีการบริหารงานโดยอิสระ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เริ่มดำเนินธุรกิจในรูปแบบธนาคารออมสิน ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2490 และคำว่า “คลังออมสิน” ก็ได้เปลี่ยน เป็นคำว่า “ธนาคารออมสิน” นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

ปัจจุบันธนาคารออมสินมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของสถาบันการเงินที่มีรัฐบาลเป็นประกัน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

การดำเนินงานของธนาคารออมสินโดยหลักการทั่วไปแล้วเป็นเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ คือ การรับฝากเงินซึ่งเป็นแหล่งสำคัญของการได้มาของเงินทุน และการให้กู้ยืมเป็นทางใช้ไปของเงินทุนเพื่อก่อให้เกิดรายได้นำมาชำระดอกเบี้ยเงินรับฝากจากประชาชน

ธนาคารออมสินให้บริการรับฝากเงินจากประชาชน โดยมุ่งให้บริการรับฝากเงินแก่ผู้ฝากเงินรายย่อย ส่งเสริมการออมทรัพย์อย่างกว้างขวางในกลุ่มนักเรียนและประชาชนโดยทั่วไป มีบริการเงินฝากให้เลือกหลายประเภท ที่นอกเหนือจากเงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากเผื่อเรียกแบบใช้เช็คสั่งแล้วจ่าย ยังมีเงินรับฝากประเภทอื่นอีก เช่น เงินฝากประเภทสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัวที่มีลักษณะเป็นเงินฝากรวมกับประกันชีวิต เงินฝากสงเคราะห์ชีวิตและการศึกษาเป็นเงินฝากเพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของผู้เยาว์ที่อยู่ในอุปการะ นอกจากบริการที่เป็นเงินฝากแล้ว บริการอื่นที่มีลักษณะคล้ายกันและเป็นที่รู้จักนิยมกันมากในปัจจุบัน คือ สลากออมสินพิเศษ ซึ่งมีลักษณะเหมือนสลากกินแบ่งรัฐบาล ราคาหน่วยละ 50 บาท สลากมีอายุ 3 ปี ผู้ถือสลากออมสินพิเศษมีสิทธิ์ถูกรางวัลที่ออกทุกเดือน สลากออมสินพิเศษนี้มีข้อได้เปรียบตรงที่ว่าไม่ว่าจะถูกรางวัลหรือไม่ก็ตามในช่วงที่ถืออยู่ เมื่อครบกำหนด 3 ปี ผู้ถือสลากออมสินสามารถนำไปขึ้นเงินคืนได้พร้อมดอกเบี้ย ตามอัตราที่ธนาคารประกาศในแต่ละงวดสลาก

การให้กู้ยืมของธนาคารออมสินซึ่งเป็นการใช้ไปของเงินทุนที่ได้จากการเงินรับฝากจากประชาชนโดยทั่วไป ได้นำไปให้รัฐบาลกู้ยืม จึงเปรียบเสมือนเป็นแหล่งเงินกู้ของรัฐบาลโดยตรง โดยธนาคารนำไปลงทุนด้วยการซื้อพันธบัตรและหลักทรัพย์รัฐบาลกว่าร้อยละ 85 ของเงินฝากจาก

ประชาชน ส่วนที่เหลือเป็นการให้กู้แก่สถาบันการเงินและรัฐวิสาหกิจต่างๆ เงินให้กู้แก่ประชาชนมีบ้าง แต่เป็นจำนวนน้อยมาก²⁵

3.3.1.2.2 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของธนาคารออมสิน²⁶

ผลการดำเนินงาน

ภายใต้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์หลัก 5 ด้าน ได้แก่ การส่งเสริมการออมและสร้างวินัยทางการเงิน การเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจ สังคมระดับฐานรากและสิ่งแวดล้อมของชุมชนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การขยายกลุ่มลูกค้ารายย่อย ผลิตภัณฑ์ บริการทางการเงินและช่องทางให้บริการ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสภาพคล่อง รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถขององค์กรในการแข่งขัน ท่ามกลางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ผลประกอบการตามงบการเงินปี 2557 ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ธนาคารออมสินมีสินทรัพย์รวม ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557 จำนวน 2,259,016 ล้านบาท เป็นอันดับ 4 ของระบบธนาคารไทย และมีกำไรสุทธิ 22,231 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อน 322 ล้านบาท หรือร้อยละ 1.5 จากการขยายฐานลูกค้ารายย่อยต่อเนื่องจากปีก่อน การพัฒนาธุรกิจและผลิตภัณฑ์ที่จูงใจ การส่งเสริมการขาย การขยายความร่วมมือกับพันธมิตร และการขยายช่องทางการให้บริการที่เข้าถึงกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย รวมทั้งการปรับปรุงประสิทธิภาพกระบวนการและการบริหารจัดการภายใน เพื่อเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน ทำให้มีรายได้สุทธิจากการดำเนินงานเพิ่มขึ้นอย่างไ้รักก็ตาม หากรวมรายการกำไรจากการวัดมูลค่าเงินลงทุนเพื่อขายกับราคาตลาด และขาดทุนจากการประมาณการตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยสำหรับโครงการผลประโยชน์ของพนักงานแล้ว จะคงเหลือกำไรเบ็ดเสร็จรวม 21,628 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อน 4,667 ล้านบาท

²⁵ ภาคกล ภูวนิชย์, ผลกระทบของการนำส่งเงินเข้ากองทุน ตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. ... ต่อสถาบันการเงินของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณี ธนาคารออมสิน, เอกัตศึกษาปริญญามหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ผู้เรียบเรียง, (2556), หน้า. 18-19

²⁶ ธนาคารออมสิน. "รายงานประจำปี 2557 ธนาคารออมสิน." (2558). หน้า 47.

ตาราง 2 ภาพรวมผลการดำเนินงานของธนาคารออมสิน ข้อมูล ณ ปี 2557

หน่วย: ล้านบาท

งบกำไรขาดทุนเบ็ดเสร็จ	2557	2556	เปลี่ยนแปลง (yoy)	
			เพิ่ม (ลด)	ร้อยละ
รายได้ดอกเบี้ยสุทธิ	55,654	53,907	1,747	3.2
รายได้ค่าธรรมเนียมและบริการสุทธิ	4,008	3,741	267	7.1
รายได้จากการดำเนินงานอื่น	1,319	2,636	(1,317)	(50.0)
ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานอื่น	34,062	33,908	154	0.5
หนี้สูญ หนี้สงสัยจะสูญ และขาดทุนจากการด้อยค่า	4,688	4,467	221	4.9
กำไรสุทธิ	22,231	21,909	322	1.5
กำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จอื่นสุทธิ	(603)	(4,948)	4,345	(87.8)
กำไรเบ็ดเสร็จรวม	21,628	16,961	4,667	27.5
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (ROA)	1.33*/1.01	1.40*/1.70		
อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นเฉลี่ย (ROE)	21.11*/16.03	21.21*/16.13		

* กรณีไม่รวมค่าใช้จ่ายผลประโยชน์พนักงานในอดีต ตามมาตรฐาน IAS 19 (ทยอยรับรู้ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2554 ปีละ 5,346.71 ล้านบาท) และเงินประเดิมเข้าโครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ทยอยจ่าย 10 ปี ปี 2557 = 1,687.57 ล้านบาท และปี 2556 = 1,580.62 ล้านบาท)

ที่มา รายงานประจำปี 2557 ธนาคารออมสิน

ฐานะทางการเงิน

ณ สิ้นปี 2557 สินทรัพย์รวมของธนาคาร มีจำนวน 2,259,016 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากสิ้นปี 2556 จำนวน 82,115 ล้านบาทหรือ ร้อยละ 3.8 จากการระดมเงินฝากด้วยผลิตภัณฑ์ที่ลูกค้านิยม และนำเงินไปลงทุนหาผลประโยชน์ทั้งในตลาดเงิน ตลาดทุน และการให้สินเชื่อแก่ประชาชนรายย่อย

ตาราง 3 ฐานะทางการเงินของธนาคารออมสิน ข้อมูล ณ ปี 2557

หน่วย: ล้านบาท

งบแสดงฐานะทางการเงิน	2557	2556	เปลี่ยนแปลง (yoy)	
			เพิ่ม (ลด)	ร้อยละ
สินทรัพย์รวม	2,259,016	2,176,901	82,115	3.8
รายการระหว่างธนาคารและตลาดเงินสุทธิ	162,608	224,130	(61,522)	(27.4)
เงินลงทุนสุทธิ	268,815	250,633	18,182	7.3
เงินให้สินเชื่อ	1,802,971	1,678,309	124,662	7.4
หนี้สินรวม	2,111,917	2,040,042	71,875	3.5
เงินฝาก	1,952,504	1,879,452	73,079	3.9
ส่วนของทุน	147,099	136,859	10,240	7.5

ที่มา รายงานประจำปี 2557 ธนาคารออมสิน

3.3.1.3 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

3.3.1.3.1 ความเป็นมาของธนาคารอาคารสงเคราะห์²⁷

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ถือกำเนิดขึ้นวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2496 เมื่อพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรให้มีธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้น เพื่อช่วยเหลือทางการเงินให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่สภาพ จึงทรงพระราชกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2496

ในยุคเริ่มก่อตั้ง ได้มุ่งจัดสรรที่ดินและสร้างบ้านมีลักษณะโครงการอาคารสงเคราะห์เป็นหลัก โดยธนาคารได้ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือส่งเสริมและขยายกิจการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ประเภทเช่าซื้อ โครงการเคหะสถานที่ธนาคารได้จัดสร้างขึ้น เป็นบ้านแบบรวมกลุ่ม มีบ้านลักษณะซ้ำๆ กัน มีการก่อสร้างถนนและสาธารณูปโภคที่ค่อนข้างสมบูรณ์ การออกแบบเป็น “สถาปัตยกรรมแนวสภาวะแวดล้อมสัมพันธ์” เป็นเคหะชุมชนที่อาศัยที่สมบูรณ์แบบ (Complete Housing Community) และเป็นต้นแบบของ “โครงการบ้านจัดสรร” ในช่วงเวลาต่อมา การดำเนินการของธนาคาร ในช่วง 20 ปี

²⁷ ธนาคารอาคารสงเคราะห์, "[ออนไลน์] วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2558 แหล่งที่มา:

แรก ก้าวไปอย่างช้าๆ เนื่องจากเงินทุนที่จำกัดบทบาทของธนาคารส่วนใหญ่จะเป็นการจัดสรรที่ดิน และอาคารสงเคราะห์เพื่อการเช่าซื้อ รวมทั้งการให้กู้เงินเพื่อปลูกสร้างบ้านแก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนมีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองกว่า 7,000 ครอบครัว ผลการประกอบการในยุคแรกปรากฏว่า ขาดทุนต่อเนื่องเป็นเวลา 7 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 - 2502 และเริ่มมีกำไรครั้งแรกปี พ.ศ. 2503 ขาดทุนอีกครั้งปี พ.ศ. 2504 แต่ในช่วง 12 ปีต่อมา (ปี พ.ศ. 2505 - 2516) ธนาคารมีผลประกอบการที่มีกำไรอย่างต่อเนื่องทุกปี ธนาคารได้ดำเนินงานโดยเป็นทั้งผู้จัดสรรบ้านและที่ดิน และเป็นสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 316 จัดตั้ง “การเคหะแห่งชาติ” เพื่อจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์เสียใหม่ รวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรืออาคารสงเคราะห์ที่กระจัดกระจายอยู่ในรูปต่างๆ ให้เป็นหน่วยงานเดียวกันที่เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และได้กำหนดให้โอนกิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของธนาคารอาคารสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับธุรกิจตามมาตรา 27 (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ให้แก่การเคหะแห่งชาติ กับได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 317 แก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ปรับปรุงกิจการธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้สอดคล้องและประสานกับกิจการของการเคหะแห่งชาติ โดยกำหนด “ให้จัดตั้งธนาคารขึ้นเรียกว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อส่งเสริมการนำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารและหรือที่ดิน” ซึ่งหลังจากได้โอนกิจการด้านการจัดสรรที่ดินและพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยให้การเคหะแห่งชาติไปในปี 2516 แล้ว ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้มุ่งทำหน้าที่ด้านการเงินการธนาคาร โดยการปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยทั้งสินเชื่อระยะสั้นแก่ผู้ประกอบการจัดสรรเพื่อพัฒนาโครงการที่ดิน และที่อยู่อาศัย (Housing Project Development Loan) หรือ Pre-construction Financing) และสินเชื่อระยะยาวแก่ประชาชนทั่วไป เพื่อการปลูกสร้าง ซื้อ หรือจัดหาที่อยู่อาศัย (Home Mortgage Loan) หรือ Pre-construction Financing) ปี พ.ศ. 2519 – 2522 มียอดการปล่อยสินเชื่อเพิ่ม จาก 381 ล้านบาท เพิ่มเป็น 2,031 ล้านบาท เนื่องจากธุรกิจที่อยู่อาศัยขยายตัวสูงมากอย่างต่อเนื่อง

เมื่อวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2517 ธนาคารได้เปิดดำเนินการธุรกิจ “รับฝากเงิน” (Deposit Taking) เป็นครั้งแรก ประกอบด้วยเงินฝาก 3 ประเภท ได้แก่ 1) เงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม 2) เงินฝากออมทรัพย์ 3) เงินฝากประจำ 3 เดือน 6 เดือน และ 12 เดือนขึ้นไป

หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2522 – 2524 ธนาคารได้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและกลยุทธ์ด้านการเงินการธนาคาร อาทิ การแยกส่วนเงินกู้ที่มีการปล่อยสินเชื่อเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนเงินกู้ทั่วไป และส่วนเงินกู้โครงการ มีการปรับปรุงกระบวนการให้สินเชื่อให้คล่องตัวพัฒนา

ฝึกรอบมบุคคลากร ริเริ่มบัญชีเงินฝากออมทรัพย์พิเศษ ซึ่งได้รับความนิยมและเป็นแหล่งทุนที่สำคัญของธนาคารต่อเนื่องมาหลายปี และมีการจัดตั้งศูนย์สินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาหนี้ค้างโครงการที่อยู่อาศัย โดยทำหน้าที่วิเคราะห์และพิจารณาปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการโครงการ

ในปี พ.ศ. 2540 - 2542 ประเทศไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้มีบทบาทในการช่วยฟื้นฟูธุรกิจที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ตามนโยบายรัฐบาล อาทิ ในช่วงที่สถานการณ์หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Loan : NPL) ขยายตัว ลุกลามไปทุกสถาบันการเงิน รวมทั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์เองด้วย แต่ธนาคารก็ได้แสดงบทบาทนำในเรื่องการประนอมหนี้และการปรับปรุงโครงสร้างหนี้กับลูกค้าผู้กู้เงินซื้อบ้าน โดยมีมาตรการที่ชัดเจนถึง 14 มาตรการในการประนอมหนี้ ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของลูกค้าได้อย่างมาก หรือการร่วมมือกับธนาคารออมสินให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ คงที่ 30 ปี การจัดตั้งสำนักงานตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย โครงการสินเชื่อเคหะรวมใจ การจัดทำ website : www.GHBHomeCenter.com ที่มีข้อมูลบ้านและที่ดินเพื่อใช้เป็นช่องทางอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ประสงค์จะซื้อบ้านโดยเฉพาะ

ในปี พ.ศ. 2544 ธนาคารได้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง รวมทั้งการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์และภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยได้จัดทำโครงการบ้าน ธอส. - กบข. สำหรับข้าราชการที่เป็นสมาชิก กบข. เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยได้ในวงเงินร้อยละ 100 ของมูลค่าหลักประกัน และมีการผ่อนผันชำระในอัตราก้าวหน้าเป็นการเพิ่มกำลังซื้อให้กับข้าราชการ และได้มีการขยายผลไปยังกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างประจำ ส่งผลให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีการฟื้นตัวอย่างชัดเจนในระยะต่อมา

วันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2549 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้น จึงทรงพระราชกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 ขึ้นและวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2549 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการดำเนินธุรกิจของธนาคารครั้งสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เอื้ออำนวยให้ธนาคารสามารถขยายขอบเขตการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยได้อย่างครบวงจร และมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ธนาคารได้สร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ “สินเชื่อเพื่อคนรักบ้าน” เพื่ออำนวยสินเชื่อแก่ลูกค้าในการนำเงินไปซื้ออุปกรณ์ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อที่อยู่อาศัย อาทิ เฟอร์นิเจอร์ เครื่องครัว เครื่องสุขภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และอื่นๆ ตามหมวดรายการที่คณะกรรมการธนาคารกำหนด เพื่อให้ลูกค้าธนาคารได้มีความสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2551 – 2552 การให้บริการด้านสินเชื่อธนาคาร ได้รับความเชื่อถือ และความไว้วางใจ จากลูกค้า ประชาชน และผู้ใช้บริการด้านสินเชื่อจำนวนมาก จนทำให้ธนาคารมีส่วนแบ่งการตลาดสูงถึง 33% โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2552 กระทรวงการคลัง ได้มอบหมายนโยบาย และกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานด้านสินเชื่อของธนาคารเพิ่มขึ้นจากจำนวน 73,500 ล้านบาท เป็น 100,000 ล้านบาท เพื่อสนองต่อนโยบายรัฐบาลในโครงการไทยเข้มแข็ง ธนาคารสามารถปล่อยสินเชื่อได้จำนวน 102,761.18 ล้านบาท ซึ่งบรรลุเป้าหมาย 100,000 ล้านบาท

ในปัจจุบัน ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีวิสัยทัศน์ "ธนาคารมั่นคงทันสมัย และเป็นผู้นำสินเชื่อด้านที่อยู่อาศัยอย่างครบวงจร และมีพันธกิจที่สำคัญ คือ ตอบสนองนโยบายด้านที่อยู่อาศัยของภาครัฐ และเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ของประเทศ ดำรงความเป็นผู้นำด้านสินเชื่อที่อยู่อาศัยในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง มุ่งพัฒนานวัตกรรมด้านผลิตภัณฑ์และการให้บริการที่ดียิ่งอย่างต่อเนื่อง

3.3.1.3.2 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของธนาคารอาคาร

สงเคราะห์²⁸

ธนาคารมีผลการดำเนินงานปี 2557 ดังนี้

สินทรัพย์

ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ธนาคารมีสินทรัพย์รวมจำนวน 824,998 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 58,724 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 7.66 จากจำนวน 766,274 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2556 โดยมีรายการสินทรัพย์ที่สำคัญ คือ

เงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ เนื่องจากสินทรัพย์ส่วนใหญ่ของธนาคารมาจากเงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ ประมาณร้อยละ 96.28 ของสินทรัพย์รวม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อรายย่อยระยะยาว โดย ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ยอดสินเชื่อแก่ลูกหนี้ของธนาคารมีจำนวน 794,305 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 57,838 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.85 จากจำนวน 736,467 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2556 โดยปี 2557 การเพิ่มขึ้นของยอดเงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้เป็นผลมาจากการที่ธนาคารปล่อยสินเชื่อใหม่ได้ 142,697 ล้านบาท และมีการตัดหนี้ส่วนขาด (Write-off) ประมาณ 3,656 ล้านบาท ทั้งนี้สามารถจำแนกสินเชื่อตามเกณฑ์คุณภาพออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

²⁸ ธนาคารอาคารสงเคราะห์, "รายงานประจำปี 2557 ธนาคารอาคารสงเคราะห์," (2558). หน้า 52.

สินเชื่อที่ก่อเกิดรายได้ (PO) ธนาคารมีสินเชื่อที่ก่อเกิดรายได้ รวมทั้งสิ้น 751,692 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก ณ สิ้นปี 2556 เป็นจำนวนเงิน 60,274 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 8.72

สินเชื่อที่ไม่ก่อเกิดรายได้ (NPL) ธนาคารมีสินเชื่อที่ไม่ก่อเกิดรายได้จำนวน 42,613 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อเกิดรายได้ สินเชื่อคงค้างเท่ากับร้อยละ 5.36 ลดลงจาก ณ สิ้นปี 2556 ร้อยละ 0.76

ดอกเบีย้ค้างรับ ธนาคารมีดอกเบีย้ค้างรับรวม 3,533 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2556 จำนวน 170 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.07

ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ ธนาคารมีการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญรวมจำนวน 41,965 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2556 จำนวน 2,841 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.26 ซึ่งผลให้ธนาคารมีอัตราส่วนค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญต่อหนี้ที่ไม่ก่อเกิดรายได้สูงถึงร้อยละ 98.48

ทรัพย์สินรอการขายสุทธิ ธนาคารมีทรัพย์สินรอการขายสุทธิ (NPA) ลดลงจาก 4,392 ล้านบาท ในปี 2556 หรือลดลงจำนวน 470 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.70 เนื่องจากการจำหน่ายทรัพย์สินรอการขายได้ตามเป้าหมาย

หนี้สิน

ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ธนาคารมีหนี้สินรวมจำนวน 766,947 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 53,788 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 7.54 จากจำนวน 713,159 ล้านบาท ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 โดยมีรายการหนี้สินที่สำคัญ คือ

เงินรับฝาก เนื่องจากหนี้สินส่วนใหญ่ของธนาคารมาจากเงินรับฝากภายในประเทศหรือ คิดเป็นประมาณร้อยละ 85.06 ของหนี้สินรวม โดย ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 มีจำนวน 652,362 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 52,464 ล้านบาท จากจำนวน 599,898 ล้านบาท ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 8.75 เป็นผลมาจากนโยบายการขยายฐานเงินฝากออมทรัพย์ โดยการออกผลิตภัณฑ์เงินฝากออมทรัพย์อัตราดอกเบี้ยพิเศษ ส่งผลให้สัดส่วนเงินฝากออมทรัพย์ในปี พ.ศ. 2557 เท่ากับร้อยละ 18.99 เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.06 จากปี พ.ศ. 2556

รายการระหว่างธนาคารกับตลาดเงิน ธนาคารมีหนี้สินจากรายการระหว่างธนาคารและตลาดเงินจำนวน 20,995 ล้านบาท ซึ่งจำนวน 18,622 ล้านบาทเป็นวงเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรวงเงินกู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) ให้กับธนาคารอาคารสงเคราะห์สำหรับนำมาปล่อย

สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ตามนโยบายรัฐบาล

เงินกู้ระยะยาว เงินกู้ระยะยาว ซึ่งเป็นหนี้สินจากการออกพันธบัตร ธอส. และตราสารทางการเงินที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน โดย ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 มีจำนวน 83,300 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 1,400 ล้านบาท จากปี พ.ศ. 2556

ส่วนของผู้ถือหุ้น

ส่วนของผู้ถือหุ้นของธนาคารซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น 100% ณ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 มีจำนวน 58,051 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 4,935 ล้านบาท โดยเพิ่มจาก 53,116 ล้านบาท ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.29 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นจากกำไรสะสมที่เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2557 โดยมีรายการสำคัญ ดังนี้

เงินทุนที่รับโอนจากรัฐบาล ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 มีจำนวน 20,309 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 จำนวน 21 ล้านบาท

กำไร (ขาดทุน) สะสม ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ธนาคารมีกำไรสะสมเพิ่มเป็น 37,742 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 4,914 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14.97 จาก 32,828 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2556

ตาราง 4 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบ
ปีบัญชี 2557 กับ 2558

หน่วย : ล้านบาท

	2557	2556	เปลี่ยนแปลง(%yoy)
สินทรัพย์	824,998	766,274	7.66%
เงินสด	3,996	4,120	(3.01%)
รายการระหว่างธนาคารและตลาดเงิน	32,826	31,945	2.76%
เงินลงทุนสุทธิ	23,121	19,457	18.83%
เงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้	794,305	736,467	7.85%
ดอกเบี้ยค้างรับ	3,522	3,352	5.07%
หัก ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ	41,965	39,124	7.26%
ทรัพย์สินรอการขายสุทธิ	3,922	4,392	10.70%
ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์สุทธิ	2,728	2,828	3.18%
สินทรัพย์ประเภทอื่น	2,533	2,827	10.72%
หนี้สินและส่วนของผู้ถือหุ้น	824,998	766,274	7.66%
หนี้สิน	766,947	713,159	7.54%
เงินรับฝาก	625,362	599,898	8.75%
รายการระหว่างธนาคารและตลาดเงิน	20,995	20,212	3.87%
เงินกู้ยืมระยะยาว	83,300	81,900	1.71%
หนี้สินอื่น	10,290	11,149	(7.70%)
ส่วนของผู้ถือหุ้น	58,051	53,116	9.29%
เงินทุนที่รับโอนจากรัฐบาล	20,309	20,288	0.10%
กำไร (ขาดทุน) สะสม	37,742	32,828	14.97%

ที่มา รายงานประจำปี 2557 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

งบกำไรขาดทุน สำหรับปี 2557

ตาราง 5 งบกำไรขาดทุนธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบปีบัญชี 2557 กับ 2558

หน่วย : ล้านบาท

	2557	2558	เปลี่ยนแปลง(%yoy)
รายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผล	41,051	38,860	5.64%
ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย	22,658	22,366	1.31%
รายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิ	18,393	16,494	11.51%
รายได้ที่มีโชดดอกเบี้ย	1,909	1,737	9.90%
ค่าใช้จ่ายที่มีโชดดอกเบี้ย	5,344	5,176	3.25%
หัก หนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญ	6,392	4,926	29.76%
กำไรสุทธิ	8,566	8,129	5.38%
กำไรจากการประมาณการตามหลักคณิตศาสตร์ ประกันภัยสำหรับโครงการผลประโยชน์พนักงาน	0	36	(100%)
กำไรประมาณการหนี้สินจากการป้องกันความเสี่ยง	21	23	(8.70%)
กำไรเบ็ดเสร็จรวม	8,587	8,188	4.87%

ที่มา รายงานประจำปี 2557 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

กำไรเบ็ดเสร็จรวม

ในปี พ.ศ. 2557 ธนาคารมีกำไรเบ็ดเสร็จรวมที่ 8,587 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจำนวน 399 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.87 จากจำนวน 8,188 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2556 สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้จำนวน 8,564 ล้านบาท เป็นผลมาจากสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยพิเศษ 0% ทอยยครบกำหนดตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2556 ธนาคารจึงเริ่มรายได้ดอกเบี้ยจากเงินที่ให้สินเชื่อของโครงการนี้ ส่งผลให้รายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ธนาคารยังมีการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญส่วนที่เกินเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำแม้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ในปี พ.ศ. 2557 จะลดลงก็ตามโดยตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญจำนวน 6,392 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 29.76 จากปี พ.ศ. 2556

อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญ

ตาราง 6 อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบปีบัญชี
2557 กับ 2558

หน่วยล้านบาท

	2557	2558	เปลี่ยนแปลง(%yoy)
ROA	1.08%	1.09%	(0.01%)
ROE	15.45%	16.19%	(0.74%)
NIM	2.31%	2.20%	0.11%
Cost to Income Ratio	26.16%	27.86%	(1.70%)
Liquidity Ratio	7.45%	7.89%	(0.44%)
BIS Ratio	18.25%	18.56%	(0.31%)

ที่มา รายงานประจำปี 2557 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (ROA) และอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นเฉลี่ย (ROE) ปี พ.ศ. 2557 ธนาคารมีกำไรเบ็ดเสร็จรวมเพิ่มขึ้น ร้อยละ 4.87 จากสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยพิเศษ 0% ครบกำหนด แต่มีการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญส่วนเกินเกณฑ์ ส่งผลให้อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (ROA) และอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้นเฉลี่ย (ROE) ลดลง ร้อยละ 0.01 และ ร้อยละ 0.74 ตามลำดับ

อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Net Interest Margin : NIM) เนื่องจากปี พ.ศ. 2557 ธนาคารเริ่มรับรู้รายได้ดอกเบี้ยรับเนื่องจากโครงการสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยพิเศษ (0% 2 ปี, 0% 3 ปี) ท้ายครบกำหนด ทำให้รายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 ร้อยละ 11.51 และส่งผลให้อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM) เพิ่มขึ้น 0.11

อัตราส่วนค่าใช้จ่ายรวมต่อรายได้รวม (Cost to Income Ratio) ในปี พ.ศ. 2557 ธนาคารชะลอการขยายช่องทางการให้บริการลงส่งผลให้ค่าใช้จ่ายที่มีใช่ดอกเบี้ยขยายตัวไม่มาก แต่อย่างไรก็ตามรายได้ดอกเบี้ยรับของธนาคารเพิ่มขึ้นหลังจากสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยพิเศษ 0% ท้ายครบกำหนด ซึ่งส่งผลให้อัตราส่วนค่าใช้จ่ายรวมต่อรายได้รวม (Cost to Income Ratio) ลดลง ร้อยละ 1.70

อัตราส่วนสภาพคล่อง (Liquidity Ratio) ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ธนาคารมีอัตราส่วนสภาพคล่อง เท่ากับร้อยละ 7.45 ลดลงเล็กน้อยจาก ร้อยละ 7.89 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 หรือ ลดลงร้อยละ 0.44 ทั้งนี้ ธนาคารยังคงมีอัตราส่วนสภาพคล่องสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่ระดับ ร้อยละ 6.00

เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ธนาคารมีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง เท่ากับร้อยละ 18.25 ลดลงจากร้อยละ 18.56 ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 หรือลดลงร้อยละ 0.31 ทั้งนี้ ธนาคารมีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 8.50

หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ

ตาราง 7 หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบปีบัญชี 2557 กับ 2558

หน่วย : ล้านบาท

	2557	2556	2555
พันธบัตรเงินกู้	83,300	81,900	87,900
เงินกู้ Soft Loan	18,622	19,867	18,330
รวม	101,922	101,767	106,230

ที่มา รายงานประจำปี 2557 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

เงินงบประมาณที่ได้รับและการจ่ายเงินนำส่งรัฐหรือเงินปันผล

ตาราง 8 เงินงบประมาณที่ได้รับและการจ่ายเงินนำส่งรัฐหรือเงินปันผลธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบปีบัญชี 2555, 2556, 2557

หน่วย : ล้านบาท

	2557	2556	2555
เงินงบประมาณที่ได้รับ	0.17	0.27	206.15
การจ่ายเงินนำส่งรัฐหรือปันผล	3,573	3,270	3,075

ที่มา รายงานประจำปี 2557 ธนาคารอาคารสงเคราะห์

3.3.1.4 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

3.3.1.4.1 ความเป็นมาของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย²⁹

แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารอิสลามได้ริเริ่มขึ้นจากความต้องการของชาวมุสลิมโดยเฉพาะในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่เป็นชาวมุสลิมที่ดำเนินชีวิตตาม

²⁹ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย, "[ออนไลน์] วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558. แหล่งที่มา:

หลักการอิสลาม โดยในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลจึงผลักดันให้ธนาคารอิสลามเกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ เพื่อสนองความต้องการสำหรับชาวไทยมุสลิมให้มีช่องทางทางการเงินที่ถูกต้องตามหลักการอิสลาม

แต่ด้วยความตั้งใจของรัฐบาลที่จะให้ธนาคารอิสลามถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นเอกเทศและถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังจัดเตรียมพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาผ่านออกมาเป็นกฎหมายและสำเร็จในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545

“ธนาคารอิสลาม” จัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ด้วยทุนจดทะเบียน 1,000 ล้านบาท เริ่มเปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยมีสำนักงานใหญ่และสาขาแห่งแรกอยู่ที่คลองตัน จากนั้นก็เริ่มทยอยเปิดสาขาในกรุงเทพฯ และพื้นที่ภาคใต้ จนกระทั่งสิ้นปี พ.ศ. 2548 ธนาคารอิสลามมีสาขารวมทั้งสิ้น 9 สาขา

การดำเนินธุรกิจของธนาคารอิสลามขยายอย่างต่อเนื่อง ต่อมาธนาคารได้ดำเนินการตามนโยบายการควบรวมกิจการของกระทรวงการคลัง โดยการซื้อกิจการบริการทางการเงินตามหลักชะรีอะฮ์ของ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และได้มีพิธีลงนามสัญญาโอนกิจการบริการทางการเงินตามหลักชะรีอะฮ์ของธนาคารกรุงไทย ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2548 ส่งผลให้ธนาคารอิสลามมีสาขาเพิ่มขึ้นอีก 18 สาขา เป็น 27 สาขา และเพื่อรองรับปริมาณธุรกิจที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ ต่อมาในเดือนตุลาคม 2550 กระทรวงการคลังได้เข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของธนาคาร ทำให้ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยปัจจุบันธนาคารมี 130 สาขา ครอบคลุมทุกภูมิภาคทั่วประเทศ

3.3.1.4.2 ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย³⁰

ผลการดำเนินงาน

การดำเนินงานของธนาคารในปี พ.ศ. 2557 มุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงทางการเงินและการปรับปรุงบริหารจัดการภายใน เพื่อให้ธนาคารสามารถฟื้นตัวดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐและพันธกิจ ธนาคารให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาสินเชื่อด้วยคุณภาพ มุ่งขยายฐานเงินฝาก และสินเชื่อที่กระจายลงสู่กลุ่มลูกค้ารายย่อยเพิ่มมากขึ้น ทั้งในรูปแบบ

³⁰ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย, "รายงานประจำปี 2557 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย " (2558). หน้า 36.

การออกผลิตภัณฑ์ที่ตอบสนองความต้องการ การประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการขายผ่านช่องทาง การให้บริการที่ครอบคลุมของธนาคาร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าธนาคารได้เร่งฟื้นฟูการบริหารจัดการด้าน ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง แต่ NPF ยังคงเพิ่มสูงขึ้น โดย ณ สิ้นปีพ.ศ. 2557 ธนาคารมี NPF จำนวน 47,878 ล้านบาท ทำให้ต้องมีการสำรองหนี้สงสัยจะสูญเพิ่มขึ้น จำนวน 9,383 ล้านบาท ส่งผล กระทบทำให้ธนาคารมีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ 9,545 ล้านบาท

รายได้

รายได้รวม 5,534 ล้านบาท โดยรายได้หลักมาจากรายได้ทางการเงินถึงร้อยละ 93 คือ 5,129 ล้านบาท และรายได้อื่นร้อยละ 7 คือ 405 ล้านบาท

ค่าใช้จ่าย

ค่าใช้จ่ายรวม 5,695 ล้านบาท แบ่งเป็นค่าใช้จ่ายทางการเงินร้อยละ 59 คือ 3,359 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายดำเนินงานร้อยละ 41 คือ 2,336 ล้านบาท

หนี้สงสัยจะสูญ

หนี้สงสัยจะสูญปี พ.ศ. 2557 มีมูลค่า 9,383 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2556 จำนวน 11,712 ล้านบาท โดยเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของ NPF ซึ่งทำให้ต้องมีการสำรองหนี้สูญมากขึ้น

สำหรับด้านฐานะทางการเงิน ธนาคารมีสินทรัพย์รวม 109,701 ล้านบาท ลดลงจากปี 2556 จำนวน 7,019 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 6.01 โดยฐานะทางการเงินที่สำคัญประกอบด้วย

สินเชื่อ

สินเชื่อรวม 109,843 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2556 จำนวน 2,150 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 2 โดยโครงสร้างสินเชื่อโดยรวมของธนาคาร ณ ปี 2557 ยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกับปี 2556 คือ มี สัดส่วนสินเชื่อธุรกิจขนาดใหญ่ (วงเงินมากกว่า 200 ล้านบาท) ในสัดส่วนสูงสุด คือ ร้อยละ 60 จำนวนเงินรวม 66,079 ล้านบาท จำนวนลูกค้า 128 ราย สัดส่วนสินเชื่อ SMEs (วงเงินมากกว่า 20 ล้านบาท – 200 ล้านบาท) เท่ากับร้อยละ 15 จำนวนเงินรวม 15,979 ล้านบาท จำนวนลูกค้า 289 ราย และสัดส่วนสินเชื่อรายย่อย (วงเงินไม่เกิน 20 ล้านบาท) ร้อยละ 25 จำนวนเงินรวม 27,785 ล้านบาท จำนวนลูกค้า 121,213 ราย ซึ่งในจำนวนรายลูกค้าสินเชื่อทั้งหมดของธนาคารควรเป็น

ลูกค้ำที่นับถือศาสนาอิสลามประมาณร้อยละ 38 และเป็นลูกค้ำที่นับถือศาสนาอื่นประมาณร้อยละ 62

เงินรับฝาก

เงินฝากรวมในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวน 111,855 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 จำนวน 11,962 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 12 โครงสร้างเงินฝากโดยรวมของธนาคาร ณ ปีพ.ศ. 2557 เป็นไปในทิศทางเดียวกับโครงสร้างสินเชื่อ คือ มีสัดส่วนเงินฝากลูกค้ำขนาดใหญ่ (วงเงินมากกว่า 200 ล้านบาท) ในสัดส่วนสูงสุด คือ ร้อยละ 47 จำนวนเงินรวม 52,516 ล้านบาท จำนวนลูกค้ำ 59 ราย สัดส่วนเงินฝากขนาดกลาง (วงเงินมากกว่า 20 ล้านบาท – 200 ล้านบาท) ร้อยละ 21 จำนวนเงินรวม 23,173 ล้านบาท จำนวนลูกค้ำ 455 ราย และสัดส่วนเงินฝากรายย่อย (วงเงินไม่เกิน 20 ล้านบาท) ร้อยละ 32 จำนวนเงินรวม 36,166 ล้านบาท จำนวนลูกค้ำ 635,735 ราย ซึ่งในจำนวนรายลูกค้ำเงินฝากทั้งหมดของธนาคารเป็นลูกค้ำที่นับถือศาสนาอิสลาม ประมาณร้อยละ 51 และเป็นลูกค้ำที่นับถือศาสนาอื่น ประมาณร้อยละ 49

เงินกองทุน

เงินกองทุนรวมในปี พ.ศ. 2557 คิดลบ 8,862 ล้านบาท ขณะที่ในปี พ.ศ. 2556 มีเงินกองทุนเป็นบวก จำนวน 890 ล้านบาท โดยเป็นผลจากการที่ธนาคารยังไม่ได้รับเงินเพิ่มทุนงวดที่ 2 และผลประกอบการที่เป็นขาดทุนสุทธิในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 9,545 ล้านบาท เมื่อนำเงินกองทุนมาคำนวณเป็นอัตราส่วนสินทรัพย์เสี่ยงจำนวน 66,980 ล้านบาท จะเท่ากับร้อยละ -13.23 ซึ่งยังคงต่ำกว่าเกณฑ์ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ.2547 ที่ร้อยละ 8.50

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ

ธนาคารมีสินเชื่อจัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน (ค้างชำระเกิน 3 เดือนขึ้นไป) ณ สิ้นปี พ.ศ. 2557 จำนวนทั้งสิ้น 47,878 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 44 ของสินเชื่อรวม เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 จำนวน 15,759 ล้านบาท การเพิ่มขึ้นของสินเชื่อด้อยคุณภาพส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อวงเงินมากกว่า 20 ล้านบาท

3.3.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน

3.3.2.1 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)³¹

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2536 กำหนดทุนประเดิมของธสน. เป็นจำนวน 2,500 ล้านบาท ต่อมา ธสน. มีความจำเป็นต้องเพิ่มทุนเพื่อรองรับการขยายตัวอย่างรวดเร็ว กระทรวงการคลังจึงได้สมทบเงินทุนเพิ่มเติมให้อีกจำนวน 2,500 ล้านบาทในเดือนเมษายน และจำนวน 1,500 ล้านบาทในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2541 หลังจากนั้น ในเดือนธันวาคม 2551 ธสน. ได้รับเงินเพิ่มทุนจากกระทรวงการคลังจำนวน 1,300 ล้านบาท เพื่อให้ ธสน. สามารถใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของ ธสน. ในการเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า การลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ และในเดือนกันยายน พ.ศ. 2552 กระทรวงการคลังได้เพิ่มทุนให้ ธสน. จำนวน 5,000 ล้านบาทภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง พ.ศ. 2555 สำหรับการให้บริการประกันการส่งออก เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการส่งออกผ่านการรับประกันการส่งออก โดยบริการนี้จะสามารถป้องกันความเสี่ยงให้แก่ผู้ส่งออกจากการไม่ได้รับชำระสินค้าจากผู้ซื้อในต่างประเทศ อันจะส่งผลให้ผู้ส่งออกมีความมั่นใจในการขยายธุรกิจส่งออกไปยังตลาดหลักหรือตลาดใหม่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2552 ซึ่งความเสี่ยงของการได้รับชำระสินค้าจากผู้ซื้อในต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยได้กำหนดขอบเขตอำนาจในการทำธุรกิจไว้อย่างกว้างขวาง ธสน. จึงสามารถให้สินเชื่อได้ทุกรูปแบบ เช่น สินเชื่อระยะสั้นและสินเชื่อระยะยาว สินเชื่อในประเทศ และสินเชื่อต่างประเทศ โดยสามารถทำธุรกิจได้ทั้งที่เป็นสกุลเงินบาทและสกุลเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทุกประเภททั้งในประเทศและต่างประเทศและออกตราสารการเงินระยะสั้นและระยะยาวขายแก่สถาบันการเงินและประชาชนทั่วไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ กล่าวโดยสรุป ธสน. สามารถทำธุรกิจทุกประเภทที่ธนาคารพาณิชย์ทำได้ ยกเว้นเพียงการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปเท่านั้น

³¹ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย, "[ออนไลน์] วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2557. แหล่งที่มา: http://www.exim.go.th/th/about_exim/about.aspx

ธสน. เริ่มเปิดดำเนินการในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 โดยมีพิธีเปิดอย่างเป็นทางการในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์และอำนาจของธสน. เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนให้ชัดเจนและกว้างขึ้น เพื่อให้ ธสน. เป็นธนาคารที่สามารถสนับสนุนนักลงทุนไทยในต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ และเพื่อให้ ธสน. สามารถขยายการสนับสนุนทางการเงินแก่นักลงทุนในประเทศที่ประกอบกิจการเกี่ยวเนื่องกับการส่งออกและการลดการสูญเสียหรือสนับสนุนให้ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ

3.3.2.2 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

(ธพว.)³²

ในปีพ.ศ.2507 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการเงินกู้เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสนอ และได้มีการจัดตั้งสำนักงานเงินกู้เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรม ขนาดย่อมขึ้นเป็นหน่วยงาน ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม และในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนชื่อ เป็นสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม (สธอ.) แต่เนื่องจาก สธอ. มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการในการดำเนินงาน จึงมีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งเงินทุนที่จะใช้ต้องอาศัย จากงบประมาณแผ่นดินเพียงแหล่งเดียว การอำนวยสินเชื่อต่างๆ ถือหลักปฏิบัติเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไปทำให้ขาด ความคล่องตัวในการดำเนินงาน

ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมและปรับสถานะของ สธอ.เป็น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 300 ล้านบาท และให้ บอย. สามารถระดมทุนและเงินกู้ได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ

ในปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลมีนโยบายให้ บอย. เป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม อันเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจ บอย. ได้รับการเพิ่มทุนจากกระทรวงการคลัง อีก 2,500 ล้านบาท

³² ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย, "[ออนไลน์] วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558 แหล่งที่มา: <http://www.smebank.co.th/th/about.php>

ในปี พ.ศ. 2545 มีพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545 ปรับสถานะของ บอย. เป็นธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ชพว. หรือ SME BANK) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์ “เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยาย หรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อค้ำประกันร่วมลงทุนให้คำปรึกษา แนะนำหรือให้บริการที่จำเป็นอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

ในปี พ.ศ. 2547 กระทรวงการคลังเพิ่มทุน 2,000 ล้านบาท ทำให้ทุนเรือนหุ้นของธนาคารเพิ่มขึ้นเป็น 4,800 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2548 กระทรวงการคลังเพิ่มทุน 2,500 ล้านบาท ทำให้ทุนเรือนหุ้นของธนาคารเพิ่มขึ้นเป็น 7,300 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2550 กระทรวงการคลังเพิ่มทุน 1,200 ล้านบาท ทำให้ทุนเรือนหุ้นของธนาคารเพิ่มขึ้นเป็น 8,500 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2551 กระทรวงการคลังเพิ่มทุน 600 ล้านบาท ทำให้ทุนเรือนหุ้นของธนาคารเพิ่มขึ้นเป็น 9,100 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2552 กระทรวงการคลังเพิ่มทุน 2,500 ล้านบาท ทำให้ทุนเรือนหุ้นของธนาคารเพิ่มขึ้นเป็น 11,600 ล้านบาท

ในปี พ.ศ.2555 กระทรวงการคลัง เพิ่มทุน จำนวน 600 ล้านบาท ทำให้ทุนเรือนหุ้นของธนาคารเพิ่มขึ้นเป็น 12,200 ล้านบาท

ในปี พ.ศ.2556 กระทรวงการคลัง เพิ่มทุน จำนวน 555 ล้านบาท ทำให้ทุนเรือนหุ้นของธนาคารเพิ่มขึ้นเป็น 12,755 ล้านบาท

3.3.3.3 บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)³³

บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม หรือ บสย. เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของ กระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นตาม "พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534" เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2534 เพื่อรับโอนกิจการและการ

³³ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม, "[ออนไลน์] วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558 แหล่งที่มา: <http://www.tcg.or.th/TH/about.php?smid=43>

ดำเนินงานทั้งหมดของกองทุนประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา มีทุนจดทะเบียนเริ่มต้นจำนวน 400 ล้านบาท

และเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2543 รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังได้ดำเนินการเพิ่มทุนให้แก่ บสย. จำนวน 4,000 ล้านบาท ทำให้ บสย. มีทุนจดทะเบียนเพิ่มขึ้นเป็น 4,400 ล้านบาท ต่อมาในช่วงปลายปี พ.ศ.2548 ที่ประชุมใหญ่วิสามัญผู้ถือหุ้น บสย. ได้มีมติพิเศษเพิ่มทุนให้แก่ บสย. อีกจำนวน 2,000 ล้านบาท โดยในปี 2551 บสย. ได้เรียกให้ผู้ถือหุ้นที่แสดงความประสงค์ ชื้อหุ้นเพิ่มทุนดังกล่าวชำระเงินค่าหุ้นบางส่วนจำนวน 302.47 ล้านบาท บสย.จึงมีทุนจดทะเบียนจำนวน 4,702.47 ล้านบาท

และล่าสุดที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ.2552 มีมติเห็นชอบให้เพิ่มทุน บสย. อีกจำนวน 2137.47 ล้านบาท โดยกระทรวงการคลังได้แสดงความจำนงขอซื้อหุ้นเพิ่มทุนดังกล่าวจำนวน 2,000 ล้านบาท ดังนั้น เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2552 บสย. ได้จดทะเบียนเพิ่มทุนต่อกระทรวงพาณิชย์ตามมติพิเศษของผู้ถือหุ้น ทำให้ปัจจุบัน บสย. มีทุน จดทะเบียนทั้งสิ้น 6,839.95 ล้านบาท โดยเป็นทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว จำนวน 6,702.47 ล้านบาท

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ ช่วยเหลือการระดมทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้ได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวนมากขึ้น ช่วยให้สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อแก่การระดมทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมมากยิ่งขึ้น เร่งการกระจายสินเชื่อไปยังการระดมทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมทั่วประเทศได้เร็วขึ้น และช่วยให้การพัฒนาการระดมทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.3.3.4 บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บ.ต.ท.)³⁴

บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บ.ต.ท.) หรือ Secondary Mortgage Corporation เป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทสถาบันการเงิน สังกัด กระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540 ด้วยทุนประเดิมจากกระทรวงการคลัง 1,000 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย โดยการนำหลักการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) มาใช้เพื่อระดมทุนสำหรับการขยายสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้เพียงพอและสม่ำเสมอรวมทั้งช่วยแก้ปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศ

³⁴ บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย, "[ออนไลน์] วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558. แหล่งที่มา:

3.4 ความสำคัญในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ³⁵

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2538 เงินทุนต่างประเทศระยะสั้นไหลเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนมากผ่านการกู้ยืมเงินของธนาคารพาณิชย์ไทย และในปี พ.ศ. 2539 เงินทุนเหล่านี้ก็ไหลออกพร้อมกันจนทำให้ประเทศประสบกับวิกฤตธุรกิจที่ประสบปัญหาถูกรวบงำกิจการ (take over) โดยนักลงทุนต่างชาติ ด้วยมูลค่าหลักทรัพย์ที่ต่ำ ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 สัดส่วนการถือครองธุรกิจไทยของนักลงทุนต่างชาติจึงเริ่มมีมากขึ้น ยกเว้นในกลุ่มธุรกิจที่มีวัฏจักรการเปลี่ยนแปลงที่สั้นที่ยังคงมีสัดส่วนการถือครองของนักลงทุนไทยในระดับสูงอยู่ ในขณะเดียวกันการค้าระหว่างประเทศในโลกยุคโลกาภิวัตน์เริ่มมีการแข่งขันที่สูงขึ้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2545 ทำให้รัฐบาลหันมาใช้นโยบายพึ่งพาภาคเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้นแทนการใช้นโยบายสนับสนุนอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเน้นภาคการส่งออก (Export-oriented economic growth) โดยรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวได้เสนอให้มีการใช้นโยบายแบบ Dual-track ที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีแรงขับเคลื่อนหลักทั้งจากภายในและภายนอกระบบเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการสะสมทุนภายในประเทศ เพื่อลดความอ่อนไหวของเศรษฐกิจไทยที่อาจเกิดขึ้นจากการถือครองธุรกิจไทยในสัดส่วนที่สูงเกินไปของนักลงทุนต่างชาติ ดังที่เกิดขึ้นแล้วในอดีตเมื่อครั้งที่ไทยขอรับการช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ International Monetary Fund: IMF) ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยถูกตั้งเงื่อนไขในการบริหารนโยบายการเงินการคลัง กล่าวคือ ลดอุปสงค์ภายในประเทศผ่านการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยและการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 รวมถึงการตัดเงินงบประมาณเพื่อให้มีฐานะการคลังเกินดุลในช่วงปี พ.ศ. 2541 -2542 ที่ร้อยละ 1 ของ GDP ทำให้เศรษฐกิจไทยปี พ.ศ. 2541 หดตัวเป็นครั้งแรกที่ร้อยละ -10.8 อีกทั้งประสพภาวะการว่างงานเพิ่มขึ้นตามด้วยปัญหาทางสังคมที่เพิ่มขึ้นจนสร้างแรงกดดันทางการเมือง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเริ่มหันนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจแบบ Keynesian ผสมกับนโยบายลดอัตราดอกเบี้ยเพื่อรับมือกับภาวะหดตัวทางเศรษฐกิจในช่วงกลางปี พ.ศ. 2541 ส่งผลให้เศรษฐกิจเริ่มกลับมาขยายตัวมากกว่าร้อยละ 4.0 ต่อปี

ในปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลเริ่มใช้นโยบาย Dual - track โดยในส่วนของ การกระตุ้นการใช้ภายในประเทศนั้น รัฐบาลได้ใช้นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) แทนนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) และนโยบายการเงิน (Monetary Policy) ตามแบบอย่างการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ

³⁵ นงนุช ตันตสันตวิวงศ์ กวิตม์ ศิริสรรพ, สุธีรา ศรีทอง, มล, พงศ์ระพีพร อาภากร และพจณีย์ ล้วนไพศาลนนท์, , โครงการวิจัยดัชนีชี้วัดในการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ผู้เรียบเรียง, หน้า. 5

ของญี่ปุ่น นโยบายนี้เป็นการใช้การปล่อยสินเชื่อผ่านระบบสถาบันการเงินเพื่อสนับสนุนนโยบายภาครัฐแทนการใช้เงินงบประมาณซึ่งจะทำให้ภาระทางการคลังมีเพิ่มขึ้น การปล่อยสินเชื่อนี้เป็นไปวัตถุประสงค์ดังนี้

(1) เพื่อเพิ่มการใช้จ่ายของภาคเอกชน ซึ่งจะช่วยกระตุ้นภาคเศรษฐกิจโดยรวมผ่านการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ และโครงการเอื้ออาทร

(2) เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาในระบบเศรษฐกิจในชุมชน โดยการสร้างธุรกิจชุมชนผ่านโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product: OTOP) ซึ่งญี่ปุ่นมีธุรกิจประเภทนี้อยู่จำนวนมากทั้งนี้ OTOP นับเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ทรัพยากรภายในชุมชนสร้างสินค้าประจำท้องถิ่นขึ้น

(3) เพื่อสนับสนุนภาคการส่งออกของกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย

(4) เพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและของประเทศในอนาคตและสนับสนุนให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน (Sustainable Growth) สถาบันการเงินเฉพาะกิจถือเป็นองค์กรสำคัญสำหรับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลโดยเฉพาะการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ ทั้งนี้ ในสภาพการณ์ที่สถาบันการเงินโดยทั่วไปไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของผู้ประกอบการและประชาชนได้ หรือไม่สามารทำให้บริการได้ เนื่องจากมีความเสี่ยงสูงในขณะที่ผลตอบแทนไม่คุ้มกับต้นทุนและผลกำไรที่ต้องการ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ทั่วถึงและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาได้ในเวลาอันสมควร จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินตามกลไกตลาดปกติ รวมทั้งปัญหาของระบบการเงินในภาวะที่ไม่ปกติหรือมีความอ่อนแอ กลไกพิเศษดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ การดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติเฉพาะของแต่ละองค์กร ระบุวัตถุประสงค์และภารกิจการดำเนินงานอย่างชัดเจนเริ่มตั้งแต่การจัดตั้งธนาคารออมสิน ในปี พ.ศ. 2456 จนถึงล่าสุดการจัดตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

ในปัจจุบันจึงมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งสิ้น 8 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธ.พ.ว.) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (Development

Financial Institution) มาโดยตลอด โดยมีกลุ่มเป้าหมายการให้บริการที่ชัดเจน ซึ่งเกิดจากปรัชญาการออกแบบและก่อตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้สามารถสนองตอบความต้องการของภาคเศรษฐกิจของประเทศที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน (Sustainability) ได้อย่างทั่วถึง โดยกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้แก่

(1) กลุ่มลูกค้าที่เป็นฐานรากของประเทศ โดยมี ธ.ก.ส.และธนาคารออมสินเป็นหน่วยงานสำคัญที่ดำเนินงานสนับสนุนลูกค้ากลุ่มนี้ ซึ่งมีโครงการสำคัญที่ได้ดำเนินการและมีผลงานที่น่าสนใจ เช่น โครงการหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการธนาคารประชาชน โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นต้น

(2) กลุ่มลูกค้าในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและการค้า เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมี ธพว. ธสน. และ บสย. เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการให้บริการกลุ่มเป้าหมายนี้ โดยเฉพาะมีบทบาทสำคัญในการให้สินเชื่อและค้ำประกันสินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ทั้งนี้ สินเชื่อดังกล่าวมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการขยายตัวของสินเชื่อโดย ธพว. ซึ่งได้ปรับบทบาทองค์กรจากบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมเป็นธนาคารเต็มรูปแบบเพื่อขยายการให้บริการแก่ผู้ประกอบการ SMEs อย่างครบวงจร

(3) กลุ่มลูกค้าด้านอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นเศรษฐกิจพื้นฐานสำคัญในการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ โดยมี ธอส. และ บตท. เป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งโครงการที่สำคัญที่ได้ดำเนินการและประสบผลสำเร็จอย่างมาก เช่น โครงการ ธอส.-กบข. เพื่อข้าราชการสมาชิก กบข. เป็นต้น

(4) กลุ่มลูกค้าอื่นๆ ได้แก่ การดำเนินการของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เพื่อให้บริการทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลามอย่างถูกต้อง ทั้งนี้ ในระยะยาว สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังต้องคงบทบาทการเป็นตัวกระตุ้นในระบบสถาบันการเงินโดยรวมต่อไป โดยทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบที่เป็นธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินประเภทอื่นได้ โดยเฉพาะระดับฐานราก เพื่อให้หนี้ออกจากการใช้แหล่งเงินทุนนอกระบบ ซึ่งสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะจัดหาเงินทุน เพื่อให้ลูกค้านำไปประกอบกิจการสร้างฐานะ และความมั่งคั่งให้กับตนเอง จนมีความสามารถเพียงพอที่จะออกจากระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเข้าสู่ระบบสถาบันการเงินปกติได้

3.5 แนวความคิดในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

3.5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายกึ่งการคลัง³⁶

แนวคิดการใช้นโยบายการคลังผ่านระบบสถาบันการเงินของรัฐหรือที่เรียกกันในหลายประเทศว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions) หรือสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (Development Bank) โดยการมองเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นหน่วยธุรกิจ และเน้นการเคลื่อนย้ายและแปลงสินทรัพย์ที่ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ให้เป็นเงินทุนเพื่อทำให้เกิดผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้น คือ นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy) นโยบายนี้จะถูกประเทศที่ต้องการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศในขณะที่ประสบภาวะจำกัดทางด้านงบประมาณและภาวะที่มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูง นำมาประยุกต์ใช้

3.5.1.1 ความหมายนโยบายกึ่งการคลัง

สำหรับคำนิยามของนโยบายกึ่งการคลังนั้นได้มีการกำหนดไว้โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ดังนี้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้กำหนดนิยามของนโยบายการคลังไว้ว่า

“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.” (IMF, 2001)

หมายความว่า กิจกรรมต่างๆ (ภายใต้การกำกับของรัฐบาล) ของธนาคารกลาง สถาบันการเงินของรัฐและธุรกิจอื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่มีลักษณะคล้ายกับการใช้มาตรการทางการคลัง โดยหลักการแล้วสามารถทดแทนมาตรการทางการคลังได้ เช่น มาตรการทางภาษี การให้เงินอุดหนุน หรือใช้จ่ายทางตรงของภาครัฐ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้กำหนดนิยามของนโยบายการคลังไว้ว่า

“การดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น ธนาคารกลาง สถาบันการเงินเฉพาะกิจและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจ

³⁶ บัณฑิต โฉม แก้วสอาด, กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับการลดภาระการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, ผู้เรียบเรียง, (2557), หน้า. 8

ของฝ่ายบริหารในหน่วยงานอื่นได้ เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการ โดยรัฐบาลไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านรัฐสภา แต่อาจจะมีผลกระทบเป็นภาระของรัฐบาลได้ในอนาคต หากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้น ในการทำงานที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายมาทดแทนแก่ความเสียหายนั้น

3.5.1.2 รูปแบบของนโยบายกึ่งการคลัง

รูปแบบของนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทยสามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การให้สินเชื่อ

รัฐบาลอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการให้สินเชื่อแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเฉพาะกลุ่ม เช่น เกษตรกร วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามพันธกิจของแต่ละสถาบันการเงิน โดยการให้สินเชื่อดังกล่าวอาจมีเงื่อนไขการให้กู้ที่ผ่อนปรนกว่าการใช้สินเชื่อตามปกติของสถาบันการเงิน เช่น มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงในตลาด ซึ่งปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจแยกออกเป็นบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบาย (Public Service Account หรือ PSA) ซึ่งจะแบ่งตามรูปแบบการขอรับการชดเชยเงินงบประมาณจากรัฐบาล ดังนี้

(ก) ชดเชยดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงปกติของสถาบันการเงินทั่วไป

(ข) ชดเชยดอกเบี้ยและความเสียหายในอนาคต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ดำเนินการอย่างเร่งด่วนและมีเงื่อนไขการปล่อยกู้ที่ผ่อนปรนกว่าปกติ นอกเหนือจากการได้รับผลกระทบจากวิกฤตทางการเมืองหรือเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

2. การแทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตร

ก. การรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร มีลักษณะคล้ายกับการจำนำสินค้าทั่วไป โดยรัฐบาลจะกำหนดราคารับจำนำให้สูงกว่าราคาตลาดเพื่ออุดหนุนผู้ผลิตสินค้าเกษตรหรือเกษตรกรที่รัฐบาลต้องการให้ความช่วยเหลือให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้โครงการรับจำนำของรัฐบาลส่วนใหญ่คือโครงการรับจำนำข้าว โดยนอกจากข้าวเปลือกแล้วรัฐบาลยังดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าทางการเกษตรอื่น ๆ เช่น ข้าวโพด และมันสำปะหลัง เป็นต้น โดยลักษณะโครงการจะเป็นการรับจำนำที่มีกระบวนการคล้ายคลึงกับการรับจำนำข้าว

ข. การประกันรายได้ เป็นโครงการสร้างหลักประกันรายได้ขั้นต่ำให้กับเกษตรกร ซึ่งเกษตรกรที่มีผลผลิตทางการเกษตรจะขายผลผลิตในราคาตลาดด้วยตนเอง แต่หากราคาตลาดที่ขาย

ได้นั้นต่ำกว่าราคาประกันที่ให้ไว้ตามสัญญาประกันราคา เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับเงินชดเชยส่วนต่างจากรัฐบาล

3. การพักชำระหนี้

เป็นการดำเนินโครงการพักชำระหนี้เพื่อครัวเรือนเกษตรกรรายย่อย และประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้คงค้างต่ำกว่า 500,000 บาท เป็นไปตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในปี 2554 โดยเริ่มดำเนินการระยะแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2554 โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่มีหนี้คงค้างไม่เกิน 500,000 บาท ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 6 แห่ง และได้มีการขยายกลุ่มเป้าหมายไปยังประชาชนที่มีลักษณะหนี้ปกติไม่เกิน 500,000 บาท โดยลูกหนี้ดังกล่าวสามารถเลือกได้ 1) พักเงินต้นและลดอัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อที่มีอยู่เดิมในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี หรือ 2) โดยรัฐจะชดเชยรายได้ดอกเบี้ยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อปี

4. การค้ำประกันสินเชื่อ

โครงการค้ำประกันสินเชื่อเป็นโครงการที่ส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินของ SMEs ที่ดำเนินการโดยบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ผ่านการค้ำประกันเงินกู้ให้กับ SMEs เพื่อช่วยให้สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อ ซึ่งส่งผลให้ธุรกิจ SMEs ได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น เช่นโครงการ Portfolio Guarantee Scheme (PGS) ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับธนาคารพาณิชย์ โดยรัฐบาลจะชดเชยค่าธรรมเนียมการค้ำประกันบางส่วนและหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ตามสัดส่วนที่กำหนด

3.5.1.3 ข้อดีของการใช้นโยบายกึ่งการคลัง

1. เพิ่มความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล
2. เป็นการดำเนินนโยบายหรือมาตรการโดยได้มีการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี การก่อหนี้สาธารณะ การจัดเก็บภาษีอากร หรือการใช้เงินคงคลัง จึงเป็นการลดปัญหาการขาดแคลนงบประมาณของรัฐบาลและช่วยให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ
3. เป็นการใช้จ่ายสภาพคล่องส่วนเกินในระบบการเงิน (Excess Liquidity) เพื่อประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ
4. รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะได้

5. ช่วยลดปัญหาคอร์รัปชัน เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านั้นจะต้องมีระบบการดำเนินงาน คล้ายหน่วยธุรกิจภาคเอกชน การตรวจสอบการใช้จ่ายและการให้สินเชื่อจึงกระทำได้ง่ายกว่าการ กำหนดเป็นโครงการหรือการดำเนินงานภายใต้หน่วยงานราชการ

3.5.1.4 ผลกระทบของนโยบายกึ่งการคลัง

1. การใช้นโยบายกึ่งการคลังจำนวนมาก อาจเกิดการบิดเบือนฐานะการคลังที่แท้จริงของ ประเทศ เนื่องจากการใช้นโยบายกึ่งการคลังไม่ถือว่าเป็นการใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดิน

2. ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีรายได้จากการดำเนินการลดลง ส่งผลให้สามารถนำส่งเงิน รายได้เข้าคลังน้อยลง

3. หากไม่ระมัดระวังในการใช้นโยบายกึ่งการคลัง อาจทำให้รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน เฉพาะกิจที่รับผิดชอบนโยบายนั้นๆ มีฐานะอ่อนแอลงได้ เนื่องจากต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจาก การดำเนินนโยบาย รวมไปถึงนโยบายที่มีลักษณะผ่อนปรนเงื่อนไขการให้สินเชื่อ อาจเป็นการเพิ่ม ความเสี่ยงทางด้านเครดิตให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้

4. การใช้นโยบายกึ่งการคลัง เช่น การพยุงราคาซื้อเพลิง การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ หรือรับ จำนำพืชผลทางการเกษตรเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด

5. การใช้นโยบายกึ่งการคลังแม้จะไม่ได้เป็นการใช้งบประมาณของรัฐโดยตรงแต่อาจ ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตได้ เนื่องจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังจำนวนมากอาจ ก่อให้เกิดปัญหาต่อฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องชดเชยความ เสียหายที่เกิดขึ้น หรือต้องให้เงินเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นๆ โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ในอนาคต

6. รัฐเป็นผู้รับภาระการสูญเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจตามนโยบายภาครัฐ โดย ไม่คำนึงผลตอบแทนที่ต่ำและเสี่ยง

3.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล³⁷

สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการดำเนินงานกึ่งเอกชน จึงสามารถนำแนวคิดการบริหารจัดการ ธุรกิจให้มีกรอบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์กร โดยเน้นให้มีการควบคุมและประเมินผลการ ดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีความเป็นรูปธรรม และสามารถกระทำได้อย่างสม่ำเสมอเพื่อการติดตาม

³⁷ กวิตม์ ศิริสรณ์, น. ต., สุธีรา ศรีทอง, มล,พงศ์ระพีพร อาภากร และพจนีย์ ล้วนไพศาลนนท์, , โครงการวิจัยดัชนีชี้วัดในการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ, หน้า. 18

การบริหารจัดการและการดำเนินงานของธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามแผนที่วางไว้ รวมไปถึงการเฝ้าระวังเพื่อให้เกิดการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นและเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่พบได้อย่างทัน่วงที ซึ่งนับเป็นการบริหารเชิงรุก

ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดรัฐวิสาหกิจที่ดี และสามารถนำมาเป็นกรอบการพิจารณาสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศควรมีการดำเนินงานที่ดีและมีธรรมาภิบาลเพียงใด มีดังนี้³⁸

1. ปัจจัยพิจารณาในระดับองค์กร

ก. รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานชัดเจนว่าไม่หวังผลกำไรเป็นหลัก (nonprofit objective) โดยการไม่หวังผลกำไรเป็นเรื่องปกติของการเป็นรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจต้องสร้างความชัดเจนให้กับผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณะเพื่อให้เกิดความโปร่งใส

ข. แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ไม่หวังผลกำไรเป็นหลัก แต่ควรวางกลยุทธ์การบริหารจัดการให้สามารถสร้างกำไรเพื่อสร้างความยั่งยืนขององค์กรในระยะยาว

ค. รัฐวิสาหกิจควรสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีทันสมัยในการดำเนินงานขององค์กร รวมถึงเรียนรู้และพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้อย่างต่อเนื่อง

ง. กรณีเป็นรัฐวิสาหกิจในภาคธุรกิจการค้าขาย รัฐวิสาหกิจควรมุ่งพัฒนาศักยภาพในการส่งออก เนื่องจากการผลิตเพื่อส่งออกจะช่วยลดต้นทุนและเพิ่มมาตรฐานการผลิตในระยะยาว

จ. การลงทุนในทรัพยากรบุคคลเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากในระยะยาวองค์กรต้องการบุคลากรที่ดีในการทำงานเพื่อพัฒนาองค์กรต่อไป

ฉ. รัฐวิสาหกิจควรปรับปรุงระบบการให้ค่าตอบแทน โดยให้ค่าตอบแทนที่เป็นการให้รางวัลแก่ผู้บริหาร พนักงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อจูงใจพนักงานให้มีการพัฒนาการทำงานและก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อองค์กร ทั้งนี้การให้ค่าตอบแทนสามารถทำได้ทั้งรายบุคคลและรายกลุ่ม

2. ปัจจัยพิจารณาในระดับรัฐบาล

ก. รัฐบาลควรมอบหมายให้มีหน่วยงานกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อป้องกันความสับสนและซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล

ข. จำนวนรัฐวิสาหกิจควรปรับให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็น โดยวิธีการควบรวมหรือแปรรูป ซึ่งจะทำให้ลดการใช้ทรัพยากรในการติดตามดูแล

ค. การพัฒนาระบบข้อมูล ซึ่งรวมถึงการมีนโยบายบัญชีที่ดี และจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอหน่วยงานกำกับดูแลที่มีมาตรฐานเป็นประจำ

ง. การสนับสนุนให้มีการแข่งขันในการทำงานและให้บริการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

จ. รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงการแทรกแซงรัฐวิสาหกิจ เพื่อแยกการเมืองออกจากการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งบริหารองค์กร ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานมากขึ้น

ฉ. การสนับสนุนให้มีการพัฒนาเชิงวิชาการทางเศรษฐศาสตร์รัฐวิสาหกิจ โดยให้เน้นการลงทุนในการฝึกอบรม ควบคู่กับการสร้างคุณธรรมจริยธรรม

3.5.3 แนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน

ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินใน 2 ลักษณะร่วมกัน กล่าวคือ

ลักษณะแรก คือ การวิเคราะห์และติดตามฐานะ (Off-site Examination) ซึ่งเป็นการติดตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง โดยผสมผสานการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินและการบริหารความเสี่ยง โดยใช้หลักมองไปข้างหน้า (Forward looking) อีกทั้ง ยังประเมินฐานะและความเสี่ยงของธุรกรรมที่มีนัยสำคัญ โดยรวมถึงกลุ่มธุรกิจการเงินของสถาบันการเงิน เพื่อประเมินผลกระทบต่อฐานะและความมั่นคงของสถาบันการเงินในอนาคตซึ่งประเด็นที่อาจเป็นสัญญาณของปัญหาเพื่อสามารถเตรียมการป้องกันหรือวางแนวทางแก้ไขปัญหาได้ล่วงหน้าและกำหนดขอบเขตการตรวจสอบให้สอดคล้องกับความเสี่ยงที่มีอยู่ของสถาบันการเงิน

ลักษณะสอง คือ การตรวจสอบ ณ สถานที่ทำการของสถาบันการเงิน (On-site Examination) โดยแบ่งการตรวจสอบออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ

1. การตรวจสอบฐานะผลการดำเนินงาน โดยเน้นถึงการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่มีความสำคัญ (Significant Activities : SA) ของสำนักงานเป็นหลัก การตรวจสอบความเพียงพอของการดำรงเงินกองทุน ความเพียงพอของการกันสำรอง (ค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ) ความสามารถในการหารายได้ ระบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของธปท.

2. ตรวจสอบเครื่องมือหรือแบบจำลองการบริหารความเสี่ยง เป็นการประเมินความพร้อมและติดตามการใช้เครื่องมือเชิงปริมาณหรือแบบจำลองในการบริหารความเสี่ยง และ/หรือ ดำรงเงินกองทุนของสำนักงานสำหรับความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านตลาด และความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ตลอดจนประเมินการจัดทำ Stress Test ของสถาบันการเงิน เช่น การจัดทำ Stress Test ด้านสภาพคล่องและด้านตลาด รวมถึงการประเมินและติดตามพัฒนาการของเครื่องมือหรือแบบจำลองในการบริหารความเสี่ยง เช่น Credit Scoring , Credit Rating เป็นต้น

3. การตรวจสอบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นการตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการบริหารจัดการความเสี่ยงของสถาบันการเงิน โดยครอบคลุมด้านความมั่นคงปลอดภัย ความถูกต้องเชื่อถือได้และความพร้อมรองรับการทำธุรกิจอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของ ธปท. ที่เกี่ยวข้องกับด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงตรวจสอบวิเคราะห์และติดตามความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่อาจมีผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าในปัจจุบัน ธปท.ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความเสี่ยง อาจเนื่องมาจากการตรวจสอบความเสี่ยงมิใช่เพียงเพื่อประเมินฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นแล้วเพียง ณ วันตรวจสอบ และการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินเท่านั้น หากแต่เป็นการให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่จะเป็นไปในอนาคตเท่าที่จะมีข้อมูลและหลักฐานสนับสนุนการประเมินอย่างเพียงพอ ดังนั้นแนวทางการตรวจสอบในปัจจุบันจึงเป็นการตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ด้านสภาพคล่อง ด้านเครดิต ด้านตลาด และด้านปฏิบัติการ โดยพิจารณาถึงความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจมีต่อฐานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงิน รวมถึงเพื่อให้มั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าสถาบันการเงินมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเพียงพอและเหมาะสมกับปริมาณ ตลอดจนความซับซ้อน และประเภทของธุรกรรมของสถาบันการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้จัดทำคู่มือการตรวจสอบความเสี่ยงในแต่ละด้านเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบและประเมินความเสี่ยง ซึ่งความเสี่ยงทั้ง 5 ด้านประกอบไปด้วย

1. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) คือความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดแผนกลยุทธ์แผนดำเนินงาน และการนำไปปฏิบัติไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับปัจจัยภายในและสภาพแวดล้อมภายนอก อันส่งผลกระทบต่อรายได้ เงินกองทุน หรือการดำรงอยู่ของสถาบันการเงิน

ดังนั้น คณะกรรมการสถาบันการเงิน และผู้บริหารระดับสูงต้องวางแผนกลยุทธ์และแผนดำเนินงานอย่างรอบคอบ ส่งเสริมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล พร้อมทั้งจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานภายในที่เหมาะสมสำหรับการนำไปปฏิบัติ เช่น การจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ ระบบข้อมูลสารสนเทศ ระบบการติดตามและควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นต้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางธุรกิจและจัดการกับปัญหาของสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (Liquidity Risk) คือความเสี่ยงที่เกิดจากการที่สถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้สินและภาระผูกพันเมื่อถึงกำหนด เนื่องจากไม่สามารถเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นเงินสดได้ หรือไม่สามารถจัดหาเงินทุนได้เพียงพอ หรือสามารถจัดหาเงินทุนได้แต่ด้วยต้นทุนที่สูงเกินกว่าระดับที่ยอมรับได้ จนอาจส่งผลกระทบต่อรายได้และเงินกองทุนของสถาบันการเงิน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อความต้องการใช้เงินทุนมีปริมาณสูงกว่าสภาพคล่องที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก อาจทำให้สถาบันการเงินต้องถูกควบคุมหรือหยุดกิจการได้

3. ความเสี่ยงด้านเครดิต (Credit Risk) คือความเสี่ยงที่เกิดจากการที่ลูกค้าของสถาบันการเงินไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาในการจ่ายชำระหนี้คืน หรือความเสี่ยงที่เกิดจากโอกาสที่ลูกค้าอาจไม่สามารถชำระหนี้คืนได้จนเป็นเหตุให้ถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือลงได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะเงินกองทุน และรายได้ของสถาบันการเงิน

4. ความเสี่ยงด้านตลาด (Market Risk) คือความเสี่ยงที่เกิดจากการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และราคาตราสารในตลาดเงินตลาดทุน ที่มีผลกระทบในทางลบต่อรายได้และเงินกองทุนของสถาบันการเงิน ความเสี่ยงจากตลาดสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน และความเสี่ยงจากราคา

5. ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operational Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการขาดการดูแลกิจการที่ดีหรือขาดธรรมาภิบาลที่ดีในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติการภายในของสถาบันการเงิน บุคลากร ระบบงาน หรือเหตุการณ์ภายนอก และส่งผลกระทบต่อรายได้จากการดำเนินงานหรือเงินกองทุนของสถาบันการเงิน รวมถึงความเสี่ยงด้านกฎหมาย เช่น ความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งความเสี่ยงด้านปฏิบัติการจะส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงด้านอื่นๆ โดยเฉพาะความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ และด้านชื่อเสียง

3.5.4 แนวคิดการจัดทำระบบเตือนภัยทางการเงิน (Early Warning System)

พรนพและประเสริฐชัย (พ.ศ. 2544) ได้ให้ความเห็นว่า ระบบสัญญาณเตือนภัย (Early Warning System : EWS) เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถบ่งบอกจุดอ่อนหรือความเสี่ยงของสถาบันการเงิน อันจะช่วยให้สถาบันการเงินรู้ถึงสถานภาพของตนเอง ตลอดจนสามารถวางแผนลดจุดอ่อนและความเสี่ยงของตนได้ ขณะเดียวกันหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินจะได้รับประโยชน์จาก EWS ในฐานะที่เป็นระบบรายงานข้อมูลและช่วยเตือนภัยในระหว่างที่ไม่มีมีการตรวจสอบ ทำให้การกำหนดนโยบายสถาบันการเงินมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ของระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งสามารถวางแผนล่วงหน้าเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินมิให้ลุกลามจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมนอกจากนี้ EWS สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบสถาบันการเงินได้ โดยข้อมูลจากระบบ EWS ช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถวางแผนการตรวจสอบโดยเน้นสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงน้อย

ทั้งนี้ ตัวชี้วัด 5 ประการที่ระบบ EWS ใช้พิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินมีดังนี้

1. ลักษณะภายในที่ทำให้สถาบันการเงินอ่อนแอ ได้แก่ การบริหารที่ไร้ประสิทธิภาพ ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถ การวางแผนหรือวางระบบควบคุมภายในขาดความเหมาะสม ความสามารถในการแสวงหากำไรและรักษาระดับเงินกองทุนลดลง การควบคุมค่าใช้จ่ายภายในไม่ดี การให้สินเชื่อหรือการลงทุนมีลักษณะกระจุกตัว และไม่มีการคาดคะเนส่วนสูญเสีย หรือมีการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกันเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการมีอัตราส่วนทางการเงินต่ำกว่ามาตรฐาน

2. หลักกฎหมายและข้อบังคับพื้นฐาน โดยปกติในแต่ละประเทศจะมีการออกกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับอัตราส่วนต่ำสุดและสูงสุดในการดำเนินงานของสถาบันการเงินไว้ เช่น อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง อัตราส่วนสินทรัพย์สภาพคล่องตามกฎหมาย และอัตราส่วนการให้กู้ยืมเงินแก่ผู้กู้รายใดรายหนึ่ง (Single lending limit) เป็นต้น เพื่อเป็นมาตรฐานสากลให้สถาบันการเงินถือปฏิบัติ กรณีที่สถาบันการเงินใดไม่สามารถรักษาอัตราส่วนทางการเงินให้เป็นไปตามระดับที่กฎหมายกำหนด ก็จะสะท้อนให้เห็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของสถาบันการเงินนั้นได้

3. ค่าเฉลี่ยของสถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน (Peer Group) สามารถใช้เป็นอัตราอ้างอิง (Benchmark) สำหรับเปรียบเทียบการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้ หากปรากฏว่าสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งมีผลการดำเนินงานที่เบี่ยงเบนไปจากสถาบันการเงินอื่นๆ ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันจะสะท้อนถึงจุดอ่อนหรือจุดแข็งของสถาบันการเงินแห่งนั้นได้ (ปกติการจัดกลุ่มจะพิจารณาให้สถาบันการเงินที่มีขนาดสินทรัพย์ใกล้เคียงกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยกรณีของประเทศไทย ธปท. ได้จำแนกธนาคารพาณิชย์ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ใหญ่ กลาง และเล็ก)

4. ค่าเฉลี่ยระบบสถาบันการเงิน เป็นการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งกับค่าเฉลี่ยอุตสาหกรรม (Industry Average) กล่าวคือ ระบบสถาบันการเงินทั้งหมด อันจะช่วยให้เห็นถึงความแตกต่างของสถาบันการเงินแห่งนั้นกับภาพรวมอุตสาหกรรม

5. ลักษณะภายนอกที่จะมีผลกระทบต่อการทำงาน ซึ่งได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค เช่น การเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน อัตราเงินเฟ้อ การเคลื่อนย้ายเงินทุน นโยบายการเงินการคลัง ฯลฯ ที่อาจเป็นตัวชี้ปัญหาในอนาคตของสถาบันการเงิน และสถานการณ์อื่นๆ ที่อาจกระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เช่น ปัญหาแรงงาน ปัญหาบุคลากร การขัดแย้งกันของผู้ถือหุ้นหรือกรรมการ เป็นต้น อนึ่ง ระบบ EWS ไม่ใช่เครื่องมือป้องกันปัญหา แต่เป็นเครื่องมือสำหรับตรวจสอบสภาพปัญหาตั้งแต่ในระยะเริ่มแรก เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะสามารถแก้ไขปัญหาล่วงหน้าได้ทันเวลาที่ โดยผู้บริหารสถาบันการเงินต้องสามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่อาจมีผลต่อสถาบันการเงิน มีการวางแผนกลยุทธ์การดำเนินงานทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว รวมทั้งวางระบบการบริหารและการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้

3.6 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน

3.6.1 โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

3.6.1.1 พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

3.6.1.1.1 วัตถุประสงค์และความสามารถในการดำเนินธุรกิจ

ก. ขอบวัตถุประสงค์

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 กำหนดให้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ ดังต่อไปนี้

- (1) รับฝากเงินออมสิน
- (2) ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน
- (3) รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว
- (4) ทำการรับจ่ายและโอนเงิน
- (5) ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย
- (6) ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาต
- (7) การออมสินอื่นๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

(8) กิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ทั้งนี้ ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ในส่วนการออมสินอื่น ๆ มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นธุรกิจของธนาคารออมสินไว้ ดังนี้

- (1) การรับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและการศึกษา³⁹
- (2) การรับฝากเงินออมสินประเภทสงเคราะห์วิคฤณ⁴⁰
- (3) การรับฝากเงินออมสินประเภทเคหสงเคราะห์⁴¹

และในส่วนกิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารของธนาคารออมสินไว้ดังต่อไปนี้⁴²

- (1) การรับเงินฝากประจำ หรือกระแสรายวัน โดยจ่ายดอกเบี้ย หรือไม่จ่ายดอกเบี้ยให้ก็ได้
- (2) การออกตราพท์ที่กำหนดให้ใช้เงินเมื่อทวงถาม ณ สำนักงาน หรือสำนักงานตัวแทนของธนาคารเอง
- (3) การออก ซื้อ ขาย หรือเก็บเงินตามตัวแลกเงิน หรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด
- (4) การให้สินเชื่อ
- (5) การซื้อ ซื้อลดหรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือการรับโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน
- (6) ทำธุรกิจเงินตราต่างประเทศ
- (7) การออกหนังสือค้ำประกันและการอาวัล

³⁹ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดธุรกิจธนาคารออมสิน พ.ศ. 2504 ออกตามความใน มาตรา 7(7) พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

⁴⁰ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดธุรกิจธนาคารออมสิน พ.ศ. 2505 ออกตามความใน มาตรา 7(7) พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

⁴¹ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดธุรกิจธนาคารออมสิน พ.ศ. 2512 ออกตามความใน มาตรา 7(7) พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

⁴² มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารของธนาคารออมสิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ออกตามความในมาตรา 7 (8) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489

- (8) การให้บริการทางการเงิน
- (9) การให้บริการบัตรเครดิต
- (10) การออกบัตรเงินฝาก
- (11) การเป็นที่ปรึกษาทางการเงินหรือให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการลงทุน
- (12) การจัดการหรือรับจัดการกองทุน
- (13) ธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือมีลักษณะทำนองเดียวกับ (1) ถึง (12)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าธนาคารออมสินถูกตั้งขึ้นมาเพื่อประกอบธุรกิจเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่มีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสินและตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเพิ่มเติมในส่วนการออมสินอื่นๆ และในส่วนกิจการอันเป็นงานธนาคารที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นตามยุคสมัย ดังปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารของธนาคารออมสิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 คือ โดยที่ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาการของเครื่องมือและธุรกรรมทางการเงินเป็นจำนวนมากและความหลากหลายทำให้ธนาคารพาณิชย์และธนาคารของรัฐได้เพิ่มการประกอบกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารหลายประเภท เพื่อให้สามารถคงอยู่และมีความก้าวหน้าท่ามกลางการแข่งขันอย่างสูงในธุรกิจการเงินได้ ในขณะที่ธนาคารออมสินยังคงสามารถดำเนินกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารได้เพียง 3 ประเภท คือ การรับฝากเงิน การออกตราพท์ และการออก ซื้อ ขาย หรือเก็บเงินตามตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด จึงสมควรกำหนดกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารของธนาคารออมสินเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าและการพัฒนาการของเครื่องมือทางการเงินและธุรกรรมทางการเงินตลอดจนนวัตกรรมทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลให้ธนาคารออมสินมีความคล่องตัวในการดำเนินการและปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าและสามารถประกอบธุรกรรมใหม่เพื่อบริการลูกค้าได้ครบวงจรมากขึ้น รวมทั้งเป็นการดำเนินการเพื่อหารายได้และสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว อันเป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ข. ข้อห้ามของธนาคาร

พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ไม่ได้กำหนดข้อห้ามในการประกอบกิจการของธนาคารไว้ จึงอาจตีความโดยเคร่งครัดว่า หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ธนาคารออมสินจะไม่มีอำนาจดำเนินการประกอบธุรกิจใดๆ นอกเหนือจากขอบวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 7 นั้น เนื่องจาก

ธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่รัฐกำหนดขึ้นมาเท่านั้น และจะมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์มิได้

3.6.1.1.2 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

มาตรา 12 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการธนาคารออมสิน” จำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย

- (1) ประธานกรรมการ
- (2) กรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 13 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง
- (3) ผู้อำนวยการธนาคารออมสินเป็นกรรมการและเลขานุการ

ข. คุณสมบัติกรรมการ

มาตรา 12/2 กำหนดให้ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

- (1) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารออมสิน
- (2) เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในธนาคารอื่น
- (3) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) เคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นจากคณะรัฐมนตรี
- (7) เป็นผู้มีมลทินหมองมัวทุจริตในสถาบันการเงินใด หรือบริหารงานในสถาบันการเงินใด ผิดพลาดอย่างร้ายแรง

ค. วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ

มาตรา 12/1 กำหนดให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

ง. การพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 12/1 วรรคสอง กำหนดให้ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

และมาตรา 12/3 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 12/1 ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (4) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12/2
- (5) ขาดการประชุมคณะกรรมกรเกินกว่าสามครั้งต่อเนื่องกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

จ. อำนาจของคณะกรรมการ

มาตรา 14 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคารออมสิน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) แต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่ง และกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้บริหารด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี
- (2) ตั้งหรือเลิกสาขาและตัวแทน
- (3) กำหนดขอบเขตทั่วไปและเงื่อนไขแห่งธุรกิจประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา 7 (1) ถึง (7)

- (4) กำหนดระเบียบและข้อกำหนดของธนาคารออมสินเกี่ยวกับการบริหารและการดำเนินงาน
- (5) เสนอบทคัดฐานะการเงิน และรายงานประจำปีตามมาตรา 25 และมาตรา 26
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน ลงโทษทางวินัย หรือถอดถอนจากตำแหน่งของพนักงาน
- (7) เรียกประกันจากพนักงาน กำหนดเงินเดือน เงินบำเหน็จรางวัลหรือเงินอื่นของพนักงาน

ฉ. คณะกรรมการบริหาร

ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ไม่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร แต่จะมีคณะกรรมการของธนาคารออมสินทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปในกิจการธนาคารตามมาตรา 14 และมีผู้อำนวยการเป็นผู้จัดการธนาคารออมสิน ทำหน้าที่บริหารกิจการและงานของธนาคารออมสินตามมาตรา 16

ช. ความรับผิดชอบของกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีฐานความรับผิดชอบดังนี้

- (1) ความผิดฐานเปียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย⁴³
- (2) ความผิดฐานใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น⁴⁴
- (3) ความผิดฐานรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่⁴⁵

⁴³ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

⁴⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

⁴⁵ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

(4) ความผิดฐานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับหรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานในหน้าที่นั้น⁴⁶

(5) ความผิดฐานใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์การ บริษัท จำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น⁴⁷

(6) ความผิดฐานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น⁴⁸

(7) ความผิดฐานมีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น⁴⁹

(8) ความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต⁵⁰

3.6.1.1.3 อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล

ก. อำนาจการกำกับดูแลโดยทั่วไป

มาตรา 11 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารออมสิน

ข. อำนาจกำกับดูแลเฉพาะเรื่อง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำกับดูแลเฉพาะเรื่องดังนี้

มาตรา 7 (6) มีอำนาจอนุญาตให้ธนาคารลงทุนเพื่อแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ได้

มาตรา 14 (1) มีอำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่ง และกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการ

มาตรา 19 (ข) มีอำนาจให้ความเห็นชอบกำหนดวงเงินรายจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในธนาคาร

⁴⁶ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502

⁴⁷ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502

⁴⁸ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502

⁴⁹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502

⁵⁰ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502

มาตรา 20 ให้อำนาจกำหนดอัตราการนำส่งเป็นรายได้ของรัฐ กรณีรายได้เมื่อหักรายจ่ายตาม มาตรา 19 แล้ว หากมีจำนวนเหลือหลังจัดสรรเป็นเงินสำรองเพื่อขยายงาน

คณะรัฐมนตรีกำกับดูแลเฉพาะเรื่องดังนี้

มาตรา 7 (7) และ (8) ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี จะต้องตราพระราช กฤษฎีกากำหนดการออมสินอื่นๆ และกิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร ตามลำดับ รวมถึงจะต้องตรา กฎกระทรวงเกี่ยวกับข้อกำหนดและเงื่อนไขในการประกอบกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารด้วย และใน การกำหนดหลักเกณฑ์การถอนเงินโดยตราเป็นกฎกระทรวงด้วย ตามมาตรา 22

มาตรา 12 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการอื่นไม่ น้อยกว่าหกคนแต่ไม่เกินสิบสามคน รวมถึงการแต่งตั้งขึ้นใหม่กรณีเมื่อประธานหรือคณะกรรมการซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ตามมาตรา 12/1 และมีอำนาจให้ออกเพราะบกพร่อง ต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ ตามมาตรา 12/3

มาตรา 15 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดการรับผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ประธาน กรรมการและกรรมการ รวมถึงโบนัสด้วย

3.6.1.1.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง แต่ จะกำหนดไว้ในมาตรา 21 ว่ารัฐบาลเป็นผู้ประกันให้แก่ธนาคาร ในกรณีการคืนต้นเงิน และชำระ ดอกเบี้ยเงินฝาก ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และในการจ่ายเงินประเภท อื่นๆ ตามข้อผูกพันทั้งหมด จึงถือได้ว่าธนาคารมีความมั่นคงสูงมากเพราะรัฐบาลเป็นผู้ประกันในการ ชำระหนี้ต่างๆ ของธนาคาร

3.6.1.1.5 การสอบบัญชี

มาตรา 25 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีธนาคาร และให้ รัฐมนตรีประกาศบแสดงสถานะทางการเงิน ซึ่งผู้สอบบัญชีได้รับรองแล้วด้วย และการประกาศฐานะ ทางการเงินโดยย่อเป็นรายไตรมาส รวมถึงการประกาศรายงานประจำปีว่าด้วยธุรกิจธนาคารออมสิน ด้วย ตามมาตรา 26

3.6.1.2 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509

3.6.1.2.1 วัตถุประสงค์และความสามารถในการดำเนินธุรกิจ

ก. ขอบวัตถุประสงค์

มาตรา 9 กำหนดให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจ ดังนี้

(1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรสำหรับการ

(ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

(ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

(ค) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(ง) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการ เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(2) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม

(3) ดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการบริหารจัดการแก่บุคคล กลุ่มบุคคล ผู้ประกอบการ กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชน รวมทั้งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบใดที่มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของเกษตรกรหรือชุมชน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ของเกษตรกรหรือชุมชนให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการลงทุน การผลิต การแปรรูป และการตลาด หรือเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจหรือเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

(4) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เพื่อใช้ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามความในวรรคหนึ่ง (1) (ข) (ค) และ (ง) รวมทั้งการดำเนินการตามความในวรรคหนึ่ง (2) (3) และ (4) ให้กระทำได้เท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ในมาตรา 10 ยังกำหนดให้ธนาคารมีอำนาจกระทำกิจการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 และยังให้รวมถึง

(1) ใ้กู้เงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 9

(2) ค้ำประกันตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

(3) จัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของธนาคาร

(4) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง เช่าหรือให้เช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือรับจำนอง จำนำหรือรับจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์

(5) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด

(6) ให้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฝากเงินหรือบุคคลใดภายในวงเงินที่ฝากไว้กับ ธนาคารโดยใช้เงินฝากเป็นประกัน

ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ฝากเงินเป็นธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(6/1) ให้กู้เงินหรือออกหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ถือตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคาร หรือให้แก่บุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยใช้ตราสารทางการเงินซึ่งออกโดยธนาคารเป็นประกัน

(7) ออก ซื้อ หรือขายตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด รวมทั้ง เก็บเงินตามตั๋วเงินหรือตราสารเปลี่ยนมือดังกล่าว

(8) มีบัญชีเงินฝากไว้กับสถาบันการเงินอื่นเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินธุรกิจของธนาคาร

(9) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลังตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(10) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้และค่าบริการอื่นๆ

(11) เป็นตัวแทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อจ่าย เรียกเก็บ หรือรับชำระค่าที่ดิน ค่าเช่าอาคารลงทุน ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือเงินประเภทอื่นตามที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ได้มอบหมายให้ธนาคารจ่าย เรียกเก็บ หรือรับชำระจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นตัวแทนของบุคคลอื่น เพื่อดำเนินการดังกล่าวได้โดยต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร

(12) รับฝากเงินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตของเกษตรกรและครอบครัวของเกษตรกรตามที่กำหนด ในข้อบังคับของธนาคาร

(13) ร่วมดำเนินการตามโครงการชดเชยความเสียหายแก่เกษตรกรจากภัยธรรมชาติในการ ประกอบเกษตรกรรม ตามระเบียบของทางราชการ

(14) จัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเกษตรกรรมหรือธุรกิจที่เป็นประโยชน์โดยตรงแก่กิจการของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(15) ร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(16) จัดให้มีการสงเคราะห์ตามสมควรแก่ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

(16/1) ประกอบธุรกิจเงินตราต่างประเทศตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(16/2) ให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 9 ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(17) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

ข. ข้อห้ามของธนาคาร

มาตรา 11 ได้กำหนดข้อห้ามมิให้ธนาคารกระทำการดังต่อไปนี้

(1) ให้กรรมการหรือผู้จัดการ หรือภริยาหรือสามีของกรรมการหรือผู้จัดการ กู้ยืมเงิน

(2) รับหุ้นของธนาคารเองเป็นประกัน

(3) จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กรรมการ ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารเป็นค่านายหน้า หรือค่าตอบแทนสำหรับหรือเนื่องแต่การกระทำหรือการประกอบธุรกิจใด ๆ ของธนาคาร ทั้งนี้ นอกจากเงินเดือนและเงินอื่นๆ ซึ่งพึงจ่ายตามมาตรา 20 มาตรา 26 และตามข้อบังคับของธนาคารที่ออกตามมาตรา 18 (6) และ (8)

(4) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับผู้จัดการ พนักงานและลูกจ้างของธนาคารใช้ประโยชน์ตามสมควร

(ข) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้หรือจากการประกันต้นเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไปหรือจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของธนาคารเนื่องจากการชำระหนี้ การประกันต้นเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไป หรือเนื่องจากการที่ธนาคารได้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งของศาล จะต้องจำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของธนาคาร หรือภายในกำหนดเวลากว่านั้นตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารใช้ประโยชน์

การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในวรรคก่อน ให้กระทำโดยวิธีขายทอดตลาดหรือโดยวิธีอื่นใดตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรและได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรี

3.6.1.2.2 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

มาตรา 14 กำหนดให้มีคณะกรรมการธนาคาร จำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ข. คุณสมบัติกรรมการ

มาตรา 14 วรรคแรก กำหนดให้ประธานกรรมการจะต้องเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในมาตรา 14 วรรคสองกำหนดให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอย่างน้อยต้องมีผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคนผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน และผู้แทนสหกรณ์การเกษตรผู้ถือหุ้นหนึ่งคน

มาตรา 15 ยังกำหนดลักษณะของผู้ที่ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการ ดังนี้

- (1) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคาร
- (2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

ค. วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ

มาตรา 14 วรรคสาม กำหนดให้รองประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระจะแต่งตั้งให้เป็นรองประธานกรรมการหรือ กรรมการอีกก็ได้

ง. การพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 16 กำหนดให้การพ้นจากตำแหน่งของรองประธานกรรมการและกรรมการซึ่ง รัฐมนตรีแต่งตั้งนอกเหนือจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 14 ดังนี้

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15
- (4) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อน ความสามารถ

เมื่อรองประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นรองประธานกรรมการหรือกรรมการแทน ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนนี้ให้ อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

จ. อำนาจของคณะกรรมการ

มาตรา 18 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่ง กิจการของธนาคาร อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

- (1) การออกข้อบังคับว่าด้วยหุ้นของธนาคาร
- (2) การออกข้อบังคับว่าด้วยการค้าประกันเงินกู้ตามมาตรา 11 (2)
- (3) การออกข้อบังคับว่าด้วยการมอบอำนาจของผู้จัดการให้แก่พนักงานของธนาคารตาม มาตรา 23
- (4) การออกข้อบังคับว่าด้วยการให้กู้เงินตามมาตรา 31
- (5) การออกข้อบังคับว่าด้วยการขายหรือขายลดช่วงตั๋วเงินแก่สถาบันการเงินต่างๆ ตาม มาตรา 33
- (6) การออกข้อบังคับกำหนดอัตราตำแหน่ง เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยงค่าเช่าที่พัก ค่ารับรองและเงินเพิ่มอย่างอื่นสำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคาร

(7) การออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเรียกประกัน การเลื่อนเงินเดือน การถอดถอน วินัย การสอบสวนและการลงโทษ สำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคาร

(8) การออกข้อบังคับว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคาร และครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

(9) การตั้งสาขาหรือตัวแทนของธนาคาร

(11) การออกข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกิจอื่นๆ ของธนาคาร

มาตรา 19 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 20 วรรคสาม และวรรคสี่ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้จัดการและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้จัดการด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี และมีอำนาจกำหนดเงินเดือน ค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่ารับรอง หรือเงินเพิ่ม ของผู้จัดการได้

มาตรา 21 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจปลดผู้จัดการออก เพราะหย่อนความสามารถหรือบกพร่องต่อหน้าที่ มีมลทินมัวหมองหรือทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ มติให้ผู้จัดการออกต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดนอกจากผู้จัดการ และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีอีกด้วย

มาตรา 24 (1) กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจให้ความเห็นชอบเฉพาะกรณีเป็นพนักงานตำแหน่งรองผู้จัดการ ที่ปรึกษา หัวหน้าฝ่ายหรือตำแหน่งซึ่งเทียบเท่า ในการใช้อำนาจของผู้จัดการในเรื่อง การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน ลงโทษทางวินัย หรือถอดถอนพนักงานและลูกจ้างของธนาคาร

มาตรา 25 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานธนาคารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนหรือทำการแทนผู้จัดการได้ แล้วแต่กรณี

มาตรา 28 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญของผู้ถือหุ้นเมื่อใดก็ได้ สุดแต่จะเห็นสมควร

ฉ. คณะกรรมการบริหาร

ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ไม่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร แต่จะมีคณะกรรมการของธนาคารทำหน้าที่วางนโยบายและ

ควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารตามมาตรา 18 และมีผู้จัดการธนาคารทำหน้าที่บริหารกิจการของธนาคารตามมาตรา 22

ช. ความรับผิดชอบของกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 ซึ่งได้กล่าวฐานความรับผิดมาแล้วในส่วนความรับผิดของของกรรมการธนาคารออมสิน

3.6.1.2.3 อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล

ก. อำนาจการกำกับดูแลโดยทั่วไป

มาตรา 12 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร เพื่อประโยชน์ในการนี้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือทำรายงานเกี่ยวกับกิจการของธนาคาร และมีอำนาจตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและทรัพย์สินของธนาคาร แต่ไม่ว่าในกรณีใด รัฐมนตรีจะสั่งให้ตรวจสอบหรือรายงานเพื่อทราบกิจการหรือทรัพย์สินของเอกชนคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารมิได้

เมื่อรัฐมนตรีได้รับรายงานจากผู้ตรวจสอบแล้ว ถ้าเห็นว่าการดำเนินงานของธนาคารขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีหรืออยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ธนาคารหรือแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งหรือสั่งแก้ไขการดำเนินงานของธนาคารได้

มาตรา 13 กำหนดให้ในกรณีที่ธนาคารจะต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนำเรื่องเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรีด้วย

ข. อำนาจกำกับดูแลและเฉพาะเรื่อง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำกับดูแลเฉพาะเรื่องดังนี้

มาตรา 6 กำหนดให้การจะตั้งสาขาหรือตัวแทนภายนอกราชอาณาจักร ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน

มาตรา 7 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดกองทุนอื่น เพื่อที่จะออกขายหุ้นให้แก่กองทุนอื่นตามรัฐมนตรีประกาศกำหนดที่จะสามารถเข้าซื้อหุ้นของธนาคารได้ และประกาศกำหนดอัตราการถือครองหุ้นในห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือการถือหุ้นโดย

ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ในห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดอีกทอดหนึ่ง

มาตรา 10 กำหนดให้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและเสนาอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบก่อนถึงจะจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเกษตรกรรม หรือธุรกิจที่เป็นประโยชน์โดยตรงแก่กิจการของธนาคารตามมาตรา 10 (14) และการร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตามมาตรา 10 (15) รวมถึงรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดกรณีการประกอบธุรกิจเงินตราต่างประเทศได้ ตามมาตรา 10 (16/1) การให้สินเชื่อหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 9 ตามมาตรา 10 (16/2) และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี ในกรณีการกระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตามมาตรา 10 (17)

มาตรา 11 (4) วรรคสอง และวรรคสาม กำหนดให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของธนาคารเนื่องจากการชำระหนี้ การประกันต้นเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไป หรือเนื่องจากการที่ธนาคารได้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งของศาล จะต้องจำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของธนาคาร หรือภายในกำหนดเวลากว่านั้นตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารใช้ประโยชน์

การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในวรรคก่อน ให้กระทำโดยวิธีขายทอดตลาดหรือโดยวิธีอื่นใดตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรและได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา 20 วรรคสอง รัฐมนตรีจะต้องให้ความเห็นชอบในกรณีที่คณะกรรมการแต่งตั้งผู้จัดการและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้จัดการ

มาตรา 21 กำหนดให้ที่จะให้ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่ง กรณีคณะกรรมการให้ออกเพราะหย่อนความสามารถหรือบกพร่องต่อหน้าที่ มีมลทินมัวหมองหรือทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ มติให้ผู้จัดการออกต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดนอกจากผู้จัดการ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีด้วย

คณะรัฐมนตรีกำกับดูแลเฉพาะเรื่องดังนี้

มาตรา 7 ทวิ กำหนดให้ในกรณีที่ธนาคารมีความจำเป็นต้องเพิ่มทุนเรือนหุ้นให้ธนาคาร ขอเพิ่มทุนเรือนหุ้นได้อีกเป็นคราวๆ โดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรี

มาตรา 14 กำหนดให้รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสองคนแต่งตั้งโดย คณะรัฐมนตรี

มาตรา 15 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการปลดรองประธาน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสองคนที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

มาตรา 26 กำหนดให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ ย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด รวมถึงกรณีการได้รับโบนัสตามระเบียบที่ คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

3.6.1.2.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

มาตรา 12/1 กำหนดให้ธนาคารดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สินหรือภาระผูกพัน และให้ธนาคารดำรงเงินสดสำรองและดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและเงินกู้ยืม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2551 ในอัตราส่วนเงินกองทุนต่อผลลัพธ์ที่มาจากผลรวมผลคูณของสินทรัพย์กับผลคูณของภาระผูกพันทุกรายการ ผลลัพธ์ที่ได้ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดจุดห้า และอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งต่อผลลัพธ์ที่ได้ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละสี่จุดสองห้า

3.6.1.2.5 การสอบบัญชี

ตามมาตรา 38 กำหนดให้คณะกรรมการจัดให้มีการสอบบัญชีของธนาคารอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง แต่ในพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มิได้กำหนดว่าจะให้บุคคลใดเป็นผู้สอบบัญชีธนาคาร จึงเมื่อพิจารณาประกอบกับตามข้อ 10 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ที่ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ดังนั้น การสอบบัญชีของธนาคารจะต้องได้รับการสอบบัญชีจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

3.6.1.3 พระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496

3.6.1.3.1 วัตถุประสงค์และความสามารถในการดำเนินธุรกิจ

ก. ขอบวัตถุประสงค์

มาตรา 5 วรรคสองกำหนดให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีอาคารและหรือที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย

มาตรา 27 กำหนดให้ภายในขอบวัตถุประสงค์ของธนาคารตามมาตรา 5 ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อให้ผู้กู้ซื้อที่ดินและหรืออาคารเป็นของตนเอง

(ข) เพื่อให้ผู้กู้ใช้สำหรับสร้าง ขยาย และหรือซ่อมแซมอาคารของตนเอง

(ค) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดินและหรืออาคารของตนเอง

(ง) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนการขายฝากที่ดินและหรืออาคารของตนเอง

(จ) เพื่อให้ผู้กู้ซื้อ เช่า สร้าง ขยายหรือซ่อมแซมอาคารบนที่ดินที่มีสิทธิการเช่า ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการธนาคารกำหนด

(ฉ) เพื่อให้ผู้กู้ใช้ในการลงทุนจัดกิจการเคหะ

(ช) เพื่อกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(2) รับจํานำหรือรับจํานองทรัพย์สินเพื่อเป็นประกันเงินกู้ยืม

(3) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้

(4) จัดตั้งหรือร่วมกิจการกับนิติบุคคลอื่นเพื่อจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์

(5) ถูกรวมสิทธิหรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้อืม รับจํานำ รับจํานอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(6) ตั้งหรือรับเป็นตัวแทน ตัวแทนค้าต่าง และนายหน้า ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(7) ประกอบกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(8) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

มาตรา 28 กำหนดให้กรณีธนาคารจะออกและขายพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสารอื่นใด หรือกู้ยืมเงินโดยวิธีอื่นใด เพื่อเพิ่มกำลังดำเนินการก็ได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว

ในกรณีที่ธนาคารขอให้กระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีค้ำประกันการชำระต้นเงินคืน และการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสาร หรือเงินกู้ยืมที่กล่าวนั้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา 29 กำหนดให้ในกรณีที่ธนาคารจะให้บุคคลใดกู้ยืมเงินไป ธนาคารมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้กู้เอาประกันภัยหรือคงให้มีการเอาประกันภัยไว้ซึ่งทรัพย์สินที่จำนำหรือจำนองไว้ให้แก่ธนาคาร เพื่อเป็นหลักประกันเงินกู้ยืมนั้นจนเป็นที่พอใจแก่ธนาคาร

ในกรณีที่หลักประกันที่ให้ไว้มีมูลค่าต่ำกว่าร้อยละสิบ ธนาคารมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้กู้เอาหลักประกันอื่นมาเพิ่มให้บริบูรณ์ภายในเวลาอันสมควร

ข. ข้อห้ามของธนาคาร

มาตรา 27/1 กำหนดให้ห้ามมิให้ธนาคารซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(1) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับผู้จัดการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของธนาคารใช้ประโยชน์ตามสมควร

(2) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้หรือจากการประกันต้นเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไปหรือจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของธนาคารเนื่องจากการดำเนินการตาม (2) ให้ธนาคารจำหน่ายภายในห้าปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของธนาคาร เว้นแต่รัฐมนตรีจะอนุญาตขยายระยะเวลาเกินกว่านั้นหรืออนุญาตให้ใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจหรือสำหรับผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารใช้ประโยชน์

การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในวรรคสอง ให้กระทำโดยวิธีขายทอดตลาดหรือโดยวิธีอื่นใดตามที่คณะกรรมการธนาคารเห็นสมควร

3.6.1.3.2 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

มาตรา 13 กำหนดให้มีคณะกรรมการธนาคาร จำนวนไม่เกิน 11 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน กรรมการอื่นมีจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินเจ็ดคน และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ข. คุณสมบัติกรรมการ

มาตรา 13 วรรคสอง กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ และผู้จัดการต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยและให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง

มาตรา 14 กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ประธานกรรมการ กรรมการหรือผู้จัดการ ดังนี้

(1) มีส่วนได้เสียในสัญญากับธนาคารหรือในกิจการที่กระทำให้แก่ธนาคาร ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่จะเป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น

(2) เป็นพนักงานธนาคาร

(3) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

ค. วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ

มาตรา 15 กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

ประธานกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ง. การพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 16 กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะรัฐมนตรีให้ออก

(4) เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14

ในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ ให้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการเข้าแทน แล้วแต่กรณี ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเข้าแทนนี้ ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

จ. อำนาจของคณะกรรมการ

มาตรา 17 กำหนดให้คณะกรรมการธนาคารมีอำนาจหน้าที่กำกับ ควบคุม และอำนวยกิจการของธนาคาร และให้รวมถึง

(1) ดำเนินกิจการตามมาตรา 27

(2) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการธนาคารและคณะกรรมการบริหาร

(3) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของพนักงานธนาคาร

(4) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคาร

(5) แต่งตั้งและถอดถอนพนักงานธนาคาร และกำหนดอัตราเงินเดือนผู้จัดการและพนักงานธนาคาร ตลอดจนเรียกประกันจากพนักงานธนาคารเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

ข้อบังคับตาม (3) และ (4) และการกำหนดอัตราเงินเดือนผู้จัดการและพนักงานธนาคาร ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

มาตรา 18 กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการธนาคารจะต้องดำเนินการตามนโยบายซึ่งรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 31 .ให้อำนาจคณะกรรมการอาจบอกกล่าวให้ชำระเงินกู้ยืมที่ค้างชำระคืนทั้งหมด ไม่ว่าจะมียอดคงเป็นอย่างไรหรือไม่ เฉพาะกรณีต่อไปนี้

(ก) ปรากฏแก่คณะกรรมการธนาคารว่า ในการขอกู้ยืมเงินนั้นได้มีการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จในสาระสำคัญ

(ข) ผู้กู้ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ให้ไว้กับธนาคารในเรื่องเงินกู้ยืมนั้น

(ค) ผู้กู้ได้ทำให้ลดน้อยถอยลงซึ่งประกันอันได้ให้ไว้ หรือ

(ง) ปรากฏแก่คณะกรรมการธนาคารว่า ผู้กู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

มาตรา 32 คณะกรรมการธนาคารมีอำนาจสั่งให้พนักงานธนาคารเข้าตรวจสอบการทำงานที่ทำไป ได้ทุกระยะเพื่อทราบว่าผู้กู้ได้ปฏิบัติตามข้อผูกพันหรือไม่ ในกรณีการสร้าง ขยาย หรือซ่อมแซมอาคาร โดยใช้เงินกู้ยืมจากธนาคาร

ฉ. คณะกรรมการบริหาร

มาตรา 21 กำหนดให้คณะกรรมการธนาคารมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร จำนวนไม่เกิน 5 คน ประกอบด้วยผู้จัดการและกรรมการอย่างน้อยสองคนแต่ไม่เกิน 4 คน โดยให้คณะกรรมการธนาคารเลือกตั้งกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร และให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการบริหารดำรงตำแหน่งหนึ่งปี และอาจได้รับเลือกตั้งใหม่ได้ แต่การดำรงตำแหน่งจะต้องสิ้นสุดลงในเมื่อออกจากตำแหน่งกรรมการธนาคาร

มาตรา 22 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธนาคาร แต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบทั่วไปหรือคำสั่งเฉพาะเรื่องซึ่งคณะกรรมการธนาคารกำหนด

มาตรา 23 กำหนดให้ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของธนาคารตามที่คณะกรรมการธนาคารหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของธนาคารทุกตำแหน่ง

ในกรณีที่ผู้จัดการได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนธนาคารตามมาตรา 19 ผู้จัดการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของธนาคาร

มาตรา 24 กำหนดให้ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (4) เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14

ช. ความรับผิดชอบของกรรมการ

มาตรา 39 กำหนดให้ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างธนาคาร กรรมการ และบุคคลภายนอกนั้น มีความสัมพันธ์ตามกฎหมายว่าด้วยตัวการตัวแทน แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ดี กรรมการจะไม่ต้องรับผิดในรายจ่ายใดๆ หรือการเสียหายใดๆ อันเกิดแก่ธนาคาร เพราะ

- (ก) การกระทำของกรรมการอื่นใด หรือการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคาร หรือ
- (ข) ความไม่เพียงพอหรือความบกพร่องในค่าหรือสิทธิเหนือทรัพย์สิน หรือหลักประกันที่ได้มาหรือรับเอาไว้ในนามของธนาคาร หรือ
- (ค) การมีหนี้สินส่วนตัว การล้มละลาย หรือการละเมิดของลูกหนี้ของธนาคาร

ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่รายจ่ายหรือการเสียหายเช่นว่านั้นได้เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือโดยความประมาทเลินเล่อของตนเอง

มาตรา 42 กำหนดให้ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้จัดการ เปิดเผย หรือใช้เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งข้อความที่บุคคลผู้มาขอความอุปการะในทางธนากิจได้แจ้งแก่ธนาคารหรือกรรมการใดๆ ของธนาคาร นอกจากในกรณีที่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้จัดการ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 43 กำหนดให้ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารก็ดี ผู้สอบบัญชี หรือผู้ตรวจบัญชีของธนาคารก็ดี ผู้ใดแจ้งหรือยินยอมให้มีการแจ้งแก่บุคคลผู้ไม่มีสิทธิที่จะได้ทราบตามกฎหมายซึ่งข้อความเกี่ยวกับกิจการของธนาคาร หรือยินยอมให้ผู้นั้นตรวจหรือดูสมุดบัญชีหรือเอกสารของธนาคารหรือซึ่งอยู่ในความครอบครองของธนาคาร บรรดาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของธนาคาร มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.6.1.3.3 อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล

ก. อำนาจการกำกับดูแลโดยทั่วไป

มาตรา 12 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร

ข. อำนาจกำกับดูแลและเฉพาะเรื่อง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำกับดูแลเฉพาะเรื่องดังนี้

มาตรา 18 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดนโยบายให้คณะกรรมการธนาคารปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายได้

คณะรัฐมนตรีกำกับดูแลเฉพาะเรื่องดังนี้

มาตรา 9 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่วมกับมติของคณะกรรมการธนาคาร ในการนำเงินสำรองธรรมาออกมาใช้

มาตรา 13 วรรคสอง กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ และผู้จัดการต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยและให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง

มาตรา 16 (3) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ ประธานกรรมการ กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระได้ โดยให้ออกจากตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา 24 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่งเพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

มาตรา 25 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดประโยชน์ตอบแทนแก่ ประธาน กรรมการ กรรมการ และกรรมการบริหาร

มาตรา 26 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดระเบียบการให้เงินรางวัลแก่ ประธาน กรรมการ กรรมการ กรรมการบริหาร ผู้จัดการ และพนักงานธนาคาร

มาตรา 28 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ความเห็นชอบ ในกรณีธนาคารจะออกและขายพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสารอื่นใด หรือกู้ยืมเงินโดยวิธีอื่นใด เพื่อเพิ่มกำลังดำเนินการได้ และธนาคารสามารถขอให้กระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี เข้ามาค้ำประกันการชำระต้นเงินคืน และการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสาร หรือเงินกู้ยืมที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

3.6.1.3.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

ตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ไม่ได้มีข้อกำหนดในการกำกับดูแลด้านความมั่นคงไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง

3.6.1.3.5 การสอบบัญชี

มาตรา 34 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีธนาคารในทุก ๆ ปี

มาตรา 35 กำหนดให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานของธนาคาร ในเวลาอันสมควรได้ทุกเมื่อ และเพื่อการสอบบัญชีให้มีอำนาจได้ถามสอบสวนประธาน กรรมการ กรรมการ กรรมการบริหาร ผู้จัดการ หรือพนักงานธนาคาร

3.6.1.4 พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

3.6.1.4.1 วัตถุประสงค์และความสามารถในการดำเนินธุรกิจ

ก. ขอบวัตถุประสงค์

มาตรา 12 กำหนดให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ยและประกอบกิจการอื่น ดังต่อไปนี้

- (1) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้
- (2) รับฝากเงินเพื่อการลงทุน
- (3) ทำธุรกิจเงินตราต่างประเทศของธนาคาร

(4) ออก ขาย ซื้อ ซื้อมรดก หรือรับช่วงซื้อลดตราสารทางการเงินหรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของผู้รับประโยชน์ในตราสารนั้น

(5) ให้ยืมหรือบริการทางการเงินในรูปแบบอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นในด้านธุรกิจค้าระหว่างประเทศ

(6) รับประกันความเสี่ยงในเชิงพาณิชย์ในการลงทุนของผู้ลงทุนไทยในต่างประเทศ

(7) เรียกเก็บส่วนลด ค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่นๆ อันเนื่องมาจากการให้กู้ยืมเงิน ซื้อซื้อลด รับช่วงซื้อลด การค้ำประกัน และการให้บริการอื่น

(8) จัดการบัญชีชะงัด

(9) เป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์โดยได้รับค่านายหน้าหรือบำเหน็จเป็นการตอบแทนในทางการค้า

(10) เป็นนายหน้าหรือตัวแทนในการจัดหาเงินให้ยืมหรือเงินลงทุนให้แก่กิจการอุตสาหกรรมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรือการจัดการให้ยืมหรือการลงทุนแก่กิจการดังกล่าว

(11) กิจการอันพึงเป็นงานธนาคารตามที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง

(12) กิจการอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องกับ เกี่ยวเนื่อง หรือสนับสนุนในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการดำเนินกิจการของธนาคารตามวรรคหนึ่งจะต้องไม่ขัดกับหลักการของศาสนาอิสลาม

ตามกฎกระทรวงกำหนดกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2556 ออกตามความ มาตรา 12 (11) พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการอันพึงเป็นงานธนาคารของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

(1) การให้บริการเป็นตัวแทนรับชำระเงิน

(2) การให้บริการบัตรเครดิต

(3) การจัดตั้งหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อจัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการออกตราสารศุภกตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ข. ข้อห้ามของธนาคาร

มาตรา 13 กำหนดให้ธนาคารห้ามกระทำการ ดังต่อไปนี้

(1) รับหุ้นของธนาคารเป็นประกัน

(2) ถือหุ้นในสถาบันการเงินอื่น เว้นแต่

(ก) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้หรือการประกันการให้ยืมเงิน แต่ต้องจำหน่ายภายในเวลาหกเดือนนับแต่วันที่ได้มา

(ข) เป็นการได้มาเนื่องจากการประกอบธุรกิจอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีหรือ

(ค) เป็นการได้มาโดยได้รับผ่อนผันจากรัฐมนตรี ในการผ่อนผันนั้นจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

(3) ร่วมลงทุนกับ หรือให้ยืมเงินแก่กรรมการของธนาคารการกระทำดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนกับ หรือให้ยืมเงินแก่กรรมการนั้นด้วย

(ก) ร่วมลงทุนกับ หรือให้ยืมเงินแก่คู่สมรสหรือบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของกรรมการ

(ข) ร่วมลงทุนกับ หรือให้ยืมเงินแก่ห้างหุ้นส่วนสามัญที่กรรมการหรือบุคคลตาม(ก) เป็นหุ้นส่วน

(ค) ร่วมลงทุนกับ หรือให้ยืมเงินแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม(ก) เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิด หรือเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดที่มีหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(ง) ร่วมลงทุนกับ หรือให้ยืมเงินแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (ก) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (ข) หรือ (ค) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดนั้น

(จ) ร่วมลงทุนกับ หรือให้ยืมเงินแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการหรือบุคคลตาม (ก) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (ข) หรือ (ค) หรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตาม (ง) ถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละสามสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของธนาคาร

(ฉ) การรับรอง รับอาวัลหรือสอดเข้าแก้หน้าในตั๋วเงินที่กรรมการหรือบุคคลตาม (ก) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (ข) หรือ (ค) หรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตาม (ง) หรือ (จ) เป็นผู้ส่งจ่ายหรือผู้ออกตั๋ว หรือผู้สลักหลัง

(ช) การประกันหนี้ใดๆ ของกรรมการหรือบุคคลตาม (ก) หรือห้างหุ้นส่วนตาม (ข) หรือ (ค) หรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตาม (ง) หรือ (จ)

(4) จ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่นแก่กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารเป็นค่านายหน้า หรือค่าตอบแทนสำหรับหรือเนื่องจากการกระทำหรือการประกอบธุรกิจใดๆ ของธนาคารทั้งนี้ นอกจากบำเหน็จ เงินเดือน รางวัล และเงินเพิ่มอย่างอื่นบรรดาที่พึงจ่ายตามปกติ

มาตรา 14 กำหนดให้ในกรณีผู้ถือหุ้นได้หุ้นมาเกินจำนวนที่กำหนดไว้ตามมาตรา 9 บุคคลนั้น จะยกเอาการถือหุ้นในส่วนที่เกินจำนวนดังกล่าวขึ้นยื่นต่อธนาคารมิได้ และธนาคารจะจ่ายเงินปันผล หรือเงินตอบแทนอย่างอื่นให้แก่บุคคลนั้นหรือให้บุคคลนั้นออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมของผู้ถือหุ้น ตามจำนวนหุ้นในส่วนที่เกินมิได้

มาตรา 15 กำหนดให้ธนาคารจะต้องทำการตรวจสอบทะเบียนผู้ถือหุ้นทุกคราวก่อนการประชุมผู้ถือหุ้นและก่อนจ่ายเงินปันผลหรือเงินตอบแทนอื่นใด และต้องแจ้งผลการตรวจสอบต่อ รัฐมนตรีตามรายการและภายในเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดและในกรณีที่พบว่าผู้ถือหุ้นรายใดถือหุ้นเกิน จำนวนที่กำหนดในมาตรา 9 ให้ธนาคารแจ้งให้ผู้นั้นทราบเพื่อดำเนินการจำหน่ายหุ้นที่เกินนั้นเสีย

3.6.1.4.2 คณะกรรมการและการจัดการธนาคาร

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

มาตรา 16 กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกก่อนมีผู้ถือหุ้น ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย” มีจำนวน 7 คน ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านศาสนาอิสลามอย่างน้อยสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน การธนาคารหรือ ด้านอื่น อันเป็นประโยชน์แก่กิจการของธนาคารเป็นกรรมการ

มาตรา 18 กำหนดให้ในการประชุมผู้ถือหุ้นครั้งแรกให้เลือกกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 2 คน รวม เป็น 9 คน และเมื่อที่ประชุมสามัญประจำปีเห็นสมควร จะเลือกตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นอีกไม่เกิน 2 คนก็ได้ รวมทั้งสิ้นจำนวน 11 คน

มาตรา 19 วรรคสองและวรรคสาม กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา 16 ได้พ้นจาก ตำแหน่งตามวาระ ให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่แทน และการเลือกตั้งให้เป็นไปตาม ข้อบังคับของธนาคาร

ในปัจจุบันที่ประชุมผู้ถือหุ้นได้เลือกตั้งกรรมการขึ้นมามีจำนวน 10 คน

ข. คุณสมบัติกรรมการ

มาตรา 22 กำหนดให้กรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (2) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (3) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (5) เป็นผู้มัลทินมัวหมองว่าทุจริตในสถาบันการเงินใด หรือบริหารงานในสถาบันการเงินใด ผิดพลาดอย่างร้ายแรง
- (6) เป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินอื่น

ค. วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ

มาตรา 19 กำหนดให้กรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ง. การพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 19 ววรรคแรก กำหนดให้กรรมการในครั้งแรก เมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันที่ประชุมสามัญ ประจำปีครั้งแรก ให้กรรมการตามมาตรา 16 ออกจากตำแหน่งสองคนโดยวิธีจับสลาก และในทุกปี ถัดไป ให้กรรมการที่เหลือจากการจับสลากออกจากตำแหน่งสองคนโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการ จับสลากออกเป็นการออกตามวาระด้วย

มาตรา 20 กำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 22
- (4) ที่ประชุมผู้ถือหุ้นมีมติให้ออก

ในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการนัดประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 22 เข้าดำรงตำแหน่งแทน โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง เท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

จ. อำนาจของคณะกรรมการ

มาตรา 25 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและกำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของธนาคารภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 12 อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานและดำเนินกิจการของธนาคาร
- (2) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง การเงิน ทรัพย์สินและการบัญชี รวมทั้งการตรวจสอบภายใน
- (3) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทน และค่าใช้จ่าย
- (4) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณของธนาคาร
- (5) แต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการ
- (6) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 24 กำหนดให้กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียในเรื่องพิจารณาใดของคณะกรรมการ ห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาในเรื่องนั้น

มาตรา 26 วรรคแรกกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ฉ. คณะกรรมการบริหาร

ตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร แต่จะมีคณะกรรมการของธนาคารทำหน้าที่วางนโยบายและกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการธนาคารตามมาตรา 25 และมีผู้จัดการธนาคารมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคารและให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการธนาคาร

มาตรา 29 กำหนดให้ผู้จัดการต้องปฏิบัติงานเต็มเวลาให้แก่ธนาคาร ไม่เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นใหญ่หรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการในกิจการอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธนาคาร และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 22

ช. ความรับผิดชอบของกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 กำหนดความรับผิดชอบของกรรมการไว้ในหมวด 9 บทกำหนดโทษ ไว้ดังนี้

ความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลของธนาคารอันเป็นความลับ ตามมาตรา 46

ความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม วัตถุประสงค์ ข้อห้าม ของธนาคาร ตามมาตรา 47

ความผิดฐานไม่กระทำการ กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับ ทรัพย์สิน หนี้สิน หรือภาระผูกพัน และกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินสดสำรองและดำรงสินทรัพย์ สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและเงินให้ยืม ตามมาตรา 48

ความผิดฐานให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 49

ความผิดฐานฉ้อโกง โดยทุจริต ตามมาตรา 50

ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ โดยทุจริต ตามมาตรา 51

ความผิดฐานยกยอกทรัพย์ โดยทุจริต ตามมาตรา 52

ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ตามมาตรา 53

ความผิดฐานแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 54

ความผิดฐานปลอมหรือแปลงหรือไม่ครบถ้วนในเอกสารของธนาคาร ตามมาตรา 55

3.6.1.4.3 อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแล

ก. อำนาจการกำกับดูแลโดยทั่วไป

มาตรา 39 ให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร เพื่อ การนี้จะสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำอันจะ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคาร รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแล

ข. อำนาจกำกับดูแลและเฉพาะเรื่อง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำกับดูแลเฉพาะเรื่องดังนี้

มาตรา 6 ให้อำนาจรัฐมนตรีอนุมัติในการการจัดตั้งสาขาหรือสำนักงานผู้แทน และการย้าย ที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขาของธนาคาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 7 กำหนดให้การลดทุนต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน

มาตรา 9 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนหุ้นสูงสุดที่บุคคลใดจะ ถือได้ แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคาร รัฐมนตรีมีอำนาจผ่อน ผันให้มีการถือหุ้นเป็นอย่างอื่น โดยจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ด้วยก็ได้

ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการถือหุ้นในธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2547 กำหนดให้จำนวนหุ้นสูงสุดของธนาคารที่แต่ละบุคคลสามารถถือได้ ต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ถือหุ้นเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด⁵¹ และจำนวนหุ้นของธนาคารที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ทั้งหมดรวมกันแล้วต้องไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด⁵²

มาตรา 10 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจผ่อนผันให้มีจำนวนหุ้นหรือกรรมการเป็นอย่างอื่นได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของรัฐบาล

มาตรา 12 (11) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดกฎกระทรวงว่าด้วยกิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร และใน ส่วน มาตรา 12 (12) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจเห็นชอบกิจการอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องเกี่ยวเนื่อง หรือสนับสนุนในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

มาตรา 13 (2) กำหนดให้ห้ามธนาคารถือหุ้นในสถาบันการเงินอื่น เว้นแต่เป็นการได้มาเนื่องจากการประกอบธุรกิจที่รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือเป็นการได้มาโดยได้รับผ่อนผันจากรัฐมนตรี ในการผ่อนผันนั้นจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

มาตรา 16 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ในวาระเริ่มแรกก่อนมีผู้ถือหุ้น และมีอำนาจแต่งตั้งประธานกรรมการด้วย

3.6.1.4.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

มาตรา 36 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับทรัพย์สิน หนี้สิน หรือภาระผูกพัน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินกองทุนของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2547 ในอัตราส่วนเงินกองทุนต่อผลลัพธ์ที่มาจากผลรวมผลคูณของสินทรัพย์กับผลคูณของภาระผูกพันทุกรายการ ผลลัพธ์ที่ได้ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดจุดห้า และอัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งต่อผลลัพธ์ที่ได้ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละสี่จุดสองห้าของสินทรัพย์และภาระผูกพันดังกล่าว

⁵¹ ข้อ 1 กฎกระทรวงว่าด้วยการถือหุ้นในธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2547

⁵² ข้อ 2 กฎกระทรวงว่าด้วยการถือหุ้นในธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2547

มาตรา 37 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงเงินสดสำรองและดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนเงินฝากและเงินให้ยืม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2547 โดยธนาคารต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเฉลี่ยแล้วต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละหกของยอดรวมเงินฝากทุกประเภท และยอดรวมเงินให้ยืมจากต่างประเทศที่ครบกำหนดในหนึ่งปีนับแต่วันให้ยืม และยอดรวมเงินให้ยืมจากต่างประเทศซึ่งอาจชำระคืนหรืออาจเรียกคืนได้ในหนึ่งปีนับแต่วันให้ยืม เว้นแต่เป็นเงินให้ยืมตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้ ยอดรวมเงินฝากและเงินให้ยืมข้างต้นให้นับรวมยอดเงินซึ่งโอนเข้ามาในประเทศไทยจากสำนักงานและสาขาในต่างประเทศที่แสดงอยู่ในบัญชีระหว่างกันด้วย

มาตรา 47 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบกิจการสินทรัพย์ ลูกหนี้ และผู้ที่เกี่ยวข้องของธนาคาร เป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะก็ได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานการตรวจสอบตามวรรคหนึ่งต่อรัฐมนตรี ตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

3.6.1.4.5 การสอบบัญชี

ตามมาตรา 40 กำหนดให้คณะกรรมการจัดให้มีการสอบบัญชีของธนาคารอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง แต่ในพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545 มิได้กำหนดว่าจะให้บุคคลใดเป็นผู้สอบบัญชีธนาคาร จึงต้องพิจารณาประกอบกับตามข้อ 10 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ที่ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ดังนั้น การสอบบัญชีของธนาคารจะต้องได้รับการสอบบัญชีจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

3.6.2 โดยกฎหมายอื่น

3.6.2.1 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

เหตุผลในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ แล้วแต่กรณี จึงทำให้การกำกับดูแลแตกต่างกัน แต่โดยที่การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินควรมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันมีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม ดังนั้น สมควรปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ

เพิ่มขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และรวมเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำหรับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะกำหนดไว้ในหมวด 7 การกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ มาตรา 119 จะกำหนดนิยามของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและมาตรา 120 จะวางหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการได้

- (1) กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น
- (2) มีอำนาจสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
- (3) มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดให้แก่บุคคลดังกล่าว
- (4) กำหนดแนวนโยบายเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการหรือถือปฏิบัติ
- (5) มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติหรือยับยั้งการกระทำของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติเพิ่มเติมหรือให้นำบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้

3.6.2.2 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน

รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้นรวมทั้ง

แก้ไขวิธีการนับจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐวิสาหกิจให้ถูกต้องตามความเป็นจริงเพื่อให้กรรมการสามารถจัดสรรเวลาให้แก่การทำงานในรัฐวิสาหกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพนอกจากนั้นสมควรปรับปรุงวิธีการสรรหาผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น โดยให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับการกำกับดูแลกิจการที่ดีซึ่งจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนกำหนดให้พิจารณาแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งจากบัญชีรายชื่อกรรมการไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการอื่นของรัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใส จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดนิยามของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ ดังนั้น จึงบังคับกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามนิยามนี้ด้วย และจะต้องปฏิบัติตามดังนี้

3.6.2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า โดยที่รัฐได้ลงทุนจัดตั้งองค์การและหน่วยงานอื่น และในบางกรณีได้เข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทูบที่ได้ลงไปหรือหุ้นที่รัฐได้ถือไว้นี้เป็นทรัพย์สินของชาติ และเนื่องด้วยองค์การบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานดังกล่าวไม่ต้องถูกผูกมัดให้ปฏิบัติตามระเบียบราชการโดยเคร่งครัด หากผู้ปฏิบัติงานไม่อยู่ในข่ายการควบคุมหรือถูกลงโทษอย่างหนัก เมื่อกระทำความผิดแล้วอาจทำให้การดำเนินงานขององค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานประสบความล้มเหลว และเกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดโทษสำหรับพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ

ดังนั้น พนักงานในนิยามมาตรา 3 ในสังกัดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ตามมาตรา 3 ให้นิยามคำว่า “พนักงาน” หมายความว่า ประธานกรรมการ

รองประธานกรรมการ กรรมการหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ โดยได้รับ เงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือ หน่วยงานนั้นๆ ทั้งนี้ นอกจากผู้เป็นเจ้าของพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมาย

3.6.2.4 พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558

มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครอง เงินฝากและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน บัญญัติให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงิน ของเอกชน เพื่อเป็นการคุ้มครองเงินฝากของประชาชน และเป็นการนำไปช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในการชำระหนี้เงินกู้ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤต เศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 แต่การเรียกเก็บเงินดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงสถาบัน การเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ทำให้สถาบันการเงินของรัฐดังกล่าวมีต้นทุนในการระดม เงินฝากจากประชาชนต่ำกว่าสถาบันการเงินของเอกชน จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีการเรียก เก็บเงินจากสถาบันการเงินของรัฐในลักษณะเดียวกันกับที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากและธนาคารแห่ง ประเทศไทยเรียกเก็บจากสถาบันการเงินของเอกชนตามกฎหมายสองฉบับดังกล่าว เพื่อให้สถาบัน การเงินของรัฐและของเอกชนมีความเท่าเทียมกันในการรับฝากเงินจากประชาชน โดยให้มีการนำเงิน ที่เรียกเก็บมาจัดตั้งเป็นกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อใช้ในการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงิน แก่สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของ รัฐบาล ตลอดจนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน

มาตรา 5 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เพื่อใช้สำหรับการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มั่นคงและมีเสถียรภาพ ช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศ

มาตรา 3 กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่อยู่บังคับภายใต้แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

- (1) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- (2) ธนาคารออมสิน

(3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์

(4) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และ

(5) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ระบุไว้อย่างชัดเจนข้างต้นนั้น เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน (Financial Intermediaries) ซึ่งทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินทั้งด้านเงินฝากและให้สินเชื่อ ขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน (Non-financial intermediaries) ซึ่งทำหน้าที่ทำธุรกรรมด้านการให้สินเชื่อเท่านั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงินนี้ สามารถใช้เงินจากกองทุนเพื่อการเพิ่มทุนได้ โดยไม่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ หากกระทรวงการคลังเห็นสมควรให้ใช้เงินกองทุน โดยมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กระทรวงการคลังเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาจำนวนเงิน และขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ มาตรา 21 กำหนดเพิ่มเติมให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย⁵³

มาตรา 15 กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตามอัตราที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 1 ต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน

มาตรา 16 กำหนดให้ในกรณีที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจใดไม่นำส่งเงินเข้ากองทุนหรือนำส่งไม่ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

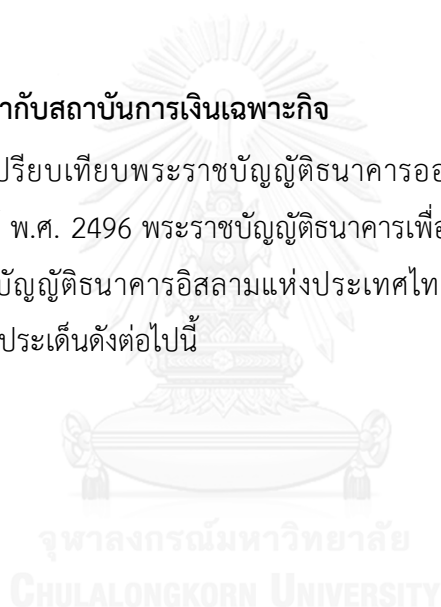
⁵³ อิศร์กุล อุณหเกตุ, "[ออนไลน์] วันที่ 25 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: http://thailawwatch.org/wp-content/uploads/2015/05/SFIs_web.pdf

การจ่ายเงินกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจอาจเป็นไปได้วัตถุประสงค์ต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

- (1) การเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตามมาตรา 17 และสถาบันการเงินอื่น ตามมาตรา 18
- (2) การพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตามมาตรา 19 และ
- (3) การให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโดยการให้กู้ยืม ตามมาตรา 22

3.6.3 สรุปการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากการศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 และพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545 พบว่ามีบทบัญญัติที่เหมือนและแตกต่างกันในประเด็นดังต่อไปนี้



ตาราง 9 เปรียบเทียบบทบัญญัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงิน

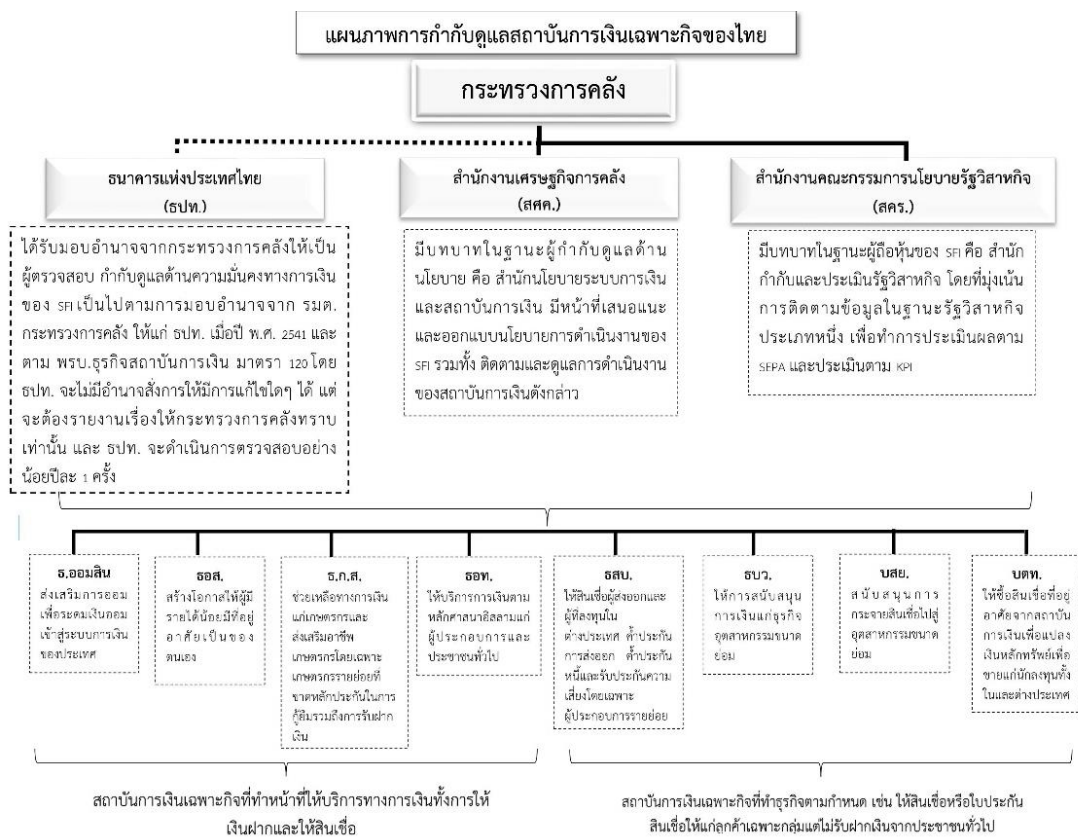
ที่	เรื่อง	ธ.ออมสิน	ธอส.	ธ.ก.ส.	ธอท.
บทบัญญัติทั่วไป					
1	พระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นการเฉพาะ	✓	✓	✓	✓
2	วัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ	✓	✓	✓	✓
3	กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล และในฐานะเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น	✓	✓	✓	✓
4	แบ่งหน่วยการถือครองเงินทุนเป็นหุ้น	✗	✗	✓	✓
5	การประชุมผู้ถือหุ้น	✗	✗	✓	✓
6	การจัดสรรกำไร	✓	✓	✓	✓
บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามของธนาคาร					
7	การถือครองหุ้นเกินกำหนดของผู้ถือหุ้น โดยนับรวมหุ้นของผู้เกี่ยวข้อง	✗	✗	✓	✓
8	การรับหุ้นของสถาบันการเงินของตนเองเป็นประกัน	✗	✗	✓	✓
9	การถือหุ้นในสถาบันการเงินอื่น	✗	✗	✗	✓
10	การร่วมลงทุนในกิจการที่กรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้เกี่ยวข้องเป็นเจ้าของ	✗	✗	✗	✓
11	การให้กู้ยืมเงินแก่กรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้เกี่ยวข้อง	✗	✗	✓	✓
12	การจ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กรรมการหรือผู้บริหาร	✗	✗	✗	✓
13	การซื้อ หรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์	✗	✗	✓	✗
บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการ					
14	คุณสมบัติของกรรมการ	✓	✓	✓	✓
15	กรรมการโดยตำแหน่ง	✗	✓	✓	✗
16	การประชุมคณะกรรมการ	✓	✗	✓	✓
17	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	✓	✓	✓	✓
18	ความรับผิดชอบของกรรมการ	✗	✗	✗	✓
19	คุณสมบัติของผู้บริหาร หรือผู้จัดการ	✗	✓	✓	✓
บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับ และการควบคุม					
20	การดำรงเงินกองทุน	✗	✗	✓	✓
21	การดำรงเงินสดสำรอง และดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง	✗	✗	✓	✓
22	การกำกับความเสี่ยง	✗	✗	✗	✗
23	ธรรมาภิบาล	✗	✗	✗	✗
บทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชีและรายงาน					

24	การให้มีผู้สอบบัญชีนอกเหนือจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้	✗	✗	✓	✓
25	การรายงานกิจการประจำปี รายงานสถานะทางการเงินให้รัฐมนตรีทราบ	✓	✗	✓	✓
บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจรัฐมนตรีในการกำกับดูแล					
26	การกำกับดูแลเป็นการทั่วไป	✓	✓	✓	✓
27	การจัดตั้งสำนักงานสาขา หรือตัวแทน	✗	✗	✓	✓
28	การเห็นชอบแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหาร	✓	✗	✓	✗
29	การออกหลักเกณฑ์กำกับด้านความมั่นคง	✗	✗	✓	✓
30	การแต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจสอบกิจการ	✗	✗	✗	✓
บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการในการกำกับดูแล					
31	อำนาจคณะกรรมการในการอนุมัติเงินทุน	✗	✗	✓	✗
32	การแต่งตั้ง และถอดถอนกรรมการ	✓	✓	✓	✗
33	การเห็นชอบแต่งตั้ง และถอดถอนผู้บริหาร	✗	✗	✗	✓
บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษ					
34	ความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลอันเป็นความลับ	✗	✓	✗	✓
35	ความผิดฐานฝ่าฝืนข้อกำหนดของธนาคาร	✗	✗	✗	✓
36	ความผิดฐานให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่	✗	✗	✗	✓
37	ความผิดฐานฉ้อโกง โดยทุจริต	✗	✗	✗	✓
38	ความผิดฐานทำให้เสียหาย โดยทุจริต	✗	✗	✗	✓
39	ความผิดฐานยกยอกทรัพย์	✗	✗	✗	✓
40	ความผิดฐานทำให้เสียหาย	✗	✗	✗	✓
41	ความผิดฐานแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้ โดยมีชอบด้วยกฎหมาย	✗	✗	✗	✓
42	ความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร	✗	✗	✗	✓
43	ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อธนาคาร	✗	✓	✗	✗
44	ความผิดฐานกระทำการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากธนาคารเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษร	✗	✓	✗	✗
45	ความผิดฐานฝ่าฝืนข้อตกลงห้ามโอน จำนองหรือจำนำ โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษรจากธนาคาร	✗	✗	✓	✗

✗ ไม่มีบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ✓ มีบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้ง

จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานหลักที่เข้ามากำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทย ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ในบทบาทที่แตกต่างกัน และสามารถจำแนกสถาบันการเงินเฉพาะกิจออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินทั้งการให้เงินฝากและให้สินเชื่อ และสถาบันการเงินที่ทำธุรกิจตามกำหนด เช่น ให้สินเชื่อหรือโบประกันสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเฉพาะกลุ่มแต่ไม่รับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป ดังรูป

รูป 1 สรุปการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทย



3.7 องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

3.7.1 กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งครอบคลุมการกำกับดูแลทั่วไปทั้งในส่วนของการกำหนดเกณฑ์กำกับความมั่นคง (Prudential regulations) และอำนาจในการสั่งการเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งหน่วยงานหลักในกระทรวงการคลังที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ โดยที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังมีหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องนโยบายต่างๆ และความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการกำกับดูแลในด้านของการเป็นผู้ถือหุ้นหลักของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการดูแลเรื่องกฎหมายและดูแลผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมด⁵⁴

3.7.1.1 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง⁵⁵

หน่วยงานภายใต้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน ซึ่งมีหน้าที่ต่อไปนี้

1. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งรวมถึงบทบาทและทิศทางในอนาคตของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
2. ศึกษา และเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้สอดคล้องกับโครงสร้างระบบการเงินและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปและมีความสลับซับซ้อนขึ้น
3. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะเพื่อจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจใหม่ๆ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านในการส่งเสริมและสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญไปยังสาขาต่างๆ หรือพื้นที่ที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้

⁵⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, เอกสารการวิจัย การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย (2548), หน้า. 68

⁵⁵ เฟิ่งอ่าง

4. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะมาตรการรวมทั้งวางแนวทางในการปฏิบัติหรือการดำเนินงานเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่างๆ เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาทางภาคเศรษฐกิจและสนองนโยบายรัฐ

5. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และลดความเสี่ยงจากการดำเนินการ

6. จัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้มีความทันสมัย เป็นระบบ และเพียงพอที่จะให้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และอ้างอิงประกอบการเสนอแนะนโยบาย

3.7.1.2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ⁵⁶

สืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในกรมบัญชีกลางยกฐานะแผนกรัฐวิสาหกิจในกองรายได้เป็นกองรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรบับัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ.2520 เพื่อรับผิดชอบดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเน้นการควบคุมและกำหนดนโยบายด้านการเงินการบัญชีและการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจและในปัจจุบันกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้ปรับเปลี่ยนภารกิจจากการควบคุมและปฏิบัติการเป็นกำกับ ดูแล ให้คำปรึกษา แนะนำส่งเสริมและสนับสนุนตลอดจนกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง ไปให้ส่วนราชการต่างๆ และภูมิภาคมากขึ้น นอกจากนี้ได้รวมบุคคลที่มีภารกิจความรับผิดชอบในลักษณะใกล้เคียงกันเป็นส่วนราชการเดียวกันโดยมีฐานะสูงกว่ากอง สามารถปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเสียใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความคล่องตัวมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพงานดังกล่าว และโดยที่ มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน พ.ศ.2534 กำหนดว่า การแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชบัญญัติด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ ดังนั้นจึงเปลี่ยนจาก “กองรัฐวิสาหกิจ” เป็น “สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ” ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ.2535 ต่อมาในปี 2545 ได้มีการเปลี่ยนฐานะให้เทียบเท่ากรม โดยเปลี่ยนจาก “สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ” เป็น “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งยังอยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง

⁵⁶ เฟิงอ้าง

หน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจในฐานะผู้ถือหุ้น คือ สำนักกำกับและประเมินผลรัฐวิสาหกิจ โดยมีหน้าที่ ดังนี้

1. ศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนาเพื่อเสนอแนะนโยบายและระบบใหม่ๆ เกี่ยวกับการปรับปรุงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเน้นระบบการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและผู้บริหาร
2. ศึกษากำหนดหลักเกณฑ์ ตัวแปร และพัฒนาแนวความคิดในระบบการประเมินผลการปรับปรุงระบบแรงจูงใจและค่าตอบแทนและระบบข้อมูลเพื่อการประเมินผลการดำเนินงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการบริหารงานและเทคโนโลยีสมัยใหม่
3. จัดทำระบบข้อมูลเพื่อการประเมินผลการดำเนินงานสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อใช้เป็นแนวทางทิศทางการบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปี
4. ติดตาม ประเมินผล สรุปผลการศึกษา จัดอันดับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รายงานเกี่ยวกับสภาพปัญหา และแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจริงในภาพรวมเพื่อทำรายงานประจำปีเสนอกระทรวงการคลัง
5. เป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการประเมินผล

3.7.2 ธนาคารแห่งประเทศไทย⁵⁷

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญยิ่งของประเทศ เนื่องจากมีบทบาทหลักในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินและดูแลระบบการเงินให้มั่นคงและก้าวหน้า ธนาคารกลางในประเทศต่างๆ จะมีหน้าที่ดังกล่าวคล้ายคลึงกันแต่ขอบเขตของหน้าที่และบทบาทในการกำหนดนโยบายการเงิน การควบคุมดูแลสถาบันการเงิน ความรับผิดชอบในการบริหารนโยบาย การใช้มาตรการและเครื่องมือแตกต่างกันไป สำหรับประเทศ กำลังพัฒนาธนาคารกลางจะมีบทบาทที่กว้างกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากยังจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการเงินให้มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานสากล เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 มาตรา 120 กำหนดว่า

⁵⁷ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, เอกสารการวิจัย การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, หน้า. 70

“มาตรา 120 เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการได้

- (1) กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น
- (2) มีอำนาจสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
- (3) มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคคลใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดให้แก่บุคคลดังกล่าว
- (4) กำหนดแนวนโยบายเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการหรือถือปฏิบัติ
- (5) มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติหรือยับยั้งการกระทำของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติเพิ่มเติมหรือให้นำบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้”

เมื่อในครั้งอดีต สืบเนื่องมาจากประกาศกระทรวงการคลังที่ 147/2541 ในสมัยที่ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541⁵⁸ เป็นต้นไป ต่อมาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2557 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ที่มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแล โดยมีหน้าที่ครอบคลุมถึง การออกกฎเกณฑ์กำกับดูแล การตรวจสอบความเหมาะสมของผู้บริหาร ติดตามและตรวจสอบ รวมถึงการสั่งการให้มีการแก้ไขปัญหา ส่วนงานด้านกำกับนโยบายและการกำกับในฐานะผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการ ยังคงเป็นของกระทรวงการคลัง โดยมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังหาร่วมกันเพื่อกำหนดกรอบในการกำกับดูแลในรายละเอียด ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีคำสั่งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.

⁵⁸ Bank of Thailand, "Annual Economic Report " Annual Economic Report (1998). p. 70

2558 มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลและสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 8 แห่ง ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ใน 4 บทบาทหลัก ดังนี้

1. กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
2. มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
3. กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติเพิ่มเติมหรือนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 มาบังคับใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
4. ต้องรายงานการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาสั่งการแก้ไขในกรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพันธกิจ

ในการตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้หลักเกณฑ์คล้ายคลึงกับการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ เน้นการตรวจสอบฐานะ ผลการดำเนินงาน และการบริหารความเสี่ยง โดยประเมินระดับความเสี่ยงและคุณภาพการบริหารความเสี่ยงใน 5 ประเด็น คือ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic risk) ด้านเครดิต (Credit risk) ด้านตลาด (Market risk) ด้านสภาพคล่อง (Liquidity risk) และด้านปฏิบัติการ (Operational risk)⁵⁹

หน่วยงานในธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ สายกำกับสถาบันการเงิน มีนโยบายการกำกับตรวจสอบ ดังนี้

นโยบายทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความมุ่งหวังให้ระบบสถาบันการเงินของประเทศเป็นระบบที่มีการแข่งขันและมีเสถียรภาพ เพื่อช่วยส่งเสริมสร้างการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น สายกำกับสถาบันการเงินจึงต้องมีความรับผิดชอบการกำกับดูแลสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถระบุปัญหาที่สำคัญของสถาบันการเงินทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและกำลังจะเกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม และให้แน่ใจว่าปัญหาต่างๆ เหล่านั้นได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องและเหมาะสม ผู้ตรวจสอบทุกคนจึงมีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบ

⁵⁹ Bank of Thailand, "Annual Report 2003 " Annual Report (2003). p. 108

ฐานะการเงินและ การดำเนินงานของสถาบันการเงินอย่างรอบคอบและถูกต้อง พร้อมทั้งรายงานให้ผู้บริหารระดับสูงของสายกำกับสถาบันการเงินทราบโดยทันที

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีปรัชญาและกลยุทธ์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยเน้นการกำกับตรวจสอบการบริหารความเสี่ยงของทุกสถาบันการเงินโดยไม่คำนึงว่าสถาบันการเงินนั้นจะมีขนาดใด ตามหลักการนี้ผู้บริหารสถาบันการเงินมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดให้มีการบริหารความเสี่ยง ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดลักษณะของความเสี่ยงการวัดระดับความเสี่ยงและการควบคุมดูแลความเสี่ยงรวมทั้งการจัดให้มีบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ในสถาบันการเงินนั้น โดยผู้ตรวจสอบมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการประเมินว่าผู้บริหารของสถาบันการเงินมีการจัดการ การบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมและเป็นไปอย่างต่อเนื่องหรือไม่ การกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินตามความเสี่ยงนั้น ผู้ตรวจสอบต้องพิจารณาว่าจุดอ่อนหรือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละสถาบันการเงินหรือระบบสถาบันการเงินโดยรวมนั้นนำไปสู่ความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดความเสียหายอะไร และอย่างไร ดังนั้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้ตรวจสอบจะต้องกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่องโดยจะต้องดำเนินการทั้งการตรวจสอบ ณ ที่ทำการสถาบันการเงิน (On-site Examination) และการติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่องขณะที่มิได้มีการตรวจสอบที่สถาบันการเงิน (Off-site Examination) นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบจะประเมินฐานะการเงินและการบริหารความเสี่ยงของบริษัทย่อย บริษัทร่วม และบริษัทที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินนั้นๆ (Consolidated Supervision) การกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินของสายกำกับสถาบันการเงิน (สำนักงานใหญ่) และสำนักงานภาคจะดำเนินการไปในทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน (Integrated Supervision) มีการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้การกำกับตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ความโปร่งใสและการรักษาความลับของข้อมูลที่ไม่พึงเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อเป็นการเสริมสร้างความโปร่งใสและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพกับสถาบันการเงินจึงกำหนดให้มีการสรุปผลการตรวจสอบกับผู้บริหารระดับสูงและคณะกรรมการของสถาบันการเงิน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ตรวจสอบ ผู้วิเคราะห์ในสายกำกับสถาบันการเงินและสายนโยบายสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องได้ทราบผลการตรวจสอบ เพื่อส่งเสริมให้การกำกับสถาบันการเงินโดยรวมมีประสิทธิภาพ โดยผู้รับข้อมูลดังกล่าวต้องไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และไม่เปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลใดโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากธนาคารแห่งประเทศไทย

นโยบายการตรวจสอบทางด้าน On-Site เพื่อดำเนินการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินให้เป็นไปตามความรับผิดชอบดังกล่าวในการตรวจสอบสำนักงานใหญ่ของสถาบันการเงินจึงมีการกำหนดความถี่ของการตรวจสอบ ระยะเวลาและจำนวนผู้ตรวจสอบที่ใช้ในการตรวจสอบแต่ละครั้งโดยพิจารณา

ตาราง 10 ความถี่ของการตรวจสอบสำนักงานใหญ่ของสถาบันการเงิน

อันดับของสถาบันการเงิน	ความถี่ของการตรวจสอบ
1	ปีละครั้ง
2	ปีละครั้ง
3	ปีละครั้ง
4	ปีละครั้ง โดยยังคงมีการติดตามฐานะและการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด
5	เข้าแทรกแซงและตรวจสอบตลอดปี

ที่มา เอกสารการวิจัยการปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย สศค.

ความถี่ของการตรวจสอบที่กล่าวมาข้างต้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงให้มีความถี่เพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและการจัดระดับสถาบันการเงิน และในขณะเดียวกันการกำกับตรวจสอบตามความเสี่ยงได้มีการพัฒนาไปสู่มาตรฐานสากลอย่างเต็มที่แล้ว

การตรวจสอบสาขาของสถาบันการเงินให้พิจารณาจากผลการประเมินการปฏิบัติงานของสาขา เช่น การให้สินเชื่อและการควบคุมภายในของสาขา เป็นต้น ต่างจากการตรวจสอบ สำนักงานใหญ่ของสถาบันการเงิน ซึ่งมีการประเมินความเสี่ยงของเงินกองทุนและการดำรงสภาพคล่องด้วย ดังนั้น การตรวจสอบสาขาจึงเป็นส่วนที่เสริมการตรวจสอบสถาบันการเงินให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ระยะเวลาการตรวจสอบและจำนวนผู้ตรวจสอบ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่สัมพันธ์สถาบันการเงิน (Central Point of Contact – CPC) ก่อนนำเสนอขออนุมัติต่อผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบ

นโยบายด้านการวิเคราะห์และติดตาม ทำก่อน On-Site exam (Off-Site examination) การติดตามวิเคราะห์ฐานะและความเสี่ยงเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน เพื่อทำหน้าที่ติดตามดูแลแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงฐานะการดำเนินงานของแต่ละสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เพื่อค้นหาปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานะความมั่นคงของสถาบันการเงินตั้งแต่ต้นอย่างเร็ว กระบวนการวิเคราะห์ติดตามที่มีประสิทธิภาพต้องเข้าไปมีส่วนร่วมใน

กระบวนการออกตรวจสอบที่สถาบันการเงิน (On-site Examination) ในช่วงก่อนการตรวจสอบเพื่อกำหนดขอบเขตของการตรวจสอบด้วย (Preliminary Examination) ถ้าผู้ตรวจสอบที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ติดตามพบว่า สถาบันการเงินมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่มีนัยสำคัญต่อฐานะการดำเนินงาน ต้องยกประเด็นขึ้นหารือกับผู้บริหารของสถาบันการเงิน

3.7.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน⁶⁰

ปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ซึ่งออกตามความในมาตรา 312 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดิน กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 333 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไข ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็น องค์การสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

ดังนั้น การตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันจึงเป็นองค์กรตรวจสอบ อิสระและเป็นกลาง ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงาน ต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือ พนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ

⁶⁰ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, "[ออนไลน์] วันที่ 3 กันยายน 2558. แหล่งที่มา:

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบรรดาบัญชี ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจของแต่ละธนาคาร ดังนี้ ธนาคารออมสิน ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบรรดาบัญชีธนาคารออมสิน กรณีธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.2496 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีธนาคาร กรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 ประกอบกับตามข้อ 10 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง และกรณีธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545 ประกอบกับตามข้อ 10 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

3.7.4 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน⁶¹

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ปปง. เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ และดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเป็นหน่วยงานตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ในหน้าที่ของหน่วยงานวางหลักเกณฑ์ (Regulator)

สำนักงาน ปปง. มีบทบาทในการศึกษาหามาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน โดยมีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปปง.) ส่วนในฐานะของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) สำนักงาน ปปง. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการเกี่ยวกับธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฟอกเงิน ตามมติของคณะกรรมการธุรกรรม ตลอดจนดูแลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังกล่าว

⁶¹ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, "[ออนไลน์] วันที่ 3 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/index.php?option=com_content&view=article&id=945&Itemid=976

สำนักงาน ปปง. เป็นหน่วยงาน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีเลขาธิการ ปปง. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทำหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน และรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีความหมายตรงตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” หมายถึง (1) ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ดังนั้น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น การรายงานการทำธุรกรรมของผู้ฝากเงินอันเข้าข่ายที่กฎหมายกำหนดต่อสำนักงาน ปปง. และสำนักงาน ปปง. จึงมีอำนาจหน้าที่ต้องเข้ามาตรวจสอบการดำเนินธุรกรรมทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้ด้วย เพื่อป้องกัน การประกอบอาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภท ได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก

บทที่ 4

เปรียบเทียบการควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ในประเทศมาเลเซีย

4.1 ระบบสถาบันการเงินในประเทศมาเลเซีย⁶²

ระบบการเงินของประเทศมาเลเซียประกอบด้วยสถาบันการเงินหลากหลายระดับ เพื่อสนองความต้องการที่แตกต่างและซับซ้อนมากขึ้นของเศรษฐกิจภายในประเทศ ระบบการเงินประกอบด้วยระบบการเงินแบบดั้งเดิมและระบบการเงินแบบอิสลามซึ่งให้บริการในทิศทางเดียวกัน อันประกอบไปด้วย

4.1.1 ธนาคารกลาง

Bank Negara Malaysia (BNM) หรือ ธนาคารกลางของมาเลเซีย เป็นสถาบันการเงินสูงสุดของโครงสร้างทางการเงินของประเทศ วัตถุประสงค์พื้นฐานของธนาคารคือการส่งเสริมเสถียรภาพทางการเงินและเป็นสื่อกลางในการสร้างความเจริญเติบโตแบบยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซีย โดยมีหน้าที่หลักตามพระราชบัญญัติ Central Bank Malaysia Act 2009 ดังนี้

- (1) กำหนดและดำเนินการนโยบายทางการเงินในมาเลเซีย
- (2) กำหนดสกุลเงินในมาเลเซีย
- (3) ออกกฎระเบียบและกำกับดูแลสถาบันทางการเงินตามกฎหมาย
- (4) กำกับดูแลตลาดเงินและเงินตราต่างประเทศ
- (5) กำกับดูแลระบบการชำระเงิน
- (6) ส่งเสริมระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพ ก้าวหน้า และครอบคลุม
- (7) ถือและจัดการเงินสำรองต่างประเทศของมาเลเซีย
- (8) ส่งเสริมระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่สอดคล้องกับพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และ
- (9) เป็นที่ปรึกษาทางการเงิน นักการธนาคาร และตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล

4.1.2 สถาบันการเงิน

1. ระบบการธนาคาร

⁶² ศูนย์พัฒนาการค้าและธุรกิจไทย ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย, "[ออนไลน์] วันที่ 10 ตุลาคม 2558. แหล่งที่มา: http://www.ditp.go.th/contents_attach/92411/92411.pdf

ระบบการธนาคาร ประกอบด้วยธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเพื่อการลงทุน และธนาคารอิสลาม เป็นแหล่งระดมทุนหลักและแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญซึ่งสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจใน มาเลเซีย สถาบันการธนาคารมีการดำเนินการผ่านระบบเครือข่ายมากกว่า 2,000 สาขาทั่วประเทศ และยังมี 14 สำนักงานที่เป็นตัวแทนธนาคารต่างชาติในประเทศมาเลเซียซึ่งไม่ได้ดำเนินการธุรกรรมทางการธนาคาร แต่ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานวิจัย ประสานงานด้านการบริการ และแลกเปลี่ยนข้อมูล ใน ปัจจุบันประเทศมาเลเซียมี 6 กลุ่มธนาคารใน 19 ประเทศในรูปแบบของสำนักงานสาขา สำนักงานตัวแทน บริษัทในเครือ การร่วมหุ้นและบริษัทร่วมทุน (joint venture)

2. สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร

สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non-bank Financial Institution) ประกอบด้วย สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา บริษัทประกันภัย และบริษัทประกันภัยแบบอิสลาม (takaful operators) ทำหน้าที่ส่งเสริมสถาบันการเงินในการระดมการออมและการตอบสนองความต้องการทางการเงินของ เศรษฐกิจ บริษัทประกันภัยและบริษัทประกันภัยต่อ (reinsurer) ได้ดำเนินธุรกิจประกันชีวิตและ ประกันภัยทั่วไป ในทำนองเดียวกัน takaful และ takaful operators ซึ่งทำธุรกิจ takaful แบบ ทั่วไปและแบบครอบครัว บริษัทประกันภัยและ takaful operators ได้เตรียมกลุ่มทางในการจัดการ ความเสี่ยงและแนวทางแก้ไขการวางแผนทางการเงินสำหรับธุรกิจโดยทั่วไปและธุรกิจเกี่ยวกับ ครอบครัว โดยผ่านเครือข่ายมากกว่า 800 สำนักงาน และตัวแทน 100,000 รายที่ลงทะเบียนไว้ทั่วประเทศ

3. อุตสาหกรรมการเงินอิสลาม

ระบบการเงินอิสลาม ประกอบด้วย (1) ธนาคารอิสลาม (2) บริษัทประกันภัยแบบอิสลาม (takaful และ retakaful) (3) ตลาดเงินระหว่างธนาคารแบบอิสลาม (Islamic Interbank Money Market) และ (4) ตลาดทุนแบบอิสลาม (Islamic Capital Market) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของ การเงินระบบอิสลามในขณะนี้เกิดจากการบริการด้านการเงินแบบอิสลามจาก 56 สถาบัน

ผลิตภัณฑ์และบริการของธนาคารอิสลามมีมากกว่า 100 ตัวเลือก นอกจากนั้นยังได้มีการนำ นวัตกรรมใหม่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และตราสารทางการเงิน ตามหลักของ Shariah สากล สู่ตลาดโลก หนึ่งตัวอย่าง คือ การออกพันธบัตรแบบ Sukuk ในสกุลเงินตราหลากหลาย (Multi-Currency Sukuk) ได้แก่ สกุลเงินเหรียญสหรัฐฯ เหรียญสิงคโปร์ และ สกุลเงินตราจีน Renmimbi ซึ่งสามารถ

ดึงดูดความสนใจจากนักลงทุนต่างชาติมาก ทำให้มาเลเซียครองตลาดพันธบัตรประเภท Sukuk ในสกุลเงินเหรียญสหรัฐฯ เป็นอันดับสองของโลก โดยมีส่วนแบ่งตลาด 14.5%

4. สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา

สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา หรือ Development Financial Institutions (DFI) เป็นสถาบันทางการเงินเฉพาะ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการพัฒนาภาคเศรษฐกิจ กลยุทธ์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ ได้แก่ ภาคการเกษตร อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง (SME) โครงการพื้นฐาน การซ่อมและต่อเรือ สินค้าเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนสูง และอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสูง

สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (DFI) ให้บริการด้านผลิตภัณฑ์และบริการในด้านการเงินเฉพาะอย่าง รวมทั้งคำปรึกษาและแนะนำ เพื่อสนองความต้องการเฉพาะให้กับภาคเศรษฐกิจกลยุทธ์ตามเป้าหมาย DFI ทำหน้าที่เป็นส่วนเติมเต็มสถาบันการธนาคารและรับหน้าที่เป็นส่วนสำคัญที่สุดในการเชื่อมต่อช่องว่างในอุปทานของสินค้าและบริการทางการเงิน ไปยังภาคเศรษฐกิจกลยุทธ์ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

ประเทศมาเลเซียได้มีการออกพระราชบัญญัติ Development Financial Institutions Act 2002 ปรับปรุงการให้บริการและการดำเนินงานของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (DFI) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยธนาคารกลางได้รับแต่งตั้งให้เป็นสถาบันกำกับควบคุมและให้คำปรึกษา และในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา 6 แห่ง ที่ได้ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้แก่

1. SME Bank (ธนาคารอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง)
2. Bank Pembangunan Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการพัฒนา)
3. Bank Kerjasama Rakyat Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการสหกรณ์)
4. EXIM Bank หรือ Export-Import Bank of Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า)
5. Bank Simpanan Nasional (ธนาคารออมสิน) และ
6. Bank Pertanian Malaysia Berhad หรือ Agrobank (ธนาคารเพื่อการเกษตร)

4.1.3 ศูนย์การเงินนานาชาติระบบอิสลาม (Malaysia International Islamic Financial Centre)

ศูนย์การเงินนานาชาติระบบอิสลาม (Malaysia International Islamic Financial Centre หรือ MIFC) เริ่มจัดตั้งขึ้นในเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2549 เพื่อยกระดับประเทศมาเลเซียให้เป็น International Hub สำหรับการเงินแบบอิสลามและเพื่อเสริมสร้างให้ประเทศมีบทบาทเป็น ศูนย์กลางของนักวิชาการด้านการเงินในระบบอิสลาม

ความคิดริเริ่มของ MIFC ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรและเครือข่ายหลายฝ่าย ซึ่งเกี่ยวข้องกับสายงานการเงินในระบบอิสลาม องค์กรของรัฐบาล สถาบันการเงิน สถาบันการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และบริษัทซึ่งให้บริการแบบมืออาชีพ (Professional Service Companies) ซึ่งมีส่วนร่วมในด้านการเงินอิสลาม รวมทั้งหน่วยงานชั้นนำที่ดำเนินงานด้านกฎหมาย และข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินระหว่างประเทศที่ปฏิบัติตามหลัก Shariah ทำให้ผู้ปฏิบัติการในประเทศสามารถให้บริการด้านการเงินระหว่างประเทศในระบบอิสลามอย่างกว้างขวางทั่วประเทศมาเลเซีย โดยได้รับสิทธิประโยชน์ในขณะเดียวกัน

ประเทศมาเลเซียอยู่ในสถานะที่ได้เปรียบในการเป็นทางผ่าน (Gateway) ในการอำนวยความสะดวกและเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประเทศและการรวมตลาดการเงินในระบบอิสลามของประเทศในภูมิภาคเอเชียกับตลาดโลก เนื่องจากที่ตั้งของมาเลเซียเป็นศูนย์กลางระหว่างประเทศในเอเชีย บวกกับประสบการณ์ในด้านการเงินในระบบอิสลามกว่า 30 ปี จึงสามารถทำหน้าที่เป็นฐานในการประชุมสำหรับผู้ที่มีกองทุนส่วนเกินและผู้ที่ยพยายามระดมทุนจากส่วนต่างๆ ของโลกได้เป็นอย่างดี

4.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับสถาบันการเงินในประเทศมาเลเซีย⁶³

4.1.4.1 พระราชบัญญัติธนาคารกลางแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 2009

พระราชบัญญัติธนาคารกลางแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 2009 หรือ The Central Bank of Malaysia Act 2009 (CBA) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 เพื่อบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติธนาคารกลางแห่งประเทศมาเลเซีย ค.ศ. 1958 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้จัดให้มีการ

⁶³ (Bank Negara Malaysia) Malaysia's Central Bank, "Administered Legislation " [Online] Updated: 10 October 2015. Available from: http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=en_legislation&lang=en

ดำรงอยู่ของธนาคารกลางแห่งประเทศมาเลเซีย และให้มีความชัดเจนมากขึ้นในเรื่องข้อบังคับของธนาคารในส่วนการส่งเสริมด้านการเงินและความมีเสถียรทางการเงิน และการกำกับดูแลระบบการจ่ายเงิน การนำบทเรียนวิกฤตการณ์การเงินโลกมาใช้ในข้อกำหนด การเฝ้าระวังและกรอบการจัดการในภาวะวิกฤต และข้อจำเป็นสำหรับการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพไม่เฉพาะเพียงในส่วนแต่ละรัฐยังรวมถึงการประสานงานข้ามเขตพรมแดนด้วย CBA ตั้งใจที่จะเข้าควบคุมและระบุแหล่งของความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางการเงินได้ล่วงหน้า การทำเช่นนี้จะทำให้ธนาคารกลางมีอำนาจและเครื่องมือที่ทำให้ธนาคารบรรลุข้อบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ และยังให้การรับรองที่เหมาะสมกับระบบการเงินทางอิสลามในประเทศมาเลเซียโดยการจัดให้มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการพัฒนาของระบบการเงินอิสลามในระบบการเงินมาเลเซียโดยรวมอีกด้วย

4.1.4.2 พระราชบัญญัติการให้บริการทางการเงิน ค.ศ. 2013

พระราชบัญญัติการให้บริการทางการเงิน ค.ศ. 2013 หรือ Financial Services Act 2013 (FSA) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ร่วมกับกรอบการกำกับดูแลและควบคุมสำหรับภาคอุตสาหกรรมธนาคารแห่งมาเลเซีย อุตสาหกรรมประกันภัย ระบบการจ่ายเงินและการบริหารการแลกเปลี่ยนเงินตรา ภายใต้ FSA มีวัตถุประสงค์หลักในการกำกับดูแลและควบคุม คือ การส่งเสริมความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งดำเนินการโดยการเสริมสร้างความปลอดภัยและความเสถียรภาพของสถาบันการเงิน ความซื่อตรงและการทำงานอย่างมีระเบียบของตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราและตลาดการเงิน ระบบการชำระเงินและเครื่องมือการชำระเงินที่ปลอดภัย น่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ การดำเนินธุรกิจที่เป็นธรรม มีความรับผิดชอบ และความเป็นมืออาชีพของสถาบันการเงิน และมุ่งมั่นที่จะป้องกันสิทธิและผลประโยชน์ของผู้บริโภคของการบริการทางการเงินและผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ด้วยเหตุนี้ กฎหมายนี้จึงมีไว้สำหรับการกำกับดูแลและควบคุมของสถาบันการเงิน ผู้ให้บริการระบบการชำระเงินและผู้เล่นในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราและตลาดการเงิน

นอกจากนี้ FSA ยังมอบอำนาจให้กับธนาคารกลางในการกำกับดูแลกลุ่มการเงินและเพื่อตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพต่อภาวะเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่กับระบบการเงินด้วยมีเป้าหมายที่จะรักษาความเชื่อมั่นของสาธารณชนในระบบและให้มั่นใจว่ากิจกรรมตัวกลางการกู้ยืมทางการเงินที่สำคัญซึ่งจำเป็นต่อเศรษฐกิจจะไม่หยุดชะงัก

สถาบันการเงินของ FSA ประกอบด้วย

1. ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารการลงทุน บริษัทประกัน (รู้จักกันทั่วไปในนาม “ผู้ได้รับอนุญาต”)
2. ผู้ให้บริการของระบบการชำระเงินที่กำหนด
3. ผู้ให้บริการของระบบการชำระเงิน, บริษัทเครื่องมือการชำระเงินที่กำหนด, นายหน้าประกัน, นายหน้าการเงิน, ที่ปรึกษาทางการเงิน (รู้จักกันทั่วไปในนาม “ผู้ได้รับการอนุมัติ”) และ
4. ผู้ให้บริการบัตรและผู้ประเมินความเสี่ยง (รู้จักกันทั่วไปในนาม “ผู้ได้รับจดทะเบียน”)

4.1.4.3 พระราชบัญญัติการให้บริการทางการเงินอิสลาม ค.ศ. 2013

พระราชบัญญัติการให้บริการทางการเงินอิสลาม ค.ศ. 2013 หรือ Islamic Financial Services Act 2013 (IFSA) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2556 และมีกำหนดกรอบการควบคุมสำหรับภาคการเงินอิสลามของมาเลเซียที่มีจุดประสงค์หลักในการส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินและการปฏิบัติตามระบบกฎหมายและจริยธรรมศาสนาอิสลาม (Shariah)

พระราชบัญญัติการให้บริการทางการเงินอิสลาม มีความคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติการให้บริการทางการเงิน (FSA) ซึ่ง IFSA กำหนดให้ธนาคารอิสลามมีอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลที่เหมาะสม ในการส่งเสริมการปฏิบัติตามระบบกฎหมายและจริยธรรมอิสลาม IFSA จะเรียกเก็บภาษีจากสถาบันการเงินอิสลามเพื่อให้มีความมั่นใจการปฏิบัติตามระบบกฎหมายและจริยธรรมอิสลามตลอดเวลา และให้อำนาจธนาคารอิสลามสามารถออกมาตรฐานตามความต้องการ ตามหลัก Shariah เพื่อช่วยให้สถาบันการเงินอิสลามปฏิบัติตาม หลัก Shariah ส่วนที่ถูกกำหนดตามความต้องการ ตามหลัก Shariah และบทบัญญัติเฉพาะอื่นในการปฏิบัติตามหลัก Shariah ในพระราชบัญญัติได้ให้การควบคุมเพื่อให้แน่ใจว่าสถาบันการเงินอิสลามปฏิบัติตามหลัก Shariah

ผู้ถูกควบคุมและกำกับดูแลประกอบด้วย ธนาคารอิสลาม ผู้ให้บริการประกัน ผู้ให้บริการระบบการจ่ายเงิน ผู้ออกตราสารการชำระเงินของอิสลามที่กำหนด ตัวแทนประกัน และที่ปรึกษาการเงินอิสลาม รวมถึงสถาบันทั่วไปที่ได้รับการอนุมัติในการดำเนินงานตามหลัก Shariah

4.1.4.4 พระราชบัญญัติการประกันภัย ค.ศ. 1996

พระราชบัญญัติการประกันภัย ค.ศ. 1996 หรือ Insurance Act 1996 พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีกฎหมายใหม่สำหรับการให้อนุญาตและการควบคุมกำกับดูแลในธุรกิจประกันภัย ธุรกิจ

นายหน้าประกันภัย ธุรกิจผู้ประเมินความเสียหายและธุรกิจที่ปรึกษาทางการเงิน และสำหรับ จุดประสงค์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.1.4.5 พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 2002

พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา หรือ Development Financial Institutions Act 2002 (DFIA) หรือ Act 618 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2002 โดยจัดให้มีกรอบการควบคุมและกำกับดูแลที่เหมาะสม เพื่อให้การจัดการทางการเงินของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (DFIs) นั้นมีเสถียรภาพ

สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา เป็นสถาบันการเงินที่ถูกตั้งขึ้นเป็นพิเศษโดยรัฐบาล ด้วยกฎหมายเฉพาะ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะพัฒนาและส่งเสริมภาคส่วนหลัก เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง ภาคโครงสร้างพื้นฐาน ภาคการพาณิชย์นาวี ภาคส่วนการส่งออก และภาคอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงที่ใช้ทุนมากซึ่งมีความสำคัญเชิงกลยุทธ์ต่อประเทศ สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาที่ถูกควบคุมและกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา มีจำนวน 6 สถาบัน โดยแต่ละสถาบันจะขึ้นอยู่กับมาตรฐานข้อบังคับ การควบคุมและการกำกับดูแลกิจการภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อพัฒนานี้

สถาบันการเงินที่ถูกบังคับภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 2 (1) ได้แก่ Bank Pembangunan Malaysia Berhad, Bank Perusahaan Kecil & Sederhana Malaysia Berhad, Export-Import Bank of Malaysia Berhad, Bank Kerjasama Rakyat Malaysia Berhad, Bank Simpanan Nasional และ Bank Pertanian Malaysia Berhad.

4.1.4.6 พระราชบัญญัติการต่อต้านการฟอกเงิน การต่อต้านการจัดหาเงินทุนก่อการร้ายและการดำเนินกิจกรรมที่ไม่ถูกกฎหมาย ค.ศ. 2001

พระราชบัญญัติการต่อต้านการฟอกเงิน การต่อต้านการจัดหาเงินทุนก่อการร้ายและการดำเนินกิจกรรมที่ไม่ถูกกฎหมาย พ.ศ. 2544 หรือ Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing and Proceeds of Unlawful Activities Act 2001 หรือ Act 613 มีไว้สำหรับการกระทำผิดกฎหมายของการฟอกเงิน มาตรการจะถูกนำมาใช้เพื่อป้องกันการกระทำที่ผิดกฎหมายในการจัดหาเงินทุนก่อการร้ายและการฟอกเงิน รวมถึงมีไว้ให้อำนาจการสอบสวนและการยึดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องหรือได้มาจากการฟอกเงินและการกระทำความผิดอันเป็นความผิดฐานฟอกเงิน และ

การจัดการเงินทุนการก่อการร้าย รวมถึงทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย การดำเนินกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายและวิธีการที่ผิดกฎหมาย ข้อกำหนดแรกของพระราชบัญญัติประกอบด้วยรายชื่อของสถาบันที่รายงานภายใต้พระราชบัญญัติ เช่น สถาบันการเงิน และธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่ถูกกำหนดและวิชาชีพที่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันการฟอกเงินและการกระทำผิดที่กฎหมายการจัดการเงินทุนการก่อการร้าย เป็นต้น

4.1.4.7 พระราชบัญญัติธุรกิจการให้บริการเงินตรา ค.ศ. 2011

พระราชบัญญัติธุรกิจการให้บริการเงินตรา พ.ศ. 2554 หรือ Money Services Business Act 2011 หรือ MSBA มีไว้สำหรับ การอนุญาต การควบคุมและการกำกับดูแลธุรกิจการบริการเงินตรา ประกอบด้วย การแลกเปลี่ยนเงิน การส่งเงินและธุรกิจค้าสกุลเงินที่จำนวนมาก

MSBA ถูกบัญญัติมาด้วยวัตถุประสงค์ที่จะปรับและยกระดับสถานะของการแลกเปลี่ยนเงินและการส่งเงินให้เหมาะกับการเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นมืออาชีพ มีการแข่งขันและตื่นตัวสูงขึ้น ขณะเดียวกันก็เพื่อสร้างการป้องกันที่แข็งแกร่งขึ้นต่อกระบวนการฟอกเงิน การจัดการเงินทุนของผู้ก่อการร้ายและกิจกรรมอื่นๆ ที่ผิดกฎหมาย

ธนาคารกลางมีอำนาจที่จะควบคุมภาคธุรกิจนี้โดยผ่านการออกข้อบังคับ แนวทาง จดหมายเวียน ข้อมาตรฐานและหนังสือบอกกล่าว นอกจากนี้อำนาจที่สามารถดำเนินคดีกับบุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืน MSBA ธนาคารกลางยังได้รับอนุญาตให้มีอำนาจบังคับใช้อื่นๆ คือ การออกคำสั่งกับผู้รับอนุญาตหรือตัวแทนให้บริการด้านเงิน ถ้าเขาเหล่านั้นกำลังฝ่าฝืนหรือได้ฝ่าฝืน MSBA หรือประกอบธุรกิจบริการด้านเงินในลักษณะก่อความเสียหายต่อดอกเบี้ยของลูกค้าและประชาชนทั่วไปธนาคารยังอาจดำเนินการทางการปกครองหรือการฟ้องทางแพ่งต่อผู้ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ

4.2 ภาพรวมของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา (DFIs) หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจในประเทศมาเลเซีย⁶⁴

4.2.1 ความหมายของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา

สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา หรือ Development Financial Institutions (DFIs) เป็นองค์กรพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล อันมีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะพัฒนาและส่งเสริมตาม

⁶⁴ (Bank Negara Malaysia) Malaysia's Central Bank, "Development Financial Institutions " [Online] Updated: 12 October 2015. Available from: http://www.bnm.gov.my/?ch=fs_mfs&pg=fs_mfs_dfi&lang=en

ยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม ภาควิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) ภาคโครงสร้างพื้นฐาน ภาคการเดินเรือ ภาคการส่งออก และภาคอุตสาหกรรมธุรกิจที่ใช้ทุนและเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นปัจจัยหลัก

4.2.2 บทบาทและหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา

ในฐานะที่เป็นองค์กรพิเศษ DFIs ได้จัดเตรียมผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละภาคยุทธศาสตร์ อีกทั้งยังมีบริการช่วยเหลือในรูปแบบของการให้คำแนะนำปรึกษา ดังนั้น DFIs จึงเข้ามาเพื่อเติมเต็มในส่วนของสถาบันธนาคารพาณิชย์ และยังเปรียบเสมือนเป็นสะพานที่จะลดช่องว่างในการจัดหาผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว DFIs จึงมีขอบเขตที่กว้างขวางในการสนับสนุนภาคยุทธศาสตร์ต่างๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

4.2.3 รูปแบบการดำเนินงานของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา

เนื่องจาก DFIs ได้รับบทบาทสำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมภาคยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ DFIs จะต้องแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินบทบาทในการสั่งการต่างๆ ได้ เริ่มต้นด้วยการมุ่งไปสู่การบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น และยังคงส่งเสริมให้การควบคุมบังคับและการตรวจตราดูแลช่วยงานนั้นเข้มข้นมากขึ้น สร้างขีดความสามารถ รวมไปถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานกับสถาบันต่างๆ

อีกหนึ่งสิ่งสำคัญในจัดเตรียมการควบคุมบังคับและการกำกับดูแลช่วยงานได้อย่างครบถ้วน นั่นคือบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 2002 (DFIA) เพื่อที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า การดำเนินงานและการเงินของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้ดำเนินอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพตามพระราชบัญญัตินี้ DFIA มีผลบังคับใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 โดยมีส่วนในการร่วมพิจารณาบทบาท หน้าที่และเป้าหมายของแต่ละ DFIs รวมไปถึงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในบทบัญญัติปัจจุบัน DFIA ยังมีจุดประสงค์ในการรับรองให้นโยบายและเป้าหมายของกลุ่ม DFIs นั้นสอดคล้องกับการดำเนินงานและทิศทางนโยบายของรัฐบาล เพื่อการพัฒนาและส่งเสริมตามภาคยุทธศาสตร์ อันจะนำไปสู่การสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจระดับประเทศให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้

4.2.4 สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลาง แห่ง ประเทศมาเลเซีย

ตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 2002 (DFIA) นั้น DFIs ที่ได้รับการจัดตั้งจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Bank Negara Malaysia หรือธนาคารกลางแห่งประเทศมาเลเซีย ในส่วนของการควบคุมและตรวจตรา ธนาคารกลางจะคอยดูแลกิจกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ เพื่อให้กลุ่มสถาบันการเงินเหล่านี้ดำเนินงานได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โดยได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่และวิธีการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ธนาคารกลางตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ที่เป็นเอกลักษณ์ซึ่งผู้ถือหุ้นของแต่ละ DFIs จะดำเนินงานและรับผิดชอบตามที่ตกลง ด้วยการจัดเตรียมทิศทางนโยบายสำหรับยุทธศาสตร์ต่างๆ โดยได้รับการสนับสนุนจากแต่ละสถาบัน

4.2 แนวทางการควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินในประเทศ มาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียได้มีการออกพระราชบัญญัติ Development Financial Institutions Act 2002 เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 เพื่อใช้ในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือตามพระราชบัญญัตินี้จะเรียกว่า “สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา” เป็นการเฉพาะ อันมีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะพัฒนาและส่งเสริมตามยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง ภาคโครงสร้างพื้นฐาน ภาคการพาณิชย์นาวี ภาคส่วนการส่งออก และภาคอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงที่ใช้ทุนมากซึ่งมีความสำคัญเชิงกลยุทธ์ต่อประเทศ เป็นต้น มีทั้งหมด 9 หมวด 130 มาตรา โดยสรุปที่สำคัญได้ดังนี้

4.2.1 นิยามของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา และหน้าที่ของธนาคารกลาง

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ Development Financial Institutions Act 2002 กำหนดให้ สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา หมายถึง สถาบันการเงินที่ดำเนินการใดๆ ไม่ว่าจะเพื่อกำไรหรือไม่ จะด้วยทุนหรือปราศจากทุนจากรัฐบาล โดยวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมและพัฒนาในส่วนภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตรกรรม ภาคพาณิชย์กรรม หรือภาคส่วนทางเศรษฐกิจอื่น ๆ รวมถึงจัดหาเงินทุนหรือให้ความสะดวกด้านสินเชื่อ และเพื่อวัตถุประสงค์ในความหมายของ “การพัฒนา” ตลอดจนการเริ่มต้นอุตสาหกรรมใหม่ เกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรือธุรกิจที่มีความเสี่ยงอื่นๆ หรือการขยายพัฒนากิจการที่มีอยู่⁶⁵

⁶⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 3

และยังให้ความหมายของคำว่า สถาบันการเงินที่บัญญัติ ว่าเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐมนตรี ภายใต้มาตรา 2 (1)⁶⁶ คือ เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศจัดตั้งสถาบันการเงินที่บัญญัติในราชกิจจานุเบกษาแล้ว⁶⁷ ในปัจจุบันมีสถาบันการเงินที่บัญญัติ จำนวน 6 แห่ง ได้แก่⁶⁸

1. SME Bank (ธนาคารอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง)
2. Bank Pembangunan Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการพัฒนา)
3. Bank Kerjasama Rakyat Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการสหกรณ์)
4. EXIM Bank หรือExport-Import Bank of Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า)
5. Bank Simpanan Nasional (ธนาคารออมสิน)
6. Bank Pertanian Malaysia Berhad หรือ Agrobank (ธนาคารเพื่อการเกษตร)

ธนาคาร ความหมายตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง ธนาคารกลางแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติธนาคารกลางแห่งมาเลเซีย ค.ศ. 1958⁶⁹ และมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ Development Financial Institutions Act 2002 ได้แก่ หน้าที่ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาตามพระราชบัญญัตินี้และรัฐบาลสามารถกระทำการใดๆ ในนามธนาคารกลาง และอาจมอบอำนาจให้พนักงานของตนกระทำการใดๆ ตามหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการมอบอำนาจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดที่มีชื่อเจ้าหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน หรือจะให้มีผู้ช่วยในการปฏิบัติตามหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ก็ได้⁷⁰

4.2.2 การกำกับดูแล การบริหารกิจการ และส่วนของผู้ถือหุ้น

ในเรื่องการกำกับดูแล การบริหารกิจการ และส่วนของผู้ถือหุ้น กล่าวถึงในหมวดที่ 2 แห่งพระราชบัญญัติ Development Financial Institutions Act 2002 ได้แก่

⁶⁶ ibid.

⁶⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 2(1)

⁶⁸ Malaysia's Central Bank, B. N. M., "Development Financial Institutions "

⁶⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 3

⁷⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 4

มาตรา 5 กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันการเงินที่บัญญัติ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายให้สำเร็จลุล่วงและบริหารจัดการงานทั่วไปและดำเนินการทางธุรกิจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้⁷¹

มาตรา 6 กำหนดให้การแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการ ในระยะเวลาจัดตั้งเริ่มแรก ต้องไม่เกินกว่า 2 ปี และจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสถาบันการเงินที่บัญญัตินั้น และก่อนการแต่งตั้งบุคคลใดๆ ในฐานะประธานกรรมการ หรือกรรมการ จะต้องรายงานต่อธนาคารกลางภายใน 14 วัน นับแต่วันแต่งตั้ง และได้รับการรับรองว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน หากสถาบันการเงินที่บัญญัติไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดและถูกปรับเป็นเงิน และหากยังกระทำการฝ่าฝืนต่อไป จะถูกปรับเป็นรายวันอีกตลอดระยะเวลาที่การกระทำความผิดยังคงดำรงอยู่⁷²

มาตรา 7 กำหนดให้ประธานกรรมการ และกรรมการ จะต้องไม่มีคุณสมบัติ ดังนี้⁷³

ก. เป็นบุคคลล้มละลาย หรือซำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้้น้อยกว่าที่เป็นอยู่ไม่ว่าภายในหรือภายนอกสหพันธรัฐมาเลเซีย

ข. ไม่เคยกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต การฉ้อโกง หรือการใช้ความรุนแรงใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ลงโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป

ค. เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และถูกพิสูจน์ว่าเป็นความจริง

ง. ถูกกักขัง ควบคุม กักกันในเขตกำหนด เนรเทศ หรือการกำหนดความรับผิดชอบในรูปแบบใดๆ ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม หรือการค้ายาเสพติด หรือการกักกันในเขตกำหนด หรือการเนรเทศ หรือการย้ายถิ่น หรือ

จ. ถ้าหากเขาเป็นผู้ควบคุมหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการธุรกิจให้ดำรงอยู่หรือโดยคำสั่งศาล หรือผู้อื่นที่มีอำนาจไม่ว่าภายในหรือภายนอกสหพันธรัฐมาเลเซีย

สถาบันการเงินที่บัญญัติหรือบุคคลใดฝ่าฝืน จะมีความผิดและถูกปรับเป็นเงิน และหากยังกระทำการฝ่าฝืนต่อไป จะถูกปรับเป็นรายวันอีกตลอดระยะเวลาที่การกระทำความผิดยังคงดำรงอยู่

มาตรา 8 กำหนดให้เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม ตามมาตรา 7 วรรคแรก บุคคลนั้นจะสิ้นสุดหน้าที่ลงทันที และเป็นการสิ้นสุดสัญญาให้บริการใดๆ โดยไม่มีสิทธิเรียกร้อง

⁷¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 5

⁷² Development Financial Institutions Act 2002, Section 6

⁷³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 7

ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการพ้นจากตำแหน่งหรือการสิ้นสุดหน้าที่นั้น และในระหว่างสอบสวนการกระทำความผิด ตามมาตรา 7 วรรคแรก (ข) หรือ (ค) บุคคลนั้นจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการอันใดไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เกี่ยวกับการดำเนินการทางธุรกิจ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารกลาง และดำเนินการตามเงื่อนไขที่ธนาคารกลางกำหนด⁷⁴

มาตรา 9 กำหนดให้บุคคลใดที่ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมตามมาตรา 7 วรรคแรก (จ) อาจได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากสถาบันการเงินที่บัญชีเงินต้น เมื่อรัฐบาลกลางได้มีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรยกเว้นให้บุคคลนั้น และธนาคารกลางโดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยินยอมตามเงื่อนไขที่ธนาคารกลางกำหนด⁷⁵ และต้องแจ้งการพ้นจากตำแหน่งพร้อมเหตุผล เป็นหนังสือแก่ธนาคารกลาง ภายใน 14 วันนับจากวันพ้นตำแหน่ง⁷⁶

มาตรา 11 กำหนดให้กรรมการผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เมื่อมีประโยชน์ได้เสียหรือมีความสัมพันธ์กันเรื่องที่จะพิจารณานั้นๆ กรรมการผู้นั้นจะต้องเปิดเผยลักษณะส่วนได้เสียแก่ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารโดยเร็วที่สุดเมื่อรู้ถึงส่วนได้เสียหรือมีความสัมพันธ์นั้น และเลขานุการคณะกรรมการบริหารจะต้องบันทึกวาระประชุมนั้นเป็นการเปิดเผยด้วย

หลังจากที่ได้มีการเปิดเผยและบันทึกเรียบร้อยแล้ว กรรมการผู้นั้นจะต้อง งดเว้นการมีส่วนร่วมหรือเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาหรือตัดสินใจของคณะกรรมการ และถูกเพิกถอนออกจากการประชุมของคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้ การที่คณะกรรมการบริหารคนใดฝ่าฝืนมาตรานี้ไม่ทำให้การนั้นเป็นโมฆะ⁷⁷

มาตรา 12 กำหนดให้ห้ามบุคคลใดได้หุ้นมาหรือรับประโยชน์ในหุ้นเกินกว่า 5 เปอร์เซ็นต์ เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง⁷⁸ และต้องรายงานไปยังธนาคารกลางภายใน 30 วัน นับแต่สถาบันการเงินที่บัญชีรู้ถึงการได้มานั้นตามมาตรา 13⁷⁹ และเมื่อบุคคลใดจะเข้า

⁷⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 8

⁷⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 9

⁷⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 10

⁷⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 11

⁷⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 12

⁷⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 13

ควบคุม หรือมีการเปลี่ยนอำนาจควบคุม หรือการรวมและควบคุมความกิจการ กับสถาบันการเงินที่ บัญญัตินั้นมิได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามมาตรา 14⁸⁰

มาตรา 15 กำหนดให้สถาบันการเงินที่ถูกบัญญัติห้ามขาย จำหน่าย จ่ายโอน ทั้งหมดหรือ บางส่วนของธุรกิจ รวมถึงทรัพย์สินทั้งหมด ที่ได้มาหรือใช้เพื่อจุดประสงค์ในทางธุรกิจ เว้นแต่ได้รับ อนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง⁸¹

มาตรา 16 กำหนดให้ การเปลี่ยนมือทางธุรกิจของสถาบันการเงินที่บัญญัติภายใต้มาตรา 14 วรรคแรก (ข) หรือ มาตรา 15 ไปยังบุคคลผู้ยื่นคำร้องขอต่อศาลสูงโดยวิธีการที่เป็นการกระทำเพียง ฝ่ายเดียว ไม่ได้มีการแจ้งไปยังคู่กรณีทราบ สามารถออกคำสั่งทั้งหมดหรือบางส่วนดังต่อไปนี้

(ก) กำหนดวันและรูปแบบที่จะทำให้การเปลี่ยนมือนั้นมีผล กำหนดวันโดยเร็วหรือภายหลัง จากวันที่ยื่นคำขอ

(ข) การมอบทรัพย์สินใดๆ ที่เป็นของสถาบันการเงินที่บัญญัติ ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือร่วมกันกับ บุคคลอื่น ในกรณีของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือร่วมกันกับบุคคลใด ตามวันที่กำหนดและรูปแบบ การโอน ด้วยวิสัยเช่นเดียวกัน ขึ้นอยู่กับความเชื่อใจและภายใต้อำนาจ ข้อกำหนด และความรับผิดชอบ ตามลำดับ

(ค) สำหรับเอกสารใดๆ ไม่ว่าจะในรูปแบบของสัญญา พิณัยกรรมหรือมิเช่นนั้น หรือคำพิพากษา ของศาล ภายใต้หรือโดยคุณงามความดีในทรัพย์สินใด ๆ ที่เป็นสิ่งที่ถูกครอบครองโดยชอบธรรมโดย สถาบันการเงินที่บัญญัติ สามารถตีความและมีผลในฐานะที่การอ้างอิงใดๆ ไปยังสถาบันการเงินที่ บัญญัติ ซึ่งถูกเข้าแทนที่โดยบุคคลอื่น

(ง) สำหรับข้อตกลงใดๆ ที่มีอยู่ที่สถาบันการเงินที่บัญญัติเป็นคู่สัญญายังมีผลอยู่ถึงแม้ว่า บุคคลอื่นเข้ามาแทนที่สถาบันที่บัญญัติ

(จ) สำหรับบัญชีใดๆ ระหว่างสถาบันการเงินที่บัญญัติและลูกค้าของสถาบันจะกลายเป็น บัญชีสำหรับบุคคลอื่นและลูกค้า และบัญชีนั้นตามวัตถุประสงค์ให้ถือว่าเป็นบัญชีต่อไป

⁸⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 14

⁸¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 15

(ฉ) สำหรับคำสั่งใดๆ ที่มีอยู่ แนวทาง ข้อบังคับ หนังสือมอบอำนาจ อำนาจหน้าที่ ภาระหน้าที่ หรือความยินยอม ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับบัญชีที่มอบให้ไว้กับสถาบันการเงินที่ถูกบัญชี ไม่ว่าด้วยตนเองหรือร่วมกับผู้อื่นให้มีผลอยู่ ด้วยความเคารพต่อสิ่งที่สำเร็จลุล่วงไปแล้ว ถ้าหากได้มอบให้บุคคลอื่นไม่ว่าโดยลำพังหรือร่วมกันกับผู้อื่น

(ช) สำหรับตราสารเปลี่ยนมือใดๆ หรือคำสั่งให้จ่ายเงินสำหรับการถอนหรือการให้หรือการยอมรับหรือการสลักหลัง สถาบันการเงินที่บัญชีหรือสถานประกอบการของสถาบันการเงินที่บัญชี ไม่ว่าจะโดยการถอน การให้ การยอมรับหรือการสลักหลัง ก่อน ขณะนั้น หรือภายหลังวันโอน มีผลเช่นเดียวกับวันโอน ถ้าหากได้มีการถอน การให้ การยอมรับ หรือการสลักหลังโดยบุคคลอื่นหรือสถานที่ประกอบการของบุคคลอื่น

(ซ) สำหรับการเก็บรักษาเอกสารใดๆ สินค้า หรือสิ่งซึ่งอยู่ในความดูแลของสถาบันการเงินที่บัญชีในฐานะผู้ที่ได้รับทรัพย์สินโดยการประกันตัวอย่างกระทันหันก่อนวันโอนไปยังบุคคลอื่น สิทธิและหนี้ของสถาบันการเงินที่บัญชี ภายใต้สัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ใช้ประกันตัวใด ๆ เอกสารสินค้า หรือสิ่งต่างๆ นั้นโอนไปยังบุคคลอื่นด้วย

(ฌ) สำหรับหลักทรัพย์ค้ำประกันใด ๆ ที่สถาบันการเงินที่บัญชีได้รับมาอย่างกระทันหันก่อนวันโอน หรือโดยตัวแทนหรือทราสต์ สถาบันการเงินที่บัญชีในฐานะหลักทรัพย์ค้ำประกันสำหรับการจ่ายเงินหรือการปลดจากความรับผิดของบุคคลใดๆ ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลอื่น ในฐานะที่รับมาในฐานะตัวแทนหรือทราสต์ ให้ถือว่ารับมาในนามของตัวแทนหรือทราสต์สำหรับบุคคลอื่น และขอบเขตของความรับผิดเหล่านั้นบุคคลอื่นสามารถใช้ประโยชน์ได้จากหลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อการจ่ายหรือการปลดความรับผิดเหล่านั้น และหากหลักทรัพย์ค้ำประกันนั้นมีการออกเงยขึ้นในอนาคต บุคคลอื่นสามารถใช้ประโยชน์ได้ในฐานะผลประโยชน์และความรับผิดในอนาคต บุคคลอื่นในการกระทำเช่นเดียวกันนี้ผลประโยชน์ในอนาคตหรือความรับผิดในอนาคตซึ่งสถาบันการเงินที่บัญชีได้รับหลักทรัพย์ค้ำประกันมาก่อนวันโอน

(ญ) สิทธิหรือความรับผิดของสถาบันการเงินที่บัญชีที่ถูกโอนไปยังบุคคลอื่นด้วย สำหรับบุคคลอื่นที่มีสิทธิเช่นเดียวกัน อำนาจและการเยียวยาอย่างเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและอำนาจอย่างเดียวกันในฐานะที่จะยอมรับหรือคัดค้านกระบวนการทางกฎหมายหรือยอมรับหรือคัดค้านคำร้องขอสำหรับอำนาจหน้าที่ใดๆ ในการการเสาะหา การป้องกันหรือการบังคับใช้สิทธินั้นหรือคัดค้านความรับผิด ในฐานะที่เป็นสิทธิหรือความรับผิดของบุคคลอื่น รวมถึงสิทธิและความรับผิดเหล่านั้น

สำหรับกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายหรือการร้องขอต่ออำนาจหน้าที่ใดๆ ที่ได้รับมาก่อนวันโอนของสถาบันการเงินที่บัญชี

(ฎ) สำหรับคำพิพากษาใดๆ หรือรางวัลที่ได้รับจากสถาบันการเงินที่บัญชี ซึ่งไม่ได้รับมาทั้งหมดก่อนวันโอน สามารถบังคับใช้ได้โดยบุคคลอื่น และ

(ฏ) สำหรับค่าใช้จ่ายโดยทั่วไปทั้งหมด ผลกระทบในภายหลังและคำสั่งที่เพิ่มเติมเข้ามาในฐานะที่เป็นสิ่งจำเป็นในการที่จะทำให้การโอนเป็นไปอย่างสมบูรณ์และได้ผล

การพิจารณาคำร้องขอตามวรรคแรก ศาลสูงจะต้องออกคำสั่งตามข้อกำหนดหรือตัดแปลงตามดุลพินิจของศาลให้เหมาะสมกับลักษณะในแต่ละคดี

เมื่อศาลสูงมีคำสั่งตามวรรคแรก ให้โอนสิทธิในการดำเนินธุรกิจหรืออำนาจควบคุมธุรกิจโดยสถาบันการเงินที่บัญชี ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือร่วมกับบุคคลอื่น ดังนั้น ด้วยคำสั่งที่ชอบธรรม ธุรกิจจะต้องเป็นไปตามวันและรูปแบบในการโอนซึ่งจะนำไปสู่การให้สิทธิดำเนินการหรืออำนาจควบคุมแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือร่วมกับบุคคลอื่น และคำสั่งเช่นนั้นจะมีผลตามเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม ตามหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรมก็ทำให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นกับบุคคลใดๆ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลที่ได้รับผลนั้นจะไม่ใช่คู่สัญญาตามกระบวนการภายใต้มาตรานี้หรือตามกระบวนการอื่น หรือไม่ได้มีการแจ้งถึงการดำเนินการภายใต้มาตรานี้หรือตามกระบวนการอื่น

คำสั่งของศาลสูงที่ออกตามวรรคแรก ภายใต้บังคับแห่งศาลสูง จะต้องถูกตีพิมพ์โดยบุคคลที่ได้รับธุรกิจไม่น้อยกว่าสองฉบับในหนังสือพิมพ์รายวันที่ตีพิมพ์ในสหพันธรัฐมาเลเซีย และได้รับการรับรองจากธนาคาร หนึ่งในนั้นจะต้องเป็นภาษาประจำชาติและอีกฉบับหนึ่งจะต้องเป็นภาษาอังกฤษ

สถาบันการเงินที่บัญชีจะต้องส่งมอบภายใน 30 วันนับแต่ได้มีคำสั่งของศาลสูงตามวรรคแรก พร้อมด้วยคำสั่งศาลที่ได้รับการรับรองและข้อตกลงที่ได้รับการรับรองสำหรับการโอนที่มีการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 19 วรรคห้า และหนังสืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพร้อมการรับรอง พร้อมด้วย

(ก) นายทะเบียนบริษัทหรือนายทะเบียนสหกรณ์สังคม ถ้าหากนำมาได้ และ

(ข) อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม หากพิจารณาถึงการขึ้นทะเบียน หรือบันทึกข้อตกลงในสังหาริมทรัพย์ หรือผลประโยชน์อื่นใดที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ คำสั่งที่ให้มีการเปลี่ยนมือ

คำสั่งของศาลสูงตามวรรคแรก อาจสัมพันธ์กับทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ ของสถาบันการเงินที่บัญญัติภายนอกสหพันธรัฐมาเลเซีย และหากความสัมพันธ์นั้น อาจส่งผลกระทบต่อกรณีตามสัญญาต่างตอบแทนซึ่งสัมพันธ์กับการบังคับตามคำพิพากษาซึ่งมีอยู่ระหว่างสหพันธรัฐมาเลเซียและประเทศอื่น เขตแดน หรือสถานที่นอกมาเลเซียในที่ซึ่งทรัพย์สินหรือกิจการตั้งอยู่ หรือในที่ซึ่งไม่มีข้อตกลงเช่นนั้น ตามกฎหมายให้บังคับใช้กับประเทศ เขตแดน หรือสถานที่⁸²

มาตรา 17 กำหนดให้ เมื่อศาลมีคำสั่งตามมาตรา 16 วรรคสอง ให้สิทธิดำเนินการโอนที่ดินหรือส่วนแบ่งหรือผลประโยชน์ในการโอนให้บุคคลอื่น⁸³

มาตรา 18 กำหนดให้ห้ามมิให้อนุมัติสินเชื่อแก่บุคคลใดซึ่งขัดต่อหลักทรัพย์ค้ำประกันในหุ้นหรือทรัพย์สินของสถาบันที่บัญญัติหรือบริษัทที่ถือหุ้นอยู่ ถ้าหากหุ้นหรือทรัพย์สินถูกจัดเตรียมไว้ในฐานะหลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อความสะดวกในการอนุมัติสินเชื่อด้วยตัวมันเองหรือกับหุ้นหรือทรัพย์สินอื่นของสถาบันการเงินที่บัญญัติซึ่งควบคุมในฐานะทรัพย์หลักประกันสำหรับความสะดวกในการอนุมัติสินเชื่อซึ่งอาจเป็น 5 เปอร์เซ็นต์หรือมากกว่านั้นในหุ้นหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่บัญญัติหรือบริษัทที่ถือหุ้น เว้นแต่ธนาคารกลางจะมีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร

และห้ามมิให้สถาบันการเงินที่บัญญัติปล่อยสินเชื่อหรือเข้าร่วมธุรกรรมอื่นใด ซึ่งกระทบต่อหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือความเป็นเจ้าของในหุ้นหรือทรัพย์สิน หรือหุ้นหรือทรัพย์สินของบริษัทที่ถือหุ้น เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากธนาคารกลาง⁸⁴

มาตรา 19 กำหนดให้การร้องขอใดๆ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติภายใต้มาตรา 12 วรรคแรก มาตรา 14 วรรคแรก หรือ มาตรา 15 วรรคแรก จะต้องทำต่อธนาคารกลาง พร้อมทั้งข้อมูลและเอกสารที่ธนาคารกลางกำหนด⁸⁵

มาตรา 20 กำหนดให้บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา 12 , 13, 14, 15 หรือ 18 เพื่อพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นไม่ได้รู้ถึงการกระทำ การละเว้นการกระทำ ข้อเท็จจริง หรือ

⁸² Development Financial Institutions Act 2002, Section 16

⁸³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 17

⁸⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 18

⁸⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 19

สถานการณ์แห่งการฝ่าฝืนกฎ ให้บุคคลนั้นจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎนี้ภายในเจ็ดวันนับแต่รู้ถึงการกระทำ การละเว้นการกระทำ ข้อเท็จจริง หรือสถานการณ์แห่งการฝ่าฝืนกฎ⁸⁶

มาตรา 21 บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 12 วรรคแรก ไม่ว่าจะมีการดำเนินการฟ้องร้องต่อบุคคลที่ได้กระทำการฝ่าฝืนนั้นหรือไม่ ธนาคารกลางอาจออกคำสั่งเบื้องต้นเป็นลายลักษณ์อักษรดังนี้⁸⁷

(ก) ห้ามการโอน หรือดำเนินการตามข้อตกลงเกี่ยวกับการโอนให้ลู่วงในหุ้น หรือในหุ้นที่ไม่เป็นประเด็น ห้ามการโอน หรือดำเนินการตามข้อตกลงเกี่ยวกับการโอนให้ลู่วงซึ่งสิทธิที่เกี่ยวข้อง

(ข) ห้ามใช้สิทธิในการออกเสียใดๆ ด้วยความเคารพต่อหุ้นอื่นๆ

(ค) ห้ามในประเด็นเกี่ยวกับหุ้นใดๆ ในสิทธิของหุ้นหรือทำให้ลู่วงซึ่งข้อเสนอใดๆ ที่ทำต่อผู้ถือหุ้น

(ง) ยกเว้นในการชำระหนี้ ห้ามการจ่ายจำนวนเงินใดๆ ที่ได้จากสถาบันการเงินที่บัญญัติในหุ้น ไม่ว่าจะเงินต้นหรือดอกผล

มาตรา 22 กำหนดให้ ธนาคารกลางอาจมีคำสั่งเบื้องต้นตามมาตรา 21 ให้มีผลต่อบุคคลซึ่งไม่ปฏิบัติตามโดยเร็วที่สุดเท่าที่สามารถปฏิบัติได้และอาจเผยแพร่คำสั่งเบื้องต้นนั้นตามที่ธนาคารกลางเห็นว่าเหมาะสม หากในความเห็นของธนาคารกลางเห็นว่าควรมีการเผยแพร่

คำสั่งเบื้องต้นนี้ผูกพันต่อบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตาม บุคคลซึ่งถือหุ้นอยู่ในขณะเวลาที่มีคำสั่ง และบุคคลที่ถูกระบุในคำสั่ง หรือบุคคลผู้ที่ได้รับคำสั่งโดยตรง

บุคคลใดที่ถือหุ้นอยู่ในขณะที่มีการใช้คำสั่งเบื้องต้น มีผลภายในเจ็ดวันต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือระยะเวลายาวกว่านั้นตามแต่ธนาคารกลางจะอนุญาต ให้ทำการสละหุ้นนั้นแก่ธนาคารกลาง

บุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามใดๆ อาจโต้แย้งคำสั่งเบื้องต้น หรือบุคคลอื่นใดที่ได้รับผลร้ายจากคำสั่งนั้นภายใน 14 วันของคำสั่งที่มีผลต่อบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตาม จะต้องดำเนินการเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรต่อธนาคารกลางให้ดำเนินการยกเลิกคำสั่งเนื่องจากผู้นั้นไม่ได้ฝ่าฝืนข้อกำหนดตามคำสั่งที่ได้ทำ

⁸⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 20

⁸⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 21

ขึ้น หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงคำสั่ง โดยจะต้องปรากฏว่ามีเหตุผลเพียงพอและเหมาะสมในการเปลี่ยนตาม เหตุผลที่ได้เสนอ⁸⁸

มาตรา 23 กำหนดให้ธนาคารกลางอาจมีคำสั่ง หลักจากพิจารณาข้อเสนอตามมาตรา 22 วรรคห้า ไม่ว่าจะยืนยันคำสั่งเบื้องต้น หรือเพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบตามที่เหมาะสม

เมื่อธนาคารกลางยืนยันคำสั่งเบื้องต้น จะต้องจำหน่ายออกไปซึ่งหุ้นตามมาตรา 22 วรรคสาม ให้แก่บุคคลภายในขอบเขตที่ธนาคารกลางกำหนด

การดำเนินการจำหน่ายออกไปซึ่งหุ้นตามวรรคสอง จะต้องจ่ายไปยังศาลสูง และบุคคลใดที่ได้เรียกร้องในสิทธิซึ่งประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วน การดำเนินการนั้นจะต้องกระทำภายในสามสิบ วันในการจ่ายเงินไปที่ศาลสูง ซึ่งศาลสูงจะดำเนินการจ่ายให้ผู้นั้นต่อไป⁸⁹

มาตรา 24 กำหนดให้ธนาคารกลางอาจควบคุมกรรมกรหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ บัญญัติเพื่อให้เกิดผลต่อคำสั่งเบื้องต้นของธนาคารกลางตามมาตรา 22 วรรคแรก หรือเพื่อคำสั่งของ ธนาคารกลางที่ได้รับการยืนยันตามมาตรา 23 วรรคแรก หรือดำเนินการในฐานะที่เป็นเหตุสุดวิสัย หรือผลกระทบจากคำสั่งนั้น⁹⁰

4.2.3 ข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ

มาตรา 25 กำหนดให้ ห้ามมิให้สถาบันการเงินที่บัญญัติในสามารถก่อตั้งหรือได้รับการ ช่วยเหลือจากภายในหรือภายนอกสหพันธรัฐมาเลเซีย เว้นแต่ธนาคารกลางจะให้การอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษร

ธนาคารกลางอาจอนุมัติคำร้องขอในการก่อตั้งหรือรับความช่วยเหลือตามวรรคแรก โดยมี หรือปราศจากเงื่อนไข หรือปฏิเสธคำร้องขอนั้นก็ได้⁹¹

มาตรา 26 กำหนดให้ การอนุมัติใดๆ ภายใต้มาตรา 25 วรรคแรก ธนาคารกลางอาจมีคำสั่ง ต่อสถาบันการเงินที่บัญญัติในเรื่องของผลประโยชน์ของสถาบันการเงินที่บัญญัติว่า

(ก) ด้วยเหตุผลทางธุรกิจที่จะต้องได้รับการช่วยเหลือ

⁸⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 22

⁸⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 23

⁹⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 24

⁹¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 25

(ข) การโอนธุรกิจที่เป็นการช่วยเหลือไปยังบริษัทอื่น รวมถึงสถาบันการเงินที่บัญญัติหรือการช่วยเหลืออื่นใด หรือ

(ค) การเลิกให้การสนับสนุน

สถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องทำตามคำสั่งของธนาคารกลางภายในเวลาที่ธนาคารกลางกำหนด⁹²

มาตรา 27 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องไม่ดำเนินการต่อไป ไม่ว่าด้วยบัญชีของตนหรือในฐานะคณะกรรมการ และไม่ว่าโดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น ในกิจการใดๆ ภายในหรือภายนอกสหพันธรัฐมาเลเซีย มิฉะนั้นแล้วด้วยความสัมพันธ์หรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจ เว้นแต่กรณีที่ธนาคารกลางได้อนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ล่วงหน้า

ในเรื่องของผลประโยชน์จากการสนับสนุนการพัฒนาอย่างมีแบบแผนในภาคเศรษฐกิจใดๆ ธนาคารกลางอาจ ห้ามหรือจำกัดสถาบันการเงินที่บัญญัติจากการดำเนินการของธุรกิจตามที่กำหนดหรือสั่งให้สถาบันการเงินที่บัญญัติดำเนินกิจการของธุรกิจตามที่ระบุ⁹³

มาตรา 28 กำหนดให้ ห้ามสถาบันการเงินที่บัญญัติให้ความยินยอมต่อบุคคลใดในการอำนวยความสะดวกด้านสินเชื่อ ไม่ว่าด้วยกองทุนของตนหรือกองทุนของทรัสต์ซึ่งมีการจัดการภายใต้มาตรา 43 ยกเว้นโดยหน้าที่หรือเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันตามที่ธนาคารกลางกำหนด

ห้ามสถาบันการเงินที่บัญญัติให้การอำนวยความสะดวกด้านสินเชื่อแก่

(ก) สมาชิกใด กรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นที่ได้รับการชดเชย (นอกเหนือจาก นักบัญชี หนายความ สถาปนิก นายหน้าขายอสังหาริมทรัพย์ แพทย์ หรือบุคคลอื่นใด ที่ได้รับค่าชดเชยจากการบริการทางวิชาชีพ)

(ข) บริษัทหรือไม่เป็นบริษัท หรือกิจการเจ้าของคนเดียวใด ซึ่งหุ้นส่วน กรรมการ หรือเจ้าหน้าที่หรือผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งเป็นหุ้นส่วน กรรมการ หรือสมาชิก เป็นผู้ค้ำประกันหรือตัวแทน

(ค) บริษัทใด ในหุ้นของหุ้นส่วน กรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกัน ในจำนวนที่มากเกินไปกว่าเปอร์เซ็นต์ที่ธนาคารกลางกำหนด และ

⁹² Development Financial Institutions Act 2002, Section 26

⁹³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 27

(ง) บุคคลใดผู้ซึ่งเป็นหุ้นส่วน กรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้ให้การค้ำประกันหรือข้อผูกพันอื่นเกี่ยวกับความสามารถด้านการเงิน

สถาบันการเงินที่บัญญัติ ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไข อาจกำหนดให้ความยินยอมแก่เจ้าหน้าที่ หรือกรรมการบริหารในเรื่อง

(ก) การอำนวยความสะดวกด้านสินเชื่อซึ่งจัดเตรียมภายใต้แผนงานการบริการ หรือ

(ข) ที่ซึ่งไม่มีข้อกำหนดเช่นนั้น และสถาบันการเงินที่บัญญัติเห็นชอบว่า สถานการณ์พิเศษหรือสถานการณ์ที่น่าเห็นใจยังคงดำรงอยู่ การกู้ยืมต้องไม่เกิน 6 เดือนของการจ่ายค่าชดเชย หรือการจ่ายค่าชดเชยมีระยะเวลาที่ยาวกว่า ซึ่งถูกอนุมัติโดยธนาคารกลาง

ตามมาตรา ๓ “กรรมการ” หรือ “เจ้าหน้าที่” ให้ความหมายรวมถึง คู่สมรส บุตร บิดามารดา ของกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ด้วย⁹⁴

มาตรา 29 กำหนดให้ตามมาตรา 28 วรรคแรก ห้ามมิให้สถาบันการเงินที่บัญญัติให้ความยินยอมแก่บุคคลใดในการอำนวยความสะดวกด้านสินเชื่อ ไม่ว่าจะด้วยกองทุนของตนหรือกองทุนของทรัสต์ซึ่งมีการจัดการภายใต้มาตรา 43 ซึ่งจำนวนรวมแล้วไม่เกินกว่าเปอร์เซ็นต์ที่ธนาคารกลางกำหนด

สถาบันการเงินที่บัญญัติอาจเข้าสู่ธุรกรรม และบุคคลในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วยคำแนะนำของธนาคารกลาง มีคำสั่งโดยตรงต่อสถาบันการเงินที่บัญญัติ

ในการคำนวณผลรวมของการอำนวยความสะดวกด้านสินเชื่อที่ได้มีการอนุมัติให้แก่บุคคลสินเชื่อใดๆ ที่ได้ให้กับบุคคลต่อไปนี้ถือว่าเป็นการอนุมัติสินเชื่อแก่บุคคล

(ก) บุคคลในฐานะปัจเจกบุคคล คู่สมรส บุตร หรือการรวมกันของครอบครัว

(ข) บุคคลในฐานะบริษัท หรือในความสัมพันธ์หรือมีส่วนร่วมับบริษัท

(ค) บุคคลในฐานะสมาคมที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ การช่วยเหลือนี้ถูกกำหนดในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์สังคม ค.ศ.1993 (act 502) และในความสัมพันธ์หรือสมาคมกับบริษัทในการช่วยเหลือ

⁹⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 28

(ง) บุคคลที่กระทำการในฐานะบุคคล

“การรวมกันของครอบครัว” ตาม (ก) ให้หมายความรวมถึง

(ก) ปัจเจกบุคคล

(ข) คู่สมรสของปัจเจกบุคคล

(ค) บุตรของปัจเจกบุคคล

การรวมกันของบุคคล 2 คนหรือมากกว่านั้นของบุคคลในย่อหน้า (ก) (ข) และ (ค) แทนที่กันหรือร่วมกันซึ่งผลประโยชน์ในหุ้นมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของหุ้นในบริษัท

ธนาคารกลางอาจกำหนดเกณฑ์หรือเกณฑ์สิทธิของบุคคลที่ถูกยกเว้นได้⁹⁵

มาตรา 30 กำหนดให้สถาบันการเงินที่บัญญัติ ไม่ว่าจะด้วยเงินทุนของตนหรือเงินทุนจากทรัสต์ที่มีการจัดการภายใต้มาตรา 43 และ ตามมาตรา 28 วรรคสาม (ก) อนุมัติความสะดวกด้านสินเชื่อให้แก่คู่สมรส บุตร หรือบิดามารดาของกรรมการหรือเจ้าหน้าที่เพื่อการซื้อบ้าน ถ้าหาก

(ก) บุคคลนั้นได้รับความสะดวกด้านสินเชื่อเนื่องจากมีความน่าเชื่อถือทางด้านการเงินไม่น้อยไปกว่าระดับปกติที่กำหนดโดยสถาบันการเงินที่บัญญัติ

(ข) ข้อกำหนดของการให้ความสะดวกด้านสินเชื่อต้องไม่น้อยกว่าที่สถาบันการเงินที่บัญญัติอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลอื่น

(ค) การให้ความสะดวกด้านสินเชื่อเป็นผลประโยชน์ของสถาบันการเงินที่บัญญัติ

และ

(ง) ความสะดวกด้านสินเชื่อจะถูกอนุมัติโดยกรรมการคนอื่นของสถาบันการเงินที่บัญญัติในการจัดประชุมอย่างเหมาะสมของคณะกรรมการซึ่งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของกรรมการทั้งหมดของสถาบันการเงินที่บัญญัติ ซึ่งการเสนอและการอนุมัติจะถูกบันทึกในบันทึกการประชุม⁹⁶

มาตรา 31 กำหนดให้กรรมการทุกคนของสถาบันการเงินที่บัญญัติที่มีลักษณะไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ผลประโยชน์ใดในการถูกเสนอเพื่อความสะดวกด้านสินเชื่อ ไม่ว่าจะด้วยเงินทุนของตนหรือ

⁹⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 29

⁹⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 30

กองทุนทรัสต์อื่นที่มีการจัดการภายใต้มาตรา 43 ได้มีการให้แก่บุคคลใด โดยสถาบันการเงินที่บัญญัติว่าเร็วที่สุดเท่าที่จะปฏิบัติได้ให้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรถึงผลประโยชน์ต่อที่ประชุมคณะกรรมการอย่างเหมาะสม และเลขานุการของสถาบันการเงินที่บัญญัติ หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่แต่งตั้งโดยสถาบันการเงินที่บัญญัติ อาจทำสำเนาการประกาศชี้แจงนั้นเผยแพร่ออกไปยังกรรมการทุกคน โดยไม่คำนึงถึงว่าคุณคนนั้นจะได้มาปรากฏตัวในที่ประชุมหรือไม่

การแจ้งเป็นการทั่วไปในลักษณะลายลักษณ์อักษรไปยังกรรมการแต่ละคนของสถาบันการเงินที่บัญญัติโดยกรรมการผู้ใด มีผลว่าคุณคนผู้นั้นในฐานะกรรมการ เจ้าหน้าที่ หรือหุ้นส่วนของบริษัทหรือไม่ใช่บริษัท หรือกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ของกิจการเจ้าของคนเดียวซึ่งได้รับความสะดวกด้านสินเชื่อให้ถือว่าเป็นการประกาศเปิดเผยที่เพียงพอถึงผลประโยชน์ในความสะดวกด้านเครดิต หากมีการแจ้ง

(ก) กล่าวอ้างถึงที่มีอยู่และขอบเขตของผลประโยชน์ในกลุ่มคนหรือกิจการเจ้าของคนเดียวตามแต่กรณี และ

(ข) ได้นำมาและอ่านในที่ประชุมของคณะกรรมการของสถาบันการเงินที่บัญญัติตามที่ถูกเสนอ หรือถ้าหากยังไม่ได้ถูกเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการ ให้เป็นครั้งถัดไปในที่ประชุมคณะกรรมการหลังจากได้รับการเสนอแล้ว

กรรมการทุกคนตามสถาบันการเงินที่ถูกบัญญัติซึ่งดำเนินกิจการใดๆ ครอบครองซึ่งทรัพย์สินอันซึ่งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม หน้าที่หรือผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นในความขัดแย้งของหน้าที่และผลประโยชน์ในฐานะกรรมการของสถาบันการเงินที่บัญญัติ จะต้องชี้แจงในที่ประชุมของคณะกรรมการของสถาบันการเงินที่บัญญัติถึงความจริงของสิ่งที่ดูและอยู่ของบริษัท ทรัพย์สินที่ครอบครองและสิ่งอื่นใด คุณลักษณะ และขอบเขตของความขัดแย้ง

การชี้แจงที่กล่าวถึงในวรรคก่อนอาจมีขึ้นในการประชุมคณะกรรมการครั้งแรกซึ่ง

(ก) หลังจากที่บุคคลนั้นกลายเป็นกรรมการของสถาบันการเงินที่บัญญัติ หรือ

(ข) เมื่อกรรมการมีความพร้อม ภายหลังจากที่ผู้นั้นได้ดูแลกิจการและครอบครองทรัพย์สิน

เลขานุการของสถาบันการเงินที่บัญชีหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่อ้างถึงในวรรคแรกจะต้องบันทึกการชี้แจงที่สร้างขึ้นภายใต้มาตรานี้ในบันทึกการประชุมซึ่งถูกสร้างขึ้น หรือถูกนำมาแล้วอ่าน⁹⁷

มาตรา 32 กำหนดให้กรรมการหรือเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินที่บัญชีอาจไม่ยินยอมให้มีการอนุมัติสินเชื่อที่มีมากเกินข้อจำกัดหรือนอกเหนือขอบเขตของข้อตกลงและเงื่อนไข ซึ่งกำหนดโดยสถาบันการเงินที่บัญชี หรือการฝ่าฝืนกฎที่กรรมการให้ไว้ หรือข้อตกลงใดๆ ที่ทำไว้กับสถาบันการเงินที่บัญชี

ตามวรรคแรกสามารถบังคับใช้กับกองทุนของสถาบันการเงินที่บัญชีและกองทุนของทรัสต์ใดๆ ที่มีการจัดการภายใต้มาตรา 43

ธนาคารกลางอาจมีการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังสถาบันการเงินที่บัญชี เพื่อ

(ก) เสนอข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและกระบวนการสำหรับการอนุมัติสินเชื่อใดๆ

(ข) เสนอรายงานตามข้อจำกัดหรือข้อบังคับและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ที่กรรมการให้ไว้ ตามข้อตกลงที่สร้างขึ้น ในความสัมพันธ์กับอำนาจของกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ในการอนุมัติสินเชื่อ หรือ

(ค) เปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกระบวนการที่อ้างถึงใน (ก) หรือเปลี่ยนใจความใน (ข) ตามที่ธนาคารกลางเห็นว่าเหมาะสมและสมควร ไม่ว่าโดยทั่วไปหรือในความสัมพันธ์กับกรรมการหรือเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง และการเปลี่ยนแปลงหรือการเปลี่ยนนั้นผูกพันสถาบันการเงินที่บัญชี และกรรมการและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่บัญชี⁹⁸

มาตรา 33 กำหนดให้ธนาคารกลางอาจมีคำสั่งโดยตรงไปยังสถาบันการเงินที่บัญชีเป็นลายลักษณ์อักษร

(ก) ไม่ให้มีการลงทุนในประเภทใดโดยเฉพาะหรือตามที่ได้กำหนดไว้

(ข) เมื่อรู้ถึงทั้งหมดหรือบางส่วนของการลงทุน ก่อนการหมดระยะเวลาที่ถูกระบุกำหนด หรือระยะเวลาที่ถูกขยายโดยมีธนาคารกลางเป็นผู้ให้การอนุมัติ

⁹⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 31

⁹⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 32

ตามวรรคแรก สถาบันการเงินที่บัญชีอาจลงทุนในสินทรัพย์ในรูปแบบใดๆ หรือดำรงไว้ซึ่งสินทรัพย์นั้น ตามที่ธนาคารกลางระบุโดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้⁹⁹

4.2.4 การกำกับดูแลด้านความมั่นคง

มาตรา 34 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญชี ในแต่ละปีงบประมาณจะต้องยื่นงบการเงินซึ่งอาจได้รับการรับรองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของสถาบันการเงินที่บัญชี ภายในระยะเวลาที่ธนาคารกำหนด

งบการเงินนั้น จะต้องทำในรูปแบบที่ธนาคารกลางกำหนด และรวมถึงแผนกลยุทธ์ของสถาบันการเงินที่บัญชีและวิธีการหาแหล่งเงินทุนของแต่ละปีงบประมาณ

ธนาคารกลางอาจรับรองงบการเงินที่โดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขหรือปฏิเสธก็ได้

สถาบันการเงินที่บัญชีที่ถูกปฏิเสธงบการเงิน อาจยื่นงบการเงินที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในเวลาที่ธนาคารกลางกำหนด

สถาบันการเงินที่บัญชีอาจจัดเตรียมงบการเงินที่ได้รับการรับรองจากธนาคารกลางที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือมีเงื่อนไข และธนาคารกลางอาจกำหนดมาตรการการชำระหนี้ของสถาบันการเงินที่บัญชีตามที่ปรากฏในงบการเงิน¹⁰⁰

มาตรา 35 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญชี ในแต่ละปีงบประมาณให้ยื่นรายการเงินทุนไปยังธนาคารกลางเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติภายในช่วงเวลาและรูปแบบตามที่ธนาคารกลางกำหนด

รายการเงินทุนที่ยื่นตามวรรคแรก นั้นรวมถึงสำเนาของรายการดังต่อไปนี้

- (ก) แผนการปฏิบัติงานและแผนการด้านการเงินสำหรับแต่ละปีงบประมาณ และ
- (ข) ข้อมูลอื่นๆ ที่ธนาคารกลางกำหนด

สถาบันการเงินที่บัญชีอาจ

⁹⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 33

¹⁰⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 34

(ก) ขอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสำหรับเงินทุนเพิ่มเติมสำหรับบัญชีของตน ในกองทุนทรัสต์ที่มีอยู่หรือกองทุนทรัสต์ใหม่ หรือ

(ข) ขอไปยังธนาคารกลางเพื่ออนุมัติการกู้ยืมอันเกี่ยวกับกิจการ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารกลาง หรือธนาคารกลางแล้วแต่กรณี อาจอนุมัติตามเงื่อนไขและข้อกำหนดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือธนาคารกลางกำหนด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือธนาคารกลางอาจปฏิเสธคำขอได้ภายในสามเดือน นับจากวันที่รับคำขอโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุของการปฏิเสธ¹⁰¹

มาตรา 36 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติไม่อาจจ่ายเงินปันผลในหุ้นจนกว่ารายจ่ายฝ่ายทุนจะถูกเขียนออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร (รวมถึง รายจ่ายเบื้องต้น รายจ่ายขององค์กร ค่านายหน้าจากการขายหุ้น ผลรวมของความเสียหายที่เกิดขึ้น และรายจ่ายอื่นๆ ที่ไม่ได้ปรากฏในฐานะสินทรัพย์ที่จับต้องได้)

ก่อนที่สถาบันการเงินที่บัญญัติจะแจ้งเกี่ยวกับการจ่ายเงินปันผลใดๆ จะต้องมีการเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรต่อธนาคารกลางเพื่อการอนุมัติในจำนวนที่เสนอที่ต้องการแจ้ง และธนาคารกลางอาจอนุมัติในจำนวนเงินนั้น หรือลดจำนวนเงินลง หรือห้ามการจ่ายเงินปันผลใดๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินที่บัญญัติ¹⁰²

มาตรา 37 กำหนดให้ ธนาคารกลางอาจกำหนดให้สถาบันการเงินที่บัญญัติถือไว้ซึ่งจำนวนอย่างน้อยที่สุด หรือค่าเฉลี่ยขั้นต่ำของสินทรัพย์สภาพคล่องในสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งอาจกำหนดไว้เป็นรายการเฉพาะที่มีอยู่ตลอดเวลาหรือในช่วงเวลาหนึ่ง ตามสัดส่วนหรือสูตรการคำนวณ

ตามวรรคแรกจำนวนอย่างน้อยที่สุด หรือค่าเฉลี่ยขั้นต่ำของสินทรัพย์สภาพคล่องอาจแสดงในรูปแบบของเปอร์เซ็นต์ หรือความรับผิดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานในสหพันธรัฐมาเลเซียที่อาจถูกกำหนดไว้เป็นรายการเฉพาะ

ธนาคารกลางอาจจะกำหนดช่วงเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวันในการทำตามข้อกำหนดนั้น

¹⁰¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 35

¹⁰² Development Financial Institutions Act 2002, Section 36

ธนาคารกลางอาจห้ามสถาบันการเงินที่บัญญัติในการให้สินเชื่อแก่บุคคลใดในระหว่างที่กระทำผิดตามข้อกำหนดที่เป็นข้อจำกัดภายใต้มาตรานี้¹⁰³

มาตรา 38 กำหนดให้ ธนาคารกลางอาจเรียกร้องให้สถาบันการเงินที่บัญญัติดำรงไว้ซึ่งเงินทุน ส่วนที่ไม่ได้รับความเสียหายจากการขาดทุน ในสัดส่วนจากทั้งหมด หรือในสินทรัพย์ใด หรือในความรับผิดชอบใด รวมถึงธุรกิจทั้งหมดทั้งในและนอกสหพันธรัฐมาเลเซียตามที่ธนาคารกลางกำหนด¹⁰⁴

มาตรา 39 ธนาคารกลางอาจกำหนดให้สถาบันการเงินที่บัญญัติ

(ก) ดำรงไว้ซึ่งเงินทุนสำรอง และ

(ข) ก่อนการแจ้งถึงเงินปันผลจากกำไรสุทธิของแต่ละปี (หลังจากทำตามข้อกำหนดทางด้านภาษี) การโอนเงินทุนสำรองออกจากกำไรสุทธิในแต่ละปี

(1) จำนวนรวมเท่ากับไม่น้อยกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของกำไรสุทธิในแต่ละปี ตราบเท่าที่จำนวนของเงินทุนสำรองน้อยกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของที่จ่ายให้กับเงินทุน หรือ

(2) จำนวนรวมเท่ากับไม่น้อยกว่า 20 เปอร์เซ็นต์ของกำไรสุทธิในแต่ละปี ตราบเท่าที่เงินทุนสำรองเท่ากับ 50 เปอร์เซ็นต์แต่น้อยกว่า 100 เปอร์เซ็นต์ที่จ่ายให้กับเงินทุน

อย่างไรก็ตาม ธนาคารกลางอาจจะระบุสัดส่วนที่แตกต่างกันของกำไรสุทธิในแต่ละปีที่จะต้องโอนเข้าเงินทุนสำรองของสถาบันการเงินที่บัญญัติ เพื่อให้แน่ใจว่าจำนวนเงินทุนสำรองมีเพียงพอสำหรับธุรกิจและเพียงพอกับความรับผิดชอบต่างๆ ได้

อย่างไรก็ตาม เงินทุนสำรองของสถาบันการเงินที่บัญญัติ อาจถูกใช้ในการจ่ายหนี้สินให้หมดไปในหุ้นที่ยังไม่ได้ออก ให้แก่หุ้นส่วนให้ฐานะหุ้นที่เป็นโบนัส ตามที่ธนาคารอนุมัติภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ธนาคารกลางกำหนด

ไม่มีข้อกำหนดใดในมาตรานี้ให้อำนาจสถาบันการเงินที่บัญญัติในการจ่ายเงินปันผลจากเงินทุนสำรอง¹⁰⁵

¹⁰³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 37

¹⁰⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 38

¹⁰⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 39

มาตรา 40 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องมีไว้ตลอดเวลาในสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งจำนวนขั้นต่ำของสินทรัพย์ตามที่ธนาคารกลางกำหนด เว้นแต่ธนาคารกลางมีการอนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษร

จำนวนขั้นต่ำของสินทรัพย์ที่จะต้องถือไว้ตลอดเวลาในสหพันธรัฐมาเลเซียอาจแสดงในรูปแบบของเปอร์เซ็นต์จากทั้งหมด หรือในรูปแบบของความรับผิดชอบของสถาบันการเงินที่บัญญัติตามที่ธนาคารกลางระบุ

ธนาคารกลางอาจกำหนดช่วงเวลาไม่น้อยกว่า 7 วันให้สถาบันการเงินที่บัญญัติปฏิบัติตาม¹⁰⁶

มาตรา 41 กำหนดให้ ธนาคารกลางอาจกำหนดให้สถาบันการเงินที่บัญญัติจัดให้มีข้อกำหนดในเรื่องของความระมัดระวังอื่นๆ ภายในระยะเวลาที่ธนาคารกลางกำหนด¹⁰⁷

มาตรา 42 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องไม่ทำการแก้ไขใดๆ ในเอกสารการ จัดตั้ง เว้นแต่ได้มีการเสนอการแก้ไขเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังธนาคารกลาง และได้รับการอนุมัติเป็น ลายลักษณ์อักษรจากธนาคารกลาง

สถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องเสนอไปยังธนาคารกลางภายใน 30 วัน หลังจากได้มีการแก้ไข เอกสารจัดตั้ง

(ก) การแก้ไขอย่างเหมาะสมเป็นลายลักษณ์อักษรที่ถูกตรวจสอบโดย การประกาศ โดยชอบด้วยกฎหมายโดยหนึ่งในคณะกรรมการบริหาร และ

(ข) สำเนาเอกสารจัดตั้งที่มีการแก้ไข

4.2.5 การจัดการกับกองทุนรัฐบาล

มาตรา 43 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติ ด้วยความตกลงของรัฐบาล อาจก่อตั้งหรือ ดำรงไว้ซึ่งทรัสต์ซึ่งแยกออกจากกองทุนซึ่งจัดสรรโดยรัฐบาล และจัดการกองทุนทรัสต์ในลักษณะที่ แยกออกจากกองทุนของตนได้¹⁰⁸

¹⁰⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 40

¹⁰⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 41

¹⁰⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 43

มาตรา 44 กำหนดให้ ห้ามสถาบันการเงินที่บัญญัติใช้สินทรัพย์เพื่อกองทุนทรัสต์ในการจัดการความรับผิดหรือค่าใช้จ่ายในประการที่ไม่เหมาะสม

ธนาคารกลางอาจจะระบุจำนวนและประเภทของความรับผิดหรือค่าใช้จ่ายที่สามารถเรียกเก็บกับกองทุนทรัสต์ใดๆ ก็ได้

หากธนาคารกลางเห็นว่าสถาบันที่บัญญัติใช้สินทรัพย์ใดๆ ของกองทุนทรัสต์เพื่อความรับผิดหรือค่าใช้จ่ายในลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับกองทุนนั้น อาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินที่บัญญัติชำระเงินในความรับผิดหรือค่าใช้จ่ายไปยังสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนทรัสต์หรือสินทรัพย์ของสถาบันที่บัญญัติ¹⁰⁹

มาตรา 45 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติอาจลงทุนเป็นเงินในกองทุนทรัสต์ใดๆ ซึ่งเงินนั้นไม่ใช่เงินสำหรับเวลาที่ต้องการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ของกองทุนทรัสต์ที่ถูกตั้งขึ้น การลงทุนเช่นนั้นธนาคารกลางอาจกำหนดการได้มาของรายได้ทั้งหมดต่อการลงทุนที่ได้ให้สินเชื่อในกองทุนทรัสต์นั้น¹¹⁰

มาตรา 46 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติอาจจ่ายเงินเข้ากองทุนทรัสต์ด้วยเงินทั้งหมดที่ได้รับมาโดยคำนึงถึงธุรกิจที่กองทุนทรัสต์นั้นมีความเกี่ยวข้อง

สถาบันการเงินที่บัญญัติอาจจ่ายเงินเข้ากองทุนทรัสต์ในรายได้ทั้งหมดที่ได้มาจากการลงทุนในทรัพย์สินของกองทุนทรัสต์ก็ได้¹¹¹

มาตรา 47 กำหนดให้ ห้ามสถาบันการเงินที่บัญญัติจัดให้ทรัพย์สินของกองทุนทรัสต์ในฐานะหลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อความสะดวกในการอนุมัติสินเชื่อโดยบุคคลใดต่อสถาบันการเงินที่บัญญัติหรือต่อบุคคลอื่น¹¹²

มาตรา 48 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติอาจกำหนดมูลค่าสินทรัพย์ และกำหนดความรับผิดของทรัสต์ด้วยวิธีการที่ธนาคารกลางกำหนด¹¹³

¹⁰⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 44

¹¹⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 45

¹¹¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 46

¹¹² Development Financial Institutions Act 2002, Section 47

¹¹³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 48

มาตรา 49 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารกลางอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินที่บัญชีเงินโอนสินทรัพย์ทั้งหมด และความรับผิดชอบของกองทุนทรัสต์ใดๆ ไปยังกองทุนทรัสต์อื่นที่มีการดำรงอยู่และจัดการโดยสถาบันการเงินที่บัญชีเงินโอน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารกลางอาจมีคำสั่งให้สถาบันที่บัญชีเงินโอนไปซึ่งกองทุนทรัสต์ใดๆ ไปยังบุคคลอื่น รวมถึงสถาบันการเงินที่บัญชีเงินโอน และให้นำมาตรา 16 มาปรับใช้กับการโอนโดยอนุโลม¹¹⁴

มาตรา 50 กำหนดให้ กรรมการหรือเจ้าหน้าที่ใดๆ ของสถาบันการเงินที่บัญชีเงินโอนที่มีลักษณะของการได้รับความไว้วางใจในการจัดการทรัพย์สินในกองทุนทรัสต์ หรือมีอำนาจเหนือทรัพย์สินใดๆ ของกองทุนทรัสต์ ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือร่วมกับบุคคลอื่น การกระทำในทางที่ไม่เหมาะสมด้วยความไม่ซื่อสัตย์ หรือเปลี่ยนเพื่อการใช้งานของตนซึ่งทรัพย์สินนั้น หรือใช้อย่างไม่สุจริต หรือยกยอกทรัพย์สินนั้นในทางที่ละเมิดต่อข้อกำหนดของบทบัญญัตินี้ ถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย¹¹⁵

มาตรา 51 กำหนดให้ กองทุนทรัสต์ซึ่งบัญชีเงินโอนภายใต้มาตรา 43 สามารถกำหนดเกี่ยวกับการเพิกถอน หรือสิ้นสุดการถ่ายโอนสินทรัพย์และหนี้สินกับกองทุนทรัสต์อื่นๆ ภายใต้มาตรา 49 ได้¹¹⁶

มาตรา 52 กำหนดให้ กรณีการขอสิ้นสุดกองทุนทรัสต์ที่กำหนดไว้แล้ว สินทรัพย์ในกองทุนทรัสต์จะนำมารวมกับหนี้สินของกองทุนทรัสต์เพื่อให้เป็นไปตามสัดส่วนที่กองทุนทรัสต์ที่กำหนด

ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่อนุมัติ หากสินทรัพย์ของกองทุนทรัสต์มีมากกว่าหนี้สิน สินทรัพย์ส่วนที่เกินนั้นจะไม่นำไปรวมกับหนี้สินในส่วนที่ไม่พอ¹¹⁷

¹¹⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 49

¹¹⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 50

¹¹⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 51

¹¹⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 52

4.2.6 การควบคุมกรณีไม่อาจชำระหนี้ได้

มาตรา 53 กำหนดให้ กรณีสถาบันการเงินที่บัญญัติเป็นบุคคลล้มละลายตามกฎหมายล้มละลายหรือเป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อสัญญาทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีการเลื่อนการนัดชำระออกไป ธนาคารกลางสามารถเข้าควบคุมได้ทันที¹¹⁸

มาตรา 54 กำหนดให้ ธนาคารกลางสามารถดำเนินการต่อสถาบันการเงินที่บัญญัติให้เป็นไปตามมาตรา 53 หรือเป็นไปตามหลังจากการตรวจสอบตามหมวด 8 หรือตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้เมื่อปรากฏว่า

- (ก) ดำเนินธุรกิจที่เป็นอันตรายต่อผู้ถือหุ้นหรือเป็นอันตรายต่อสาธารณะโดยรวม
- (ข) เป็นบุคคลล้มละลาย หรือ เป็นผู้ที่ไม่สามารถหรือเสมือนไม่สามารถปฏิบัติตามข้อสัญญาทั้งหมด หรือมีการเลื่อนนัดชำระออกไป หรือ
- (ค) เป็นผู้โต้แย้งข้อกำหนดใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือข้อกำหนดใดๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยไม่คำนึงว่ามีการฟ้องร้องทางอาญาในเรื่องของการฝ่าฝืนกฎนั้นหรือไม่

ธนาคารกลางอาจมีประกาศที่เป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมากกว่า ดังต่อไปนี้

ธนาคารกลางอาจจะ

(ก) บังคับใช้ข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือการไม่กระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินที่บัญญัติ หรือกิจการ หรือกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่ธนาคารกลางเห็นว่าเป็นบุคคลสำคัญซึ่งมีบทบาทในการออกคำสั่ง หรือเป็นผู้มีบทบาทในการออกคำสั่งในเวลานั้น

(ข) ไม่อนุญาตให้ข้อกำหนดที่กำหนดไว้ขยายวงเงินสินเชื่อใดๆ ในช่วงระยะเวลาที่มีการออกคำสั่ง และทำให้ข้อห้ามต่างๆ อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นใดๆ และกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับข้อยกเว้นนั้นในช่วงระยะเวลาที่มีการออกคำสั่ง หรือ ในบางครั้งที่อาจเสมือนมีการออกคำสั่ง หรือการขยายระยะเวลา

¹¹⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 53

(ค) อย่างไรก็ตาม สิ่งใดๆ ในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือข้อจำกัดใดๆ ที่เขียนไว้ในเอกสารที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุผลในการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ให้ออกจากสถาบันการเงินที่บัญชี โดยมิผลในวันที่ออกคำสั่ง และมีผลกับเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งของสถาบันการเงินที่บัญชี

(ง) อย่างไรก็ตาม สิ่งใดๆ ในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือข้อจำกัดใดๆ ที่เขียนไว้ในเอกสารที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนน้อยที่สุดหรือมากที่สุดของกรรมการสถาบันการเงินที่บัญชีที่ต้องบัญชีไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

(1) ออกจากสถาบันการเงินที่บัญชีซึ่งมีผลในวันที่ออกคำสั่ง กรรมการคนใดก็ตามที่อยู่ในข้อกำหนดนั้น หรือ

(2) แต่งตั้งคนใดคนหนึ่งเป็นกรรมการสถาบันการเงินที่บัญชีตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้ และเสนอให้บุคคลนั้นได้รับค่าตอบแทนตามที่สถาบันการเงินที่บัญชีกำหนดไว้ในการออกคำสั่ง หรือ

(จ) แต่งตั้งบุคคลใดเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจ และเสนอให้บุคคลนั้นได้รับค่าตอบแทนตามที่สถาบันการเงินที่บัญชีกำหนดไว้ในการออกคำสั่ง

อย่างไรก็ดี อำนาจของธนาคารกลางภายใต้วรรคสอง (ข) (ค) (ง) และ (จ) อาจไม่สามารถดำเนินการได้หากปราศจากความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง¹¹⁹

มาตรา 55 กำหนดให้ กระทรวงการคลังอาจให้ข้อเสนอแนะกับธนาคารกลาง เพื่อปฏิบัติตามมาตรา 54 ดังนี้

(ก) สำหรับธนาคารกลางที่ต้องการบริหารทุกอย่างเกี่ยวกับที่ดินหรือธุรกิจของสถาบันการเงินที่บัญชี หรือดำเนินกิจการทุกภาคส่วน หรือธนาคารกลางต้องการแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของธนาคารกลาง หรือเพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆ หรือธนาคารกลางต้องการจ่ายค่าตอบแทนเพื่อจ่ายให้กองทุนของสถาบันการเงินที่บัญชีสำหรับค่าใช้จ่ายครั้งแรก

¹¹⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 54

(ข) ไม่ว่าคำสั่งจะสำเร็จภายใต้ (ก) หรือไม่ก็ตาม การอนุญาตเอกสารของธนาคารกลางไปให้ศาลสูงสุดนัดหมายผู้รับ หรือผู้จัดการที่จะจัดการบริหารทุกภาคส่วนของกิจการและทรัพย์สินทุกอย่างของสถาบันการเงินที่บัญชี และสำหรับค่าใช้จ่ายต่างๆ คำสั่งต่างๆ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาศาลสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการนัดหมายอาจนำมาคิดเป็นค่าใช้จ่ายตามแต่ธนาคารกลางเห็นสมควรได้

(ค) ไม่ว่าคำสั่งจะสำเร็จภายใต้ (ก) หรือ (ข) จะต้องให้อำนาจกับธนาคารกลางในการร้องเรียนศาลสูงสุดในการยกเลิกกิจการของสถาบันการเงินที่บัญชี¹²⁰

มาตรา 56 กำหนดให้ คำสั่งใดก็ตามมาตรา 54 หรือ มาตรา 55 จะสามารถสำเร็จได้เว้นแต่ที่สถาบันการเงินที่บัญชีที่กำหนดไว้ และในกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 54 วรรคแรก (ค) หรือ มาตรา 54 วรรคสอง (ง) (2) และเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่ถูกปลดจากสถาบันการเงินที่บัญชีจะได้รับโอกาสในการเป็นตัวแทนที่คัดค้านกับคำสั่งที่เสนอนั้นได้

การล่าช้าใดๆ ที่จะก่อความเสียหายแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสถาบันการเงินที่บัญชีไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมลงทุนหรือประชาชนทั่วไป คำสั่งนั้น ๆ จะต้องได้รับการดำเนินการก่อน และการแต่งตั้งตัวแทนเพื่อมาคัดค้านหรือสนับสนุนคำสั่งนั้นจะต้องได้รับการดำเนินการทันทีหลังจากคำสั่งนั้นเกิดขึ้น

คำสั่งของกระทรวงการคลังและธนาคารกลางเนื่องมาจากการมีตัวแทนนั้น อาจต้องได้รับการยืนยันไม่ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนหรือไม่ก็ตาม หรืออาจถูกเพิกถอนมาตรานี้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข และหากธนาคารกลางมีความเห็นไปในทางเดียวกับกระทรวงการคลัง หรือธนาคารกลางได้ให้คำแนะนำแก่กระทรวงการคลังซึ่งถือเป็นกรณีที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้

คำสั่งของกระทรวงการคลังหรือธนาคารกลางที่บัญชีไว้ภายใต้วรรคนี้ ในบางครั้งอาจถูกเพิกถอนจากคำสั่งที่ไปในทำนองเดียวกันของธนาคารกลางหรือกระทรวงการคลัง โดยคำสั่งใดๆ ก็ตามที่มีข้อความที่บ่งบอกถึงวิธีการหรือความช่วยเหลือกัน ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม ซึ่งถือเป็นกรณีที่ธนาคารกลางหรือกระทรวงการคลัง อาจมองได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญหรือเหมาะสม¹²¹

มาตรา 57 กำหนดให้ บุคคลที่ทางธนาคารกลางแต่งตั้งตามมาตรา 54 วรรคสอง (ง) (2) มาตรา 54 วรรคสอง (จ) มาตรา 55 วรรคสอง จะนัดหมายตามข้อจำกัดและเงื่อนไขต่างๆ หรือ

¹²⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 55

¹²¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 56

ในช่วงเวลานั้นๆ โดยธนาคารกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจ และธนาคารกลางอาจมีการชะลอการนัดหมาย และอาจตัดสินใจให้ไม่มีสัญญาใดๆ เกิดขึ้น เนื่องด้วยธนาคารกลางต้องการชะลอการนัดหมายนั้น

การนัดหมายคณะกรรมการตามมาตรา 54 วรรคสอง (ง) (2) นั้นจะไม่มีผลกับบทบัญญัติของ เอกสารจัดตั้งที่อนุญาตให้สถาบันการเงินที่บัญญัตินั้นมีคณะกรรมการเพิ่มขึ้นได้ โดยจำนวนสูงสุดของ คณะกรรมการที่อนุญาตตามเอกสารจัดตั้งสถาบันที่บัญญัติจะต้องไม่เกินจำนวนที่ระบุไว้ใน การประชุม

เมื่อผู้รับนัดหมายหรือผู้จัดการในฐานะของตัวแทนของสถาบันการเงินที่บัญญัติได้รับการนัดหมายจากศาลสูงสุดตามมาตรา 55 (ข) สถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องจ่ายค่าใช้จ่าย ค่าดำเนินการ รวมไปถึงค่าตอบแทนเป็นอันดับแรก¹²²

มาตรา 58 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่หรือกรรมการสถาบันการเงินที่บัญญัติคนใดที่ถูกถอดออก จากสถาบันการเงินที่บัญญัติตามมาตรา 54 วรรคสอง (ค) หรือ 54 วรรคสอง (ง) (1) ต้องหยุดทำงาน ในสถาบันการเงินที่บัญญัตินับตั้งแต่วันที่ถูกละออกจากสถาบันการเงินที่บัญญัติ และจะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับแผนกใดๆ ในสถาบันการเงินที่บัญญัตินั้น หรือต้องไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมใดๆ ของสถาบัน การเงินที่บัญญัติอีก ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม

การเพิกถอนเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการสถาบันการเงินที่บัญญัติตามมาตรา 54 วรรคสอง (ค) หรือ 54 วรรคสอง (ง) (1) ถือว่าเป็นไปตามกฎหมายและให้มีผลในทันทีโดยไม่คำนึงถึงว่าใน สัญญาว่าจ้างจะระบุไว้อย่างไร

และบุคคลที่ถูกเพิกถอนนั้นจะไม่ต้องจ่ายค่าเสียหายที่ทำให้สถาบันการเงินที่บัญญัติเสียชื่อเสียงหรือต้องหยุดกิจการใดๆ ทั้งสิ้น¹²³

มาตรา 59 กำหนดให้ เมื่อมีการออกคำสั่งตามมาตรา 55 (ก) สถาบันที่บัญญัติ เจ้าหน้าที่ และคณะกรรมการสถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องแสดงทรัพย์สิน ธุรกิจ และกิจการในครอบครองแก่ ธนาคารกลางหรือบุคคลที่ธนาคารกลางแต่งตั้ง รวมไปถึงต้องแสดงสถานที่หรือสิ่งต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินธุรกิจหรือกิจการของสถาบันการเงินที่บัญญัติแก่ธนาคารกลางหรือบุคคลที่ธนาคาร กลางแต่งตั้งด้วย

¹²² Development Financial Institutions Act 2002, Section 57

¹²³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 58

ธนาคารกลาง หรือ บุคคลที่ธนาคารกลางแต่งตั้งต้องเป็นผู้บริหารจัดการทรัพย์สิน ธุรกิจและกิจการของสถาบันการเงินที่บัญชีรวมไปถึงเป็นผู้ดำเนินการธุรกิจและกิจการในนามของสถาบันการเงินที่บัญชีไปจนกว่าคำสั่งนั้นจะถูกเพิกถอนตามมาตรา 56

ผู้มีอำนาจในการบริหารของสถาบันการเงินที่บัญชีรวมไปถึงคณะกรรมการสถาบันการเงินที่บัญชีภายใต้เอกสารจัดตั้ง หรือที่สถาบันการเงินที่บัญชีให้สิทธิในการบริหาร หรือคณะกรรมการภายใต้กฎหมายที่ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรใดๆ โดยไม่ว่าผู้มีอำนาจดังกล่าวจะได้มาตามสิทธิตามมติ หรือสิทธิพิเศษ หรือธนาคารกลางเป็นผู้ตัดสินใจหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหากมีปัญหาเกิดขึ้นให้กระทรวงการคลังเป็นผู้แก้ปัญหาตามวิธีที่ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ในช่วงที่คำสั่งตามมาตรา 55 (ก) ถูกบังคับใช้อยู่ นั้น จะต้องไม่มีคณะกรรมการสถาบันที่บัญชีคนใดก็ตามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินที่บัญชีไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารกลางหรือผู้ที่ธนาคารกลางแต่งตั้งเท่านั้น และไม่มี การจ่ายค่าตอบแทนใดๆ กับคณะกรรมการสถาบันการเงินที่บัญชี เว้นแต่จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารกลางหรือผู้ที่ธนาคารกลางแต่งตั้งเท่านั้น

เพื่อหลีกเลี่ยงข้อสงสัยธนาคารกลางอาจมีประกาศว่าคำสั่งตามมาตรา 55 (ก) จะไม่มีผลกับการหาหรือการให้สิทธิของธนาคารกลางหรือผู้ที่แต่งตั้งโดยธนาคารกลางไม่ว่าจะเป็นเรื่องชื่อ หรือผลประโยชน์ใดๆ ก็ตามของทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่บัญชี¹²⁴

มาตรา 60 กำหนดให้ ไม่ว่าจะกำหนดไว้ตามกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือตามเอกสารจัดตั้ง หุ้นที่ชำระแล้วของสถาบันการเงินที่บัญชีที่ชำระแล้วหรือไม่ได้ปรากฏเป็นสินทรัพย์ที่มีอยู่ ธนาคารกลางหรือผู้ที่ธนาคารกลางแต่งตั้งอาจร้องขอไปยังศาลสูงสุดในการขอลดจำนวนหุ้นของสถาบันการเงินที่บัญชีโดยการยกเลิกหุ้นที่ชำระแล้วเป็นสัดส่วนตามที่หายหรือที่ปรากฏในสินทรัพย์ที่มีอยู่

หากศาลสูงสุดมีการออกคำสั่งตามวรรคแรก เพื่อลดหุ้นของสถาบันการเงินที่บัญชีนั้น ศาลจะต้องมีคำสั่งเมื่อครบกำหนด 30 วัน นับจากวันที่มีการร้องขอจากสถาบันการเงินที่บัญชีเพื่อให้ผู้ถือหุ้นชำระค่าหุ้นของตน ชำระหุ้นที่ยังไม่ได้ออก หรือออกคำสั่งของหุ้นที่ยังไม่ได้มีการยกเลิก

¹²⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 59

หุ้นของสถาบันการเงินที่บัญชีลดลงตามวรรคแรก หรือหุ้นใดๆที่ถูกยกเลิกตามวรรคสองนั้น ธนาคารกลางหรือผู้ที่ธนาคารกลางแต่งตั้งมีอำนาจในการปรับแก้เอกสารจัดตั้งของสถาบันการเงินที่บัญชีได้

ผู้มีอำนาจตามที่ธนาคารกลางเห็นสมควร หรือผู้ที่ธนาคารกลางแต่งตั้งตามมาตรา 64 นี้สามารถเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา 64 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งบริษัท ค.ศ. 1965 และถือเป็นการได้รับการแต่งตั้งตามศาลสูงสุด ซึ่งศาลสูงสุดจะให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 64 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งบริษัท ค.ศ. 1965 เพื่อเป็นการยืนยันการแต่งตั้ง และอาจนำมาตรา 64 วรรคเก้า และ 64 วรรคสิบ ของพระราชบัญญัติมาบังคับใช้ในกรณีนี้ด้วยโดยอนุโลม¹²⁵

มาตรา 61 กำหนดให้ การอ้างอิงใดๆ ในเรื่องการควบคุมกรณีไม่อาจชำระหนี้ได้นี้ของสถาบันการเงินที่บัญชีอาจนำไปเป็นการอ้างอิง

(ก) การร่วมมือของสถาบันการเงินที่บัญชี และ

(ข) บุคคลที่กรรมการสถาบันการเงินที่บัญชีคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนของสถาบันการเงินที่บัญชิตันนั้นๆ หรือบุคคลที่กรรมการสถาบันที่การเงินบัญชีคนใดคนหนึ่งและหลายคนเห็นพ้องให้มีอำนาจเป็นผู้แต่งตั้ง¹²⁶

มาตรา 62 ธนาคารกลางหรือผู้ที่ธนาคารกลางแต่งตั้งให้มีอำนาจในการบริหารสถาบันการเงินที่บัญชี หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยได้รับคำแนะนำจากธนาคารกลางพิจารณาแล้วว่าเป็นสิ่งสำคัญของผู้ที่มีส่วนได้เสียของสถาบันการเงินที่บัญชีหรือประชาชนโดยทั่วไป อาจอนุญาตให้ผ่อนเวลาชำระหนี้ เพื่อตามที่กำหนดไว้ดังนี้

(ก) เพื่อไม่อนุญาตให้สถาบันการเงินที่บัญชีดำเนินธุรกิจไม่ว่าจะทั้งสถาบันการเงินที่บัญชีหรือส่วนหนึ่งของสถาบันการเงินที่บัญชี

(ข) เพื่อไม่อนุญาตให้สถาบันการเงินที่บัญชีทำกิจกรรมหรือหน้าที่ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินที่บัญชีทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งของสถาบันการเงินที่บัญชีก็ตาม

¹²⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 60

¹²⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 61

(ค) เพื่อให้อำนาจกับธนาคารกลาง หรือผู้ที่ธนาคารกลางแต่งตั้งในการยื่นเรื่องต่อศาลสูงสุดสำหรับคำสั่งที่ไม่เกิน 6 เดือนของกิจกรรมใดๆ ที่เพิ่งริเริ่มหรือมีผลต่อเนื่องในทางคดีแพ่งของกิจกรรมของสถาบันการเงินที่บัญญัติไม่ว่าจะทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของกิจการก็ตาม

(ง) จัดหาภารกิจที่เล็กๆ ที่อาจสำคัญหรือเหมาะสมที่จะจัดหา เพื่อให้ส่งผลต่อคำสั่งรวมไปถึงเงื่อนไขต่างๆ ที่จะให้ธนาคารกลางหรือผู้ที่ธนาคารกลางแต่งตั้งเป็นฝ่ายดูแลหรือควบคุมสินทรัพย์ หนังสือ เอกสาร หรือผลกระทบต่างๆ ต่อสถาบันการเงินที่บัญญัติ

คำสั่งตามวรรคแรก สถาบันการเงินที่บัญญัติจะดำเนินการไม่ได้หากคำสั่งนั้นไม่สมควรแก่เหตุในการแต่งตั้งผู้แทนคัดค้านหรือเนื่องจากคำสั่งที่ถูกเสนอนั้นเป็นคำสั่งล่าช้าใดๆ นั้นก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คำสั่งนั้นๆ จะต้องดำเนินการเป็นอย่างแรก และโอกาสที่จะแต่งตั้งผู้แทนนั้นจะต้องดำเนินการหลังจากคำสั่งนั้นได้รับการดำเนินการแล้ว ผลของการแต่งตั้งผู้แทนนั้นธนาคารกลางอาจแนะนำให้คำสั่งนั้นได้รับการยืนยันหรือแก้ไขคำสั่ง หรือเพิกถอนคำสั่งนั้นตามวรรคสี่ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

คำสั่งที่ได้รับการดำเนินการตามวรรคแรก หรือตามวรรคสาม อาจถูกเพิกถอนเมื่อใดก็ได้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือตามคำสั่งของธนาคารกลาง และคำสั่งนั้น อาจมีคำสั่งอื่น คำแนะนำอื่น หรือข้อกำหนดอื่นใด ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควร¹²⁷

4.2.7 ผู้ตรวจสอบบัญชีและการบัญชี

มาตรา 63 กำหนดให้สถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องนัดหมายผู้สอบบัญชีซึ่งได้รับการรับรองจากธนาคารกลาง โดยวันนัดหมายต้องเป็นวันก่อนวันที่ธนาคารกลางกำหนดทุกปีงบประมาณ

สถาบันการเงินที่บัญญัติที่ไม่สามารถนัดหมายผู้สอบบัญชีได้ก่อนวันที่ธนาคารกลางกำหนดตามวรรคแรก ธนาคารกลางอาจทำการนัดหมายผู้สอบบัญชีให้แก่สถาบันการเงินที่บัญญัติ และค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของผู้สอบบัญชีที่ธนาคารกลางนัดหมายให้ นั้น สถาบันการเงินที่บัญญัติเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

หากธนาคารกลางเห็นว่าทำให้ผู้สอบบัญชีนี้นำมาทำงานร่วมกับผู้สอบบัญชีอีกคนซึ่งแต่งตั้งภายใต้วรรคแรก หรือ วรรคสอง ดีกว่า ธนาคารกลางอาจจะแต่งตั้งผู้สอบบัญชีอีกคนโดยให้ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายต่างๆ สถาบันการเงินที่บัญญัติจะเป็นผู้รับผิดชอบ¹²⁸

¹²⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 62

มาตรา 64 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติเมื่อไม่สามารถรู้ได้ว่าผู้สอบบัญชีคนใดจะถูกแต่งตั้ง และไม่มีบุคคลจะทราบว่ามีผู้ใดจะถูกแต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญญัตินั้นๆ หากบุคคลนั้น

- (ก) เป็นผู้ที่ไม่ได้รับการยอมรับจากบริษัทตรวจสอบบัญชี
 - (ข) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมกับสถาบันการเงินที่บัญญัติ หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในหุ้น
 - (ค) เป็นผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสถาบันการเงินที่บัญญัติ ผู้มีอำนาจบริหาร หรือพนักงานในสถาบันการเงินที่บัญญัติ
 - (ง) เป็นผู้ที่มีหนี้สินกับสถาบันการเงินที่บัญญัติหรือสถาบันการเงินที่บัญญัติที่เกี่ยวข้อง หรือ
 - (จ) เป็นผู้ที่มีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งบริษัท ค.ศ. 1965 หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดๆ ที่เกี่ยวกับการฉ้อโกง
- แม้ว่าตามวรรคแรก ธนาคารกลางอาจอนุมัติบุคคลผู้ที่ไม่ผ่านคุณสมบัติตามวรรคแรก ในการแต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีก็ได้ หากธนาคารกลางเห็นว่าการกระทำนั้น ไม่ขัดต่อผู้มีส่วนได้เสียของสถาบันการเงินที่บัญญัติ

ตามวรรคแรกบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาเป็นพนักงานของสถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องเป็นบุคคลที่

- (ก) หากบุคคลนั้นเป็นพนักงานของสถาบันการเงินที่บัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินที่บัญญัตินั้น หรือ
- (ข) ธนาคารกลางจะยกเว้นในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นพนักงานหรือได้รับการเลื่อนขั้นของสถาบันการเงินที่บัญญัตินั้นหรือสถาบันการเงินที่บัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินที่บัญญัตินั้น ภายในระยะเวลา 12 เดือนล่วงหน้า

หากไม่ได้รับการอนุมัติจากธนาคารตามวรรคสอง ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญญัติซึ่งไม่ผ่านคุณสมบัติตามวรรคแรก หรือตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งบริษัท 1965 ผู้สอบบัญชีนั้นจะต้องหยุดการเป็นผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญญัติทันที¹²⁹

¹²⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 63

¹²⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 64

มาตรา 65 กำหนดให้บริษัทผู้สอบบัญชีจะไม่สามารถรู้ได้ว่าจะได้รับแต่งตั้งเป็นบริษัทสอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญชี ถ้าหาก

(ก) หุ้ส่วนของสถาบันการเงินที่บัญชีทุกคนซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียยอมรับบริษัทสอบบัญชื่อนั้น และ

(ข) ตามมาตรา 64 วรรคสาม ไม่มีหุ้ส่วนคนใดก็ตามที่ไม่ผ่านคุณสมบัติตามข้อ 64 วรรคแรก (ข) ถึง (จ) ในการเป็นบริษัทสอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญชื่อนั้น¹³⁰

มาตรา 66 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญชีจะไม่แต่งตั้งบุคคลมาทำหน้าที่ผู้สอบบัญชีตามมาตรา 63 วรรคแรก หากบุคคลนั้นไม่ได้รับการยอมรับเป็นลายลักษณ์อักษรในการทำหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชีก่อนวันแต่งตั้ง และในกรณีที่บริษัทสอบบัญชื่อนั้นบริหารโดยหุ้ส่วนอย่างน้อยหนึ่งคน¹³¹

มาตรา 67 กำหนดให้การนัดหมายของบริษัทสอบบัญชีในนามของบริษัทสอบบัญชื่อนั้นจะส่งผลถึงการนัดหมายของบุคคลที่เป็นพนักงานของบริษัทนั้นในช่วงเวลาการนัดหมายนั้นด้วย¹³²

มาตรา 68 กำหนดให้สำหรับวัตถุประสงค์ของหมวดนี้ บุคคลที่ไม่ถือว่าเป็นพนักงานของสถาบันการเงินที่บัญชี หรือบริษัทที่เกี่ยวข้อง หมายถึง บุคคลที่ดำรงตนเป็นผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญชี หรือบริษัทที่เกี่ยวข้อง¹³³

มาตรา 69 กำหนดให้ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญชีจะต้องส่งรายงานตรวจสอบบัญชีให้กับผู้ถือหุ้นของสถาบันการเงินที่บัญชี และรายงานนั้นจะต้อง

(ก) หากสถาบันการเงินที่บัญชื่อนั้นเป็นบริษัท รายงานจะต้องดำเนินการตามมาตรา 174 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งบริษัท 1965 และ

(ข) หากสถาบันการเงินที่บัญชื่อนั้นไม่ใช่บริษัทจะต้องได้รับการรับรองจากผู้สอบบัญชีในแง่

(1) ข้อมูลและคำอธิบายทุกอย่างนั้นจะต้องอยู่ในลักษณะข้อคิดเห็นของผู้สอบบัญชี

¹³⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 65

¹³¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 66

¹³² Development Financial Institutions Act 2002, Section 67

¹³³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 68

(2) เพื่อให้ข้อมูลนั้นได้ประสิทธิภาพสูงสุด รายงานควรประกอบด้วยงบกำไรขาดทุนและงบแสดงฐานะทางการเงินซึ่งจะแสดงมุมมองที่ชัดเจนและเป็นธรรมในการบริหารของสถาบันการเงินที่บัญญัติในปีดังกล่าว

(3) สถาบันการเงินที่บัญญัติจะต้องเก็บสมุดรายงานทางบัญชีต่างๆ ไว้อย่างดีตามที่ได้กำหนดไว้ในรายงานทางบัญชี

(4) ผู้สอบบัญชีจะได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมเมื่อสถาบันการเงินที่บัญญัติได้รับรายงานทางบัญชี¹³⁴

มาตรา 70 กำหนดให้ ธนาคารกลางอาจต้องการให้ผู้สอบบัญชีทำดังนี้

(ก) ยื่นข้อมูลเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจสอบของผู้สอบบัญชีตามที่ธนาคารกลางร้องขอ หรือ

(ข) เพิ่มหรือขยายขอบเขตของการตรวจสอบในธุรกิจของสถาบันการเงินที่บัญญัติตามที่ธนาคารกลางร้องขอภายในระยะเวลาที่ธนาคารกลางกำหนด และสถาบันการเงินที่บัญญัติต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ทั้งหมดนี้ตามที่ธนาคารกลางกำหนด¹³⁵

มาตรา 71 กำหนดให้ผู้สอบบัญชีควรรายงานต่อธนาคารกลางทันทีตามที่ตามหน้าที่ คือ ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญญัติโดยควรรายงานดังนี้

(ก) มีการฝ่าฝืนหรือไม่สามารถปฏิบัติตามสิ่งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือสิ่งที่ระบุไว้ในเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะเป็นการแนะนำ หรือข้อควรระวังหรือข้อจำกัดต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีความผิด

(ข) สถาบันการเงินที่บัญญัติหรือพนักงานคนใดภายในสถาบันการเงินที่บัญญัติมีการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงภายใต้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร

(ค) สถาบันการเงินที่บัญญัติทำให้เกิดผลเสียหายที่ทำให้เงินกองทุนลดลงซึ่งจะส่งผลทำให้สถาบันการเงินที่บัญญัติไม่สามารถดำเนินกิจการได้ตามคุณสมบัติที่ธนาคารกลางกำหนดไว้ตามมาตรา 38 วรรคแรก

¹³⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 69

¹³⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 70

(ง) เกิดเหตุการณ์ไม่ปกติที่ส่งผลเป็นอันตรายต่อผู้มีส่วนได้เสียของสถาบันการเงินที่
บัญชี

(จ) ผู้สอบบัญชีไม่สามารถยืนยันข้อเรียกร้องของผู้มีส่วนได้เสียของสถาบันการเงินที่
บัญชีได้

แม้ว่าจะมีข้อตกลงในเรื่องการเก็บข้อมูลเป็นความลับ หรือข้อห้ามในการเปิดเผยข้อมูลที่
เขียนไว้ในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญชีไม่ต้องรับผิดชอบ
ต่อการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับระหว่างผู้สอบบัญชีกับบริษัท เนื่องจากต้องรายงานให้
ธนาคารกลางทราบตามวรรคแรก¹³⁶

มาตรา 72 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญชี กรรมการ ผู้บริหาร หรือ ลูกจ้าง ควร

(ก) เตรียมข้อมูลสำหรับผู้สอบบัญชีน่าจะใช้ให้กับผู้สอบบัญชี และ

(ข) รับรองว่าข้อมูลที่เตรียมไว้ให้กับผู้สอบบัญชีนั้นไม่เป็นข้อมูลที่เท็จหรือไม่สมบูรณ์ หรือ
เป็นข้อมูลที่อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม¹³⁷

มาตรา 73 กำหนดให้สถาบันการเงินที่บัญชีควรส่งรายงานกิจการของสถาบันการเงินที่
บัญชีทั้งในและนอกประเทศมาเลเซียในให้กับธนาคารกลางภายใน 90 วันหลังจากวันปิด
ปีงบประมาณหรือภายในช่วงเวลาที่ยานกลางกำหนดหลังวันปิดปีงบประมาณ โดยถ่ายสำเนา
และไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ทุกชนิดหรือเอกสารในรูปแบบต่างๆ ตามที่ธนาคารกลางกำหนดกำหนดดังนี้

(ก) บัญชีเงินได้ที่ตรวจสอบแล้วโดยรับรองบัญชีสำเนาถูกต้องพร้อมด้วยเอกสารที่
สนับสนุนการตรวจสอบบัญชีนั้น

(ข) บัญชีกำไรขาดทุนและงบดุลที่ตรวจสอบแล้วโดยรับรองบัญชีสำเนาถูกต้องพร้อม
ด้วยเอกสารที่สนับสนุนการตรวจสอบบัญชีนั้น

(ค) หนังสือรับรองจากผู้สอบบัญชี

(ง) รายงานการดำเนินงานคณะกรรมการสถาบันการเงินที่บัญชีในปีงบประมาณ และ

(จ) ประกาศตามกฎหมายของคณะกรรมการที่ไม่ได้ทำหน้าที่บริหาร และหัวหน้าฝ่าย
บริหารตามที่ระบุไว้ใน (ก) (ข) และ (ค)

¹³⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 71

¹³⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 72

บัญชีเงินได้ บัญชีกำไรขาดทุน และงบดุลที่ยื่นในการประชุมของสถาบันการเงินที่บัญชีหรือยื่นต่อกรมการบริษัทจดทะเบียนหรือหัวหน้าฝ่ายจดทะเบียนสหกรณ์จะต้องเป็นไปตามที่ธนาคารกลางกำหนดไว้ และจำนวนเงินที่ปรากฏในบัญชีเงินได้ บัญชีกำไรขาดทุน และงบดุลนั้นจะต้องเป็นจำนวนเดียวกับที่ระบุไว้ในรายงานตามมาตรา 73 และผลตอบแทนตามมาตรา 74 จะไม่รับรวมในบัญชีเหล่านั้น

บริษัทต้องส่งรายงานผู้สอบบัญชีกับธนาคารกลางภายใน 60 วัน หรือภายในช่วงเวลาที่ธนาคารกลางอนุญาต โดยเอกสารประกอบด้วย

(ก) สำเนารายงานทุกรายงานที่ผู้สอบบัญชียื่นต่อคณะกรรมการสถาบันการเงินที่บัญชี โดยเฉพาะรายงานทางบัญชี

(ข) รายงานกิจกรรมที่คณะกรรมการสถาบันการเงินที่บัญชีเกี่ยวข้องกับรายงานผู้สอบบัญชี¹³⁸

มาตรา 74 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญชีต้องส่งสำเนารายงานการดำเนินงานทุกๆ ไตรมาสจำนวน 2 ชุด ให้กับธนาคารกลางภายในเวลาที่ธนาคารกลางกำหนด

(ก) บัญชีเงินได้พร้อมเอกสารสนับสนุน

(ข) บัญชีกำไรขาดทุนและงบดุลพร้อมเอกสารสนับสนุน

(ค) หนังสือรับรองเอกสารในข้อ (ก) หรือ (ข) ซึ่งมีลายเซ็นของหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดการด้านการเงินของสถาบันการเงินที่บัญชี¹³⁹

มาตรา 75 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญชีควรรักษามาตรฐานการทำบัญชีตามมาตรฐานบัญชีของประเทศ

มาตรฐานบัญชีที่ได้รับการยอมรับตามที่ได้กล่าวไว้ในวรรคแรก ต้องมีความหมายตรงมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติรายงานทางบัญชี 1997 (พรบ. 558)¹⁴⁰

มาตรา 76 กำหนดให้ ธนาคารกลางอาจร้องขอให้สถาบันการเงินที่บัญชีส่งข้อมูลหรือคำอธิบายเพิ่มเติมของเอกสาร หรือข้อมูลใดๆ ตามมาตรา 73 หรือมาตรา 74 ภายในระยะเวลาที่ธนาคารกลางกำหนด

¹³⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 73

¹³⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 74

¹⁴⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 75

ธนาคารกลางอาจร้องขอข้อมูลหรือคำอธิบายเพิ่มเติมที่ได้รับการรับรองจากผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญชี

หลังจากพิจารณาคำอธิบายตามวรรคแรก หรือคำอธิบายดังกล่าวไม่ได้อธิบายในนามของสถาบันการเงินที่บัญชีภายในระยะเวลาที่ธนาคารกลางกำหนดธนาคารอาจ

(ก) ปฏิเสธเอกสารที่ส่งตามมาตรา 73 หรือมาตรา 74 หรือ

(ข) แนะนำให้สถาบันการเงินที่บัญชีส่งเอกสารเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด

คำแนะนำตามที่ระบุไว้ในวรรคสาม (ข) นั้น เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้นจะต้องเป็นเอกสารที่ยังไม่ได้รับการรับรองจนกว่าจะมีการส่งเอกสารอีกครั้ง

ตามข้อมูลผลตอบแทนตามมาตรา 74 ธนาคารกลางอาจแนะนำสถาบันการเงินที่บัญชีให้รอรับการรับรองตามมาตรา 73 ก่อน

(ก) วางบัญชีก่อนการประชุม และ

(ข) จัดทำบัญชีตามมาตรา 78¹⁴¹

มาตรา 77 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญชีควรส่งรายงานประจำปีภายใน 14 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ธนาคารกลางระบุ โดยจะต้องส่งสำเนาหรือเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์รายงานประจำปีให้ธนาคารกลางก่อนการประชุมประจำปี รวมไปถึงส่งบันทึกการประชุมที่รับรองโดยเลขาธิการของสถาบันการเงินที่บัญชีให้กับธนาคารกลางเช่นกัน¹⁴²

มาตรา 78 กำหนดให้สถาบันการเงินที่บัญชีควรส่งรายงานประจำปีภายใน 14 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ธนาคารกลางระบุ

(ก) ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวันของประเทศมาเลเซียไม่น้อยกว่า 2 วัน โดยต้องผ่านการอนุมัติจากธนาคารกลาง และต้องตีพิมพ์ 2 ภาษา คือภาษามลายูและภาษาอังกฤษ และ

(ข) มีการแสดงรายงานประจำปีของสถาบันการเงินที่บัญชีทุกสาขาที่มีในประเทศมาเลเซียในตำแหน่งที่เห็นได้ชัดเจนโดยต้องส่งสำเนาของรายงานคณะกรรมการสถาบันการเงินที่

¹⁴¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 76

¹⁴² Development Financial Institutions Act 2002, Section 77

บัญญัติ บัญชีเงินได้ งบกำไรขาดทุน และงบดุลที่ยื่นไว้ก่อนการประชุมรวมไปถึงเอกสารเพิ่มเติมอื่นๆ ตามที่ธนาคารกลางระบุ¹⁴³

มาตรา 79 กำหนดให้ หนังสือรับรองที่มีลายเซ็นของเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางที่มีอำนาจในการสั่งการจะต้องเป็นเอกสารที่ยื่นโดยสถาบันการเงินที่บัญญัติภายใต้มาตรา 73 หรือมาตรา 74 หรือเป็นเอกสารประกอบ โดยจะต้องเป็นเอกสารที่สามารถใช้พิจารณาในชั้นศาลในฐานะเอกสารหลักฐานได้¹⁴⁴

มาตรา 80 กำหนดให้ หากรายงานทางบัญชีนั้นเป็นข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต้องแสดงรายการธุรกรรมต่างๆ หรือสถานะทางการเงินที่แท้จริงของสถาบันการเงินที่บัญญัติไม่ได้มีการเก็บข้อมูลไว้ พนักงานของสถาบันการเงินที่บัญญัติทั้งในอดีตและปัจจุบันที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการเก็บบันทึกข้อมูลทางบัญชีจะถือว่ามีความผิดทางอาญาหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความผิดนั้นเกิดขึ้นโดยปราศจากการยินยอม และแสดงออกถึงความพยายามในการป้องกันไม่ให้เหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นตามหน้าที่¹⁴⁵

มาตรา 81 กำหนดให้ เพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด ในการจัดเตรียมเอกสารการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินที่บัญญัติในหมวดนี้ หรือมาตรา 69 ถึงมาตรา 80 นั้นจะต้องยื่นเอกสารที่มีการแก้ไขการดำเนินงานของกองทุนทรัสต์แต่ละกองทุนที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงินที่บัญญัติตามหมวด 5¹⁴⁶

4.2.8 การตรวจสอบและการสืบสวน

มาตรา 82 กำหนดให้ ธนาคารกลางมีสิทธิตรวจสอบหนังสือหรือเอกสารทางบัญชีรวมไปถึงธุรกรรมต่างๆ ของสถาบันการเงินที่บัญญัติและสำนักงานของสถาบันการเงินที่บัญญัติทั้งในและนอกประเทศมาเลเซียได้ตลอดเวลาโดยอาจไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า¹⁴⁷

มาตรา 83 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการสั่งธนาคารกลางให้ตรวจสอบหนังสือหรือเอกสารทางบัญชีรวมไปถึงธุรกรรมต่างๆ ของสถาบันการเงินที่บัญญัติและ

¹⁴³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 78

¹⁴⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 79

¹⁴⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 80

¹⁴⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 81

¹⁴⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 82

สำนักงานของสถาบันการเงินที่บัญญัติทั้งใน และนอกประเทศมาเลเซียได้หากมีข้อข้องใจว่าสถาบันการเงินที่บัญญัตินั้นอาจดำเนินกิจการในทางที่ดูเหมือนจะเป็นอันตรายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีสินทรัพย์ไม่เพียงพอครอบคลุมภาระหนี้สินหรือสถาบันการเงินที่บัญญัติฝ่าฝืนข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรอื่นๆ¹⁴⁸

มาตรา 84 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติภายใต้การตรวจสอบ กรรมการสถาบันการเงินที่บัญญัติ และพนักงานสถาบันการเงินที่บัญญัติ จะต้อง

(ก) ช่วยเหลือผู้ตรวจสอบในการเข้าถึงเอกสารนั้นๆ

(ข) จัดเตรียมอุปกรณ์การตรวจสอบให้กับผู้ตรวจสอบ

(ค) ช่วยเหลือผู้ตรวจสอบทั้งทางวาจาและงานเอกสารในด้านข้อมูลที่ผู้ตรวจสอบอาจต้องการเพิ่มเติม

ผู้ตรวจสอบอาจมีสิทธิขาดในเอกสารหรือเงินสดที่ผู้ตรวจสอบได้เข้าถึงในวรรคแรก ตามแต่ผู้ตรวจสอบเห็นสมควร

(ก) การตรวจสอบนั้นเป็นสิ่งสำคัญหากผู้ตรวจสอบต้องการถ่ายสำเนา หรือ คัดลอกเอกสาร

(ข) หากผู้ตรวจสอบไม่มีสิทธิขาด เอกสารเหล่านั้นอาจจะเสี่ยงในการโดนแทรกแซง ถูกทำลาย หรือโดนเปิดเผยได้ หรือ

(ค) สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นหลักฐานที่สำคัญ หากเข้ากระบวนการศาลไม่ว่าจะคดีแพ่งหรืออาญา ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารกลางของมาเลเซีย ค.ศ. 1958 หรือกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรอื่นๆ¹⁴⁹

มาตรา 85 กำหนดให้ ผู้ตรวจสอบอาจตรวจสอบ

(ก) บุคคลซึ่งเป็นกรรมการสถาบันการเงินที่บัญญัติหรือพนักงานสถาบันการเงินที่บัญญัติทั้งในอดีตและปัจจุบัน

¹⁴⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 83

¹⁴⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 84

(ข) บุคคลซึ่งเป็นลูกค้ำของสถาบันการเงินที่บัญชีหรือลูกค้ำที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินที่บัญชี

(ค) บุคคลที่ผู้ตรวจสอบเชื่อว่าเป็นที่รู้จักของสถาบันการเงินที่บัญชี มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมถึงผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญชี และบุคคลนั้นต้องมีข้อมูลหรือเอกสารตามผู้ตรวจสอบต้องการในระยะเวลาที่ผู้ตรวจสอบกำหนด

ผู้สอบบัญชีไม่ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดสัญญาในการเปิดเผยเอกสารหรือข้อมูลที่เป็นความลับต่อผู้ตรวจสอบ¹⁵⁰

มาตรา 86 กำหนดให้ บุคคลที่ถูกตรวจสอบตามมาตรา 82 หรือ 83 หรือ มาตรา 85 วรรคแรก ต้องแสดงตัวต่อหน้าผู้ตรวจสอบที่สำนักงานผู้ตรวจสอบภายในระยะเวลาที่กำหนด¹⁵¹

มาตรา 87 กำหนดให้ หากธนาคารกลางมีเหตุผลที่ข้องใจการทำผิดทางอาญาของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ ธนาคารกลางอาจขอให้มีการสอบสวนได้¹⁵²

มาตรา 88 กำหนดให้ การสอบสวนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น ธนาคารกลางอาจมีการนัดหมายพนักงานหรือบุคคลอื่นเพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่สอบสวน

ธนาคารกลางจะให้คำแนะนำบุคคลใดๆ ตามสมควรเพื่อให้ช่วยอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่สอบสวนตามวรรคแรก

เจ้าหน้าที่สอบสวนที่ไม่ได้เป็นพนักงานของธนาคารกลางอาจได้สิทธิ ความคุ้มครองตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารกลางของมาเลเซีย ค.ศ. 1958 หรือกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรอื่นๆ ที่นำมาใช้ได้

เจ้าหน้าที่สอบสวนอาจให้คำแนะนำหรือสั่งการได้ในนามธนาคารกลางตามที่ธนาคารให้สิทธิเจ้าหน้าที่สอบสวนนั้น¹⁵³

¹⁵⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 85

¹⁵¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 86

¹⁵² Development Financial Institutions Act 2002, Section 87

¹⁵³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 88

มาตรา 89 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่สอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 88 วรรคแรก อาจกระทำการดังนี้โดยไม่ต้องใช้หมายค้น

(ก) เข้าถึงหลักฐานต่างๆ ที่เป็นทรัพย์สินหรืออยู่ภายใต้การบริหารของสถาบันการเงินที่บัญชีนิติ หรือบริษัทผู้ถือหุ้น บริษัทย่อย หรือพนักงาน

(ข) ค้นหาหลักฐานที่เป็นทรัพย์สิน บันทึกรายงาน หรือเอกสารใดๆ รวมไปถึงการยึดทรัพย์สิน บันทึกรายงาน หรือเอกสารเหล่านั้นซึ่งเป็นสิ่งสำคัญตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่สอบสวนเพื่อใช้ในการสืบสวนคดีทางอาญาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(ค) ตรวจสอบ หรือทำสำเนาบันทึก รายงานหรือเอกสารใดๆ ที่ถูกยึดไว้

(ง) มีสิทธิในการครอบครองหรือกำจัดหลักฐาน สินทรัพย์ บันทึก รายงานและเอกสารต่าง ๆ ที่ถูกยึดไว้ในช่วงเวลาที่เจ้าหน้าที่สอบสวนเห็นสมควร

(จ) สืบหาบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักฐานนั้นหากเจ้าหน้าที่สอบสวนรู้สึกสงสัยโดยสามารถตรวจสอบสินทรัพย์ บันทึก รายงาน หรือเอกสารใดๆ ที่เป็นเอกสารส่วนบุคคลตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่สอบสวนเพื่อใช้ในการสอบสวนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(ฉ) ตรวจสอบ และค้นหาสิ่งของใด ๆ หรือตู้ หรือ

(ช) หยุด ยึด หรือค้นหาพาหนะ

เจ้าหน้าที่สอบสวนอาจดำเนินการดังนี้หากเห็นสมควร

(ก) เปิดเผยสิ่งที่ปิดบังหลักฐาน และนำเสนอหลักฐานนั้น

(ข) บังคับให้มีการกำจัดสิ่งกีดขวางการนำเสนอหลักฐานนั้นตามอำนาจที่เจ้าหน้าที่สอบสวนมี หรือ

(ค) ควบคุมตัวบุคคลในหลักฐานจนกว่าการค้นหาค้นหาจะเสร็จสิ้น

เจ้าหน้าที่อาจมีการยึด หรือเข้าครอบครองสินทรัพย์ บันทึก รายงาน หรือเอกสารที่อยู่ต่อหน้าในการสอบสวนนี้หรือที่พบในบุคคลที่เจ้าหน้าที่สอบสวนค้นหาตามสมควร

ในช่วงสืบสวนหรือค้นหาเจ้าหน้าที่สอบสวนอาจ

(ก) จัดเตรียมและเซ็นรับรองรายชื่อสินทรัพย์ บันทึก รายงานหรือเอกสารที่ถูกยึดไว้ และ

(ข) ระบุสถานที่ของบุคคล สินทรัพย์ บันทึก รายงานหรือเอกสารต่างๆ ถูกพบ

ผู้เก็บรวบรวมหลักฐานที่จะใช้ในการสอบสวนจะต้องปรากฏตัวในช่วงการค้นหา รวมไปถึงต้องมีการส่งสำเนารายชื่อตามวรรค 4 ให้กับบุคคลที่ได้รับมอบหมาย¹⁵⁴

มาตรา 90 กำหนดให้ แม้ว่ากฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือ คำมั่นสัญญา การเก็บรักษาข้อมูลไว้เป็นความลับจากฝ่ายตรงข้ามภายใต้ข้อตกลงนี้นั้น เจ้าหน้าที่สอบสวนที่มีการสอบสวนนั้นอาจมีอำนาจในการให้สัจจะและรักษาสัญญากับบุคคลที่ได้รับการตรวจสอบ

เจ้าหน้าที่สอบสวนอาจออกคำสั่งไม่ว่าจะโดยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรกับบุคคลที่เจ้าหน้าที่สอบสวนเชื่อว่าเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัจจุบันของคดี

(ก) แสดงตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่สืบสวนเพื่อการตรวจสอบ

(ข) แสดงทรัพย์สิน บันทึก รายงานหรือเอกสารต่างๆ ต่อหน้าเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือ

(ค) เตรียมรายงานยืนยันหรือคำสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่เจ้าหน้าที่สอบสวนต้องการ

บุคคลที่ถูกตรวจสอบตามวรรคสอง ตามกฎหมายจะต้องตอบทุกคำถามที่เกี่ยวข้องกับคดีจากเจ้าหน้าที่สอบสวน แต่บุคคลนั้นอาจปฏิเสธที่จะตอบคำถามบางคำถามที่มีแนวโน้มจะทำให้เขาได้รับความผิดทางอาญา หรือได้รับบทลงโทษได้

บุคคลที่ทำรายงานตามวรรคสอง (ค) นั้นต้องรายงานตามความจริง ไม่ว่ารายงานที่ทำนั้นจะเป็นทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งของคำตอบของคำถามที่เจ้าหน้าที่สอบสวนถามก็ตาม

เจ้าหน้าที่สืบสวนที่สอบสวนบุคคลตามวรรคสอง จะต้องแจ้งบุคคลนั้นให้ทราบถึงรายละเอียดตามวรรคสี่ และ วรรคห้า

รายงานที่ทำโดยบุคคลตามวรรคสอง (ค) จะต้องเขียนและเซ็นรับรองโดยบุคคลที่ทำรายงานนั้นหรือมีการประทับรอยนิ้วมือของบุคคลนั้น

(ก) หลังจากบุคคลที่ทำรายงานได้อ่านและยืนยันว่าเป็นภาษาที่บุคคลนั้นเขียนเอง และ

(ข) หลังจากบุคคลนั้นได้แก้ไขตามเห็นสมควร

¹⁵⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 89

บุคคลใดๆ ที่

(ก) ไม่สามารถแสดงตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่สอบสวนได้ตามวรรคสอง (ก)

(ข) ปฏิเสธที่จะตอบคำถามจากเจ้าหน้าที่สอบสวนตามวรรคสี่ หรือ

(ค) เตรียมรายงานหรือข้อมูลที่เป็นเท็จต่อเจ้าหน้าที่สอบสวน

ถือว่ามีคามผิดทางอาญา¹⁵⁵

มาตรา 91 กำหนดให้ จากบันทึกการตรวจสอบตามมาตรา 90 วรรคสอง (ก) สิ้นทรัพย์ บันทึก รายงาน หรือเอกสารใดๆ ตามมาตรา 90 วรรคสอง (ข) หรือรายงานตามมาตรา 90 วรรคสอง (ค) นั้นถือว่าเป็นหลักฐานที่ยอมรับได้ในการดำเนินการของศาลตามคดีอาญาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งไม่เกี่ยวว่าจะเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับบุคคลที่ถูกตรวจสอบ หรือบุคคลที่ทำบันทึก รายงาน หรือเอกสารนั้นก็ตาม¹⁵⁶

มาตรา 92 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่สืบสวนที่ค้นหาบุคคลตามมาตรา 89 วรรคแรก (จ) อาจจับกุมบุคคลนั้นในช่วงเวลาที่เจ้าหน้าที่สืบสวนเห็นสมควร หรือไม่เกิน 24 ชม. โดยไม่ต้องขออำนาจศาล หรือให้บุคคลนั้นออกจากการควบคุมตัวหากเป็นประโยชน์ในการค้นหา

ไม่สามารถค้นหาบุคคลได้ในหมวดนี้หากไม่มีเจ้าหน้าที่สอบสวนที่เป็นเพศเดียวกันไม่ได้เป็นฝ่ายค้นหา การค้นหาจะต้องดำเนินไปตามกฎการค้นหาที่เคร่งครัดและเหมาะสม¹⁵⁷

มาตรา 93 กำหนดให้ บุคคลใดที่

(ก) ปฏิเสธการเข้าถึงการสืบสวนของเจ้าหน้าที่สอบสวนต่อหลักฐานหรือทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติการค้นหาบุคคลนั้นได้

(ข) ช่มชู้ ชัดขวาง หรือช่วยหลบซ่อนการปฏิบัติงานสืบสวนของเจ้าหน้าที่สอบสวน

(ค) ไม่ปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่สอบสวนที่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามหมวดนี้

¹⁵⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 90

¹⁵⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 91

¹⁵⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 92

(ง) ปฏิเสธให้สินทรัพย์ บันทึกรายงานหรือเอกสารที่เจ้าหน้าที่สอบสวนต้องการหรือที่ต้องให้เจ้าหน้าที่สอบสวน

(จ) ปิดบัง หรือพยายามปิดบังสินทรัพย์ บันทึกรายงานและเอกสารที่เจ้าหน้าที่สอบสวนต้องการต่อเจ้าหน้าที่สอบสวน

(ฉ) ปกป้องหรือพยายามปกป้องสิ่งใดๆ ที่จะถูกยึด

(ช) เตรียมข้อมูลที่เจ้าหน้าที่สอบสวนคิดว่าหรือเชื่อว่าเป็นเท็จตามความจริง

(ซ) ทำลายสิ่งใดๆ ที่จะถูกยึดเพื่อปกป้องสินทรัพย์ บันทึกรายงาน หรือเอกสารใดๆ ก่อนหรือหลังการค้นหา หรือยึด

ถือว่ามีความผิดทางอาญา¹⁵⁸

มาตรา 94 กำหนดให้ เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนพบหรือจับกุม สินทรัพย์ บันทึกรายงาน หรือเอกสารไม่ว่าจะทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งที่เป็นภาษาอื่นที่ไม่ใช่ภาษาประจำชาติหรือภาษาอังกฤษ หรือเป็นภาษาหรืออักขระพิเศษเจ้าหน้าที่สอบสวนอาจให้บุคคลที่ครอบครองสินทรัพย์ บันทึกรายงาน หรือเอกสารเหล่านั้นแปลเอกสารเหล่านั้นให้เป็นภาษาประจำชาติหรือภาษาอังกฤษในระยะเวลาที่กำหนด

ไม่มีบุคคลใดทราบว่าจะต้องเตรียมเอกสารการแปลตามวรรคแรก ที่อาจไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามความจริง

เมื่อบุคคลที่ต้องส่งเอกสารการแปลตามวรรคแรก ไม่ใช่บุคคลที่น่าสงสัยว่าจะกระทำความผิดทางอาญา ธนาคารต้องจ่ายค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่าย ที่ใช้ในการแปลตามความเหมาะสม¹⁵⁹

มาตรา 95 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาจมีการส่งสาส์นแจ้งไปยังบุคคลใดๆ ให้นำส่งสินทรัพย์ บันทึกรายงานหรือเอกสารที่เจ้าหน้าที่สอบสวนเห็นว่าน่าสงสัยเพื่อใช้ในการพิจารณาความผิดตามพระราชบัญญัติที่อยู่ในครอบครองของบุคคลนั้น

¹⁵⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 93

¹⁵⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 94

เจ้าหน้าที่สอบสวนมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใด ๆ สามารถตรวจสอบสินทรัพย์ บันทึกรายงานหรือเอกสารที่ยึดไว้ตามวรรคแรก หากบุคคลนั้นได้รับสิทธิในการตรวจสอบสิ่งเหล่านั้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

บุคคลที่

- (ก) ไม่สามารถส่งสินทรัพย์ บันทึกรายงานหรือเอกสารที่เจ้าหน้าที่สอบสวนต้องการ หรือ
- (ข) ชัดขวาง หรือปิดบังเจ้าหน้าที่สอบสวนขณะปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคแรก

ถือว่ามีความผิดทางอาญา¹⁶⁰

มาตรา 96 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาจเข้ายึดหากเจ้าหน้าที่สอบสวนมองว่าสินทรัพย์ บันทึกรายงาน หรือเอกสารที่แสดงต่อหน้าเจ้าหน้าที่สอบสวนเพื่อใช้ในการตรวจสอบตามมาตรา 90 วรรคสอง (ก) หรือ (ข) หรือการค้นหาคู่บุคคลตามมาตรา 92 วรรคแรก เพื่อใช้สืบหาไม่ว่าสิ่งนั้นๆ จะเกี่ยวข้องกับการสืบสวนหรือไม่ก็ตาม¹⁶¹

มาตรา 97 กำหนดให้ หากศาลไม่สั่งการ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาจ

- (ก) ยุติการสอบสวนหรือการกระทำใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการสอบสวนนี้ หรือ
- (ข) ธนาคารหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนที่มียศสูงกว่าได้ให้ความยินยอมที่เป็นลายลักษณ์อักษรก่อนการสอบสวนจะสิ้นสุดลง

ปล่อยสินทรัพย์ บันทึกรายงานหรือเอกสารที่ถูกยึดไว้ให้กับบุคคลที่สามารถครอบครองสินทรัพย์ บันทึกรายงานหรือเอกสารเหล่านั้นได้ตามกฎหมายตามที่เจ้าหน้าที่สอบสวนเห็นสมควร เนื่องจากเห็นว่าเอกสารเหล่านั้นไม่จำเป็นในการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือตามกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับอื่นๆ

เจ้าหน้าที่สอบสวนที่ปล่อยสิ่งของตามวรรคแรก อาจมีการบันทึกเหตุผลในการคืนสินค้าไว้เป็นลายลักษณ์อักษรได้ในบางกรณี

¹⁶⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 95

¹⁶¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 96

หากเจ้าหน้าที่สอบสวนไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าจะให้บุคคลใดมีสิทธิในการครอบครองสินทรัพย์ บันทึกรายงานหรือเอกสาร หรือหากมีผู้ขอเป็นผู้ครอบครองหลายคน เจ้าหน้าที่สอบสวนต้องรายงานสาเหตุที่ผู้พิพากษาซึ่งมีอำนาจในการตัดสินตามมาตรา 413 (2), (3) และ (4) และตามมาตรา 414, 415 และ 416 ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พรบ. 593)¹⁶²

มาตรา 98 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่สอบสวนที่แต่งตั้งตามมาตรา 88 สามารถจับกุมบุคคลน่าสงสัยว่ากระทำความผิดอาญาโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้¹⁶³

มาตรา 99 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่สอบสวนที่จับกุมตามมาตรา 98 นั้นอาจส่งตัวบุคคลนั้นให้ตำรวจ และบุคคลที่ถูกจับกุมนั้นจะต้องได้รับการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเช่นเดียวกันกับที่ตำรวจจับกุมตัว¹⁶⁴

มาตรา 100 กำหนดให้ ธาราคารกลางอนุญาตให้เจ้าหน้าที่เข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้ไม่ว่าจะตามความต้องการของธาราคารกลางเองหรือตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนคดีตามกฎหมายที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

(ก) สำเนาเอกสารที่ยึดมา

(ข) บันทึกการสอบสวน หรือ

(ค) รายงานคำพูดคำสัญญาและคำยืนยัน¹⁶⁵

มาตรา 101 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่สอบสวนถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (พรบ. 574) และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁶⁶

มาตรา 102 กำหนดให้ รัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบในสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาต้องส่งรายงานให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพร้อมด้วยคำแนะนำในการตรวจสอบสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาตามมาตรา 84 ถึง 86

¹⁶² Development Financial Institutions Act 2002, Section 97

¹⁶³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 98

¹⁶⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 99

¹⁶⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 100

¹⁶⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 101

หน่วยงานของรัฐ

(ก) สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาที่ก่อตั้งตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายย่อยตามกฎหมายของประเทศ หรือ

(ข) สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาอื่นๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบและบริหารตามหน่วยงานของรัฐ ต้องส่งรายงานให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพร้อมด้วยคำแนะนำในการตรวจสอบสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาตามมาตรา 84 ถึง 86¹⁶⁷

มาตรา 103 กำหนดให้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับรายงานและคำแนะนำตามมาตรา 102 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจตัดสินใจดังนี้ตามคำแนะนำของธนาคารกลาง

(ก) ไม่กระทำการใดๆ เลยและการแจ้งข้อมูลแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามมาตรา 102 วรรคแรก และหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 102 วรรคสอง หรือ

(ข) ตรวจสอบธุรกิจและกิจกรรมของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา

เพื่อหลีกเลี่ยงข้อสงสัย อาจมีการประกาศว่า

(ก) ประกาศต่อหน้ารัฐมนตรีกระทรวงในการตัดสินใจตามวรรคแรก (ข) หรือ

(ข) ส่งรายงานและคำแนะนำตามมาตรา 102 ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต่อหน้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามมาตรา 102 วรรคแรก หรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 102 วรรคสอง ซึ่งอาจเป็นสิ่งไม่สำคัญสำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือรัฐมนตรีตามมาตรา 102 วรรคแรก หรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 102 วรรคสอง ที่จะให้โอกาสกับสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาในการแสดงรายงานเหล่านั้น¹⁶⁸

มาตรา 104 กำหนดให้ ไม่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะตัดสินใจตรวจสอบธุรกิจและกิจกรรมของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาตามมาตรา 103 วรรคแรก (ข) หรือไม่ สถาบันการเงินเพื่อพัฒนาด้านจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 84 ถึง 86 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขอขยายเวลาหรือการแก้ไขตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ทำตามคำแนะนำของธนาคารกลาง

¹⁶⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 102

¹⁶⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 103

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามวรรคแรก ถือเป็นส่วนสำคัญตามพระราชบัญญัติฉบับนี้และถือว่ามีอำนาจบังคับใช้แม้ว่าอาจดูไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ตาม¹⁶⁹

มาตรา 105 กำหนดให้ แม้คำสั่งของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาที่ได้ออกตามมาตรา 104 วรรคแรก จะฝ่าฝืนมาตรา 84 วรรคแรก มาตรา 85 วรรคแรก หรือ 86 วรรคแรก แต่ตามมาตรา 89 ถึง 101 ก็สามารถนำมาใช้กับสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาที่ได้ออก¹⁷⁰

มาตรา 106 กำหนดให้ ข้อบัญญัติในหมวดนี้มีผลบังคับใช้แม้ว่าในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร จะระบุไว้อย่างไรก็ตาม¹⁷¹

4.2.9 การกำกับดูแลทั่วไป

มาตรา 107 กำหนดให้ บุคคลใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่สามารถปฏิบัติตาม

(ก) บทบัญญัติใดๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมไปถึงกฎที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดขึ้น หรือ

(ข) ข้อกำหนด หรือคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมไปถึงกฎที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดขึ้นหากไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่ามีความผิดอาญา¹⁷²

มาตรา 108 กำหนดให้ บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบเอกสารที่ต้องส่งตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้หากมีการปลอมแปลงเอกสาร ปกปิด หรือทำลาย หรือครอบครอง และใช้เอกสารที่เป็นเท็จไม่ว่าจะทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งก็ตามถือว่ามีความผิดอาญา¹⁷³

มาตรา 109 กำหนดให้ นิติบุคคลหรือบุคคลของนิติบุคคลกระทำความผิด บุคคลของนิติบุคคลดังนี้

(ก) บุคคลที่เป็นกรรมการ เจ้าหน้าที่ หรือหุ้นส่วน หรือ

¹⁶⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 104

¹⁷⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 105

¹⁷¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 106

¹⁷² Development Financial Institutions Act 2002, Section 107

¹⁷³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 108

(ข) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการบริหารนั้นกระทำความผิด บุคคลเหล่านั้นต้องพิสูจน์ได้ว่าบุคคลเหล่านั้นกระทำความผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และพยายามที่จะป้องกันไม่ให้ความผิดนั้นเกิดขึ้น

บุคคลเหล่านั้นอาจถูกฟ้องร้องเป็นรายบุคคลกับความผิดตามวรรคแรก แม้ว่านิติบุคคลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ได้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดก็ตาม

การกระทำความผิดในวรรคแรก จะไม่ถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญาของนิติบุคคลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บุคคลใดที่กระทำความผิดถือว่ามีโทษแม้ว่าจะเป็นการกระทำที่ทำตามคำสั่งของบริษัท หากบุคคลนั้นไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นกระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือพยายามป้องกันไม่ให้ความผิดนั้นเกิดขึ้น¹⁷⁴

มาตรา 110 กำหนดให้ เมื่อบุคคลต้องระวางโทษตามที่ระบุในพระราชบัญญัติฉบับนี้ บุคคลนั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับพนักงาน กรรมการ หรือผู้บริหารกระทำความผิด¹⁷⁵

(ก) พนักงานที่อยู่ในการจ้างงาน

(ข) กรรมการที่ทำหน้าที่บริหาร

(ค) ผู้บริหารที่ทำหน้าที่บริหาร

(ง) หุ้่นส่วนที่ดูแลในนามบุคคลนั้น

มาตรา 111 กำหนดให้ ไม่ว่าในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะระบุไว้อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มากกว่าหนึ่งข้อหาจะต้องถูกดำเนินข้อหาตามจำนวนความผิด¹⁷⁶

มาตรา 112 กำหนดให้ ความผิดที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นความผิดที่ถูกยึดไว้¹⁷⁷

¹⁷⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 109

¹⁷⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 110

¹⁷⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 111

¹⁷⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 112

มาตรา 113 กำหนดให้ ในนามอัยการ รัฐสามารถตัดสินความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือข้อกำหนดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยต้องได้รับการยอมรับจากบุคคลที่ต้องสงสัยว่า กระทำความผิดไม่น้อยกว่า ครึ่งหนึ่งของค่าปรับสูงสุดสำหรับความผิดนั้นรวมไปถึงค่าปรับรายวันใน กรณีที่มีการกระทำความผิดเพิ่มหลังจากพิพากษาแล้ว เพื่อให้บุคคลนั้นมีความผิดหากบุคคลนั้นกระทำความผิดทางอาญา

เงินค่าปรับใดที่จ่ายให้กับรัฐบาลตามวรรคแรก จะต้องชำระแก่กองทุนรวมแห่งชาติ

ข้อเสนอตามวรรคแรก อาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อหลังจากได้มีการพิพากษาว่าทำความผิด แต่ก่อน การฟ้องร้องจะเกิดขึ้นและจำนวนเงินที่ระบุไว้ในข้อเสนอนั้นยังไม่ได้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด การฟ้องร้องความผิดนี้อาจเกิดเมื่อใดก็ได้หลังจากบุคคลที่ได้รับการเสนอถูกแต่งตั้ง

ขณะที่การกระทำความผิดตามวรรคแรก จะไม่มีการฟ้องร้องจากบุคคลที่ได้รับการเสนอถูกแต่งตั้ง¹⁷⁸

มาตรา 114 กำหนดให้ ผู้ใดก็ตาม

(ก) พยายามกระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัตินี้

(ข) ตระเตรียมการ หรือสนับสนุนการกระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัตินี้

(ค) สนับสนุนหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนกระทำการที่เป็นความผิด (ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา) ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะบรรลุผลหรือไม่ การกระทำความผิดเช่นนั้นจะต้องรับโทษสำหรับผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดนั้น

บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ซึ่งกล่าวถึงการกระทำความผิดภายใต้บทบัญญัติเฉพาะใดๆ จะต้องอ้างถึงการกระทำความผิดภายใต้วรรคแรก ซึ่งว่าด้วยความผิดภายใต้บทบัญญัติเฉพาะนั้นๆ ด้วย¹⁷⁹

มาตรา 115 กำหนดให้ ธนาคารกลางจะต้องรวมรายงานทางบัญชีประจำปีและรายงานประจำปีตามมาตรา 48 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติธนาคารกลางแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ.

¹⁷⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 113

¹⁷⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 114

1958 รายงานประจำปีที่กำลังทำอยู่ตามพระราชบัญญัตินี้ที่คาบเกี่ยวกับปีงบประมาณถัดไปก่อนสิ้นเดือนเมษายนของทุกๆ ปี และรายงานนี้รวมถึงยื่นเอกสารสรุปด้วย¹⁸⁰

มาตรา 116 กำหนดให้ สถาบันการเงินที่บัญญัติขึ้นและสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา 104 วรรคแรก ต้องปฏิบัติตามธนาคารกลางหรือผู้ซึ่งธนาคารกลางกำหนด อนึ่ง เอกสารหรือข้อมูลต่างๆ ต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรภายในเวลาที่กำหนด กรณีที่ไม่สามารถยื่นเอกสารได้มีเหตุให้เชื่อหรือน่าเชื่อว่าทำปลอมหรือเท็จ

สถาบันการเงินที่บัญญัติขึ้นตามตารางในพระราชบัญญัติธนาคารและสถาบันทางการเงิน ค.ศ. 1989 (พระราชบัญญัติ 372) ต้องปฏิบัติตามวรรคแรก อนึ่งบรรดาเอกสาร ประกาศ หรือข้อมูลต่างๆจะต้องยื่นตามมาตรา 21 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติ 372 และสถาบันต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นเชื่อว่าอยู่ภายใต้มาตรานั้นเช่นกัน

ธนาคารกลางอาจร้องขอเอกสาร ข้อมูลต่างๆ ที่ต้องยื่นตามวรรคแรก อันผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินที่บัญญัติขึ้นหรือสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาแล้วแต่กรณีได้รับรองความถูกต้องแล้ว¹⁸¹

มาตรา 117 กำหนดให้ ไม่มีการกระทำ การฟ้องร้อง หรือการดำเนินการใดๆ เกิดขึ้นในศาล หรือต่อหน้าเจ้าหน้าที่ที่ต่อต้านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ธนาคาร กรรมการ เจ้าหน้าที่หรือพนักงาน หรือบุคคลที่ทำหน้าที่ในนามสถาบันการเงินที่บัญญัติจะกระทำการใดๆ ที่อาจละเว้นที่จะกระทำการใดๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือสิ่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรใดๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้¹⁸²

มาตรา 118 กำหนดให้ ห้ามมิให้กรรมการ เจ้าหน้าที่ หรือตัวแทนของสถาบันการเงินที่บัญญัตินี้ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งรับเงินหรือค่าจ้างในการปฏิบัติงานใด ค่าวิชาชีพ หรืออื่นๆ สถาบันการเงินที่บัญญัตินี้ การรับเงินตอบแทนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม การเรียกหรือรับ หรือให้ความยินยอม หรือตกลงที่จะรับ ไม่ว่าจะของขวัญใดๆ ค่านายหน้า เงินค่าตอบแทน เงินรางวัล เงินทรัพย์สิน โทเคน หรือสิ่งที่มีมูลค่าเกินกว่า 100 ริงกิต หรือยอมรับการบริการ อำนวยความสะดวก

¹⁸⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 115

¹⁸¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 116

¹⁸² Development Financial Institutions Act 2002, Section 117

หรือประโยชน์อื่นใดที่จับต้องไม่ได้ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น จากบุคคลใดๆ นอกเหนือจากสถาบันการเงินที่บัญญัตินี้ สำหรับการจัดหาหรือพยายามจัดหาให้เพื่อ

(ก) การอำนวยความสะดวกของสถาบันที่บัญญัติไว้ หรือ

(ข) สิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือการงานของสถาบันที่บัญญัติไว้

บทบัญญัติตามวรรคแรก และบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่อาจถูกลดทอนได้ นอกจากนี้ต้องพิจารณาที่โดยปราศจากอคติ¹⁸³

มาตรา 119 กำหนดให้ นอกจากวัตถุประสงค์ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีสิ่งใดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่ธนาคารกลางหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อให้ธนาคารกลางสอบถามไปยังธุรกิจต่างๆ ของสถาบันการเงินที่บัญญัติหรือสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา

ห้ามกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่บัญญัติหรือเจ้าหน้าที่ภายนอกสถาบันการเงินที่บัญญัติคนใดก็ตามที่สามารถเข้าถึงบันทึก หนังสือ หรือเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือลูกค้าของสถาบันการเงินที่บัญญัติเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นแก่บุคคลใดๆ หรือบันทึกข้อมูลเหล่านั้นให้แก่บุคคลใดๆ ก็ตาม

มาตรานี้ไม่สามารถใช้ได้กับข้อมูลในช่วงเวลาที่เปิดเผยแก่ประชาชนอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือข้อมูลที่เป็นข้อมูลโดยสรุปที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินที่บัญญัติหรือสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาหรือผู้มีส่วนได้เสียของสถาบันการเงินที่บัญญัติที่ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน

ห้ามให้บุคคลใดที่มีข้อมูลที่มีความผิดในการเปิดเผยตามวรรคแรก เปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นกับบุคคลอื่น¹⁸⁴

มาตรา 120 กำหนดให้ บทบัญญัติตามมาตรา 119 ไม่นำมาปรับใช้กับการเปิดเผยข้อมูลหรือเอกสาร ดังนี้

(ก) รัฐมนตรี ธนาคาร กรรมการ หรือลูกจ้าง ผู้ได้รับมอบหมายภายใต้มาตรา 4 วรรคสาม หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่

¹⁸³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 118

¹⁸⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 119

(ข) ผู้ซึ่งให้บริการต่อธนาคารเกี่ยวกับข้อมูล และความรู้ทางด้านวิชาชีพ

(ค) ลูกค้า ตัวแทนของลูกค้าที่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรให้เปิดเผย

(ง) ในกรณีที่ลูกค้าถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย หรือถ้าลูกค้าเป็นสถาบันการเงินที่ บัญญัติ และสถาบันการเงินที่บัญญัตินั้นกำลังหรือได้รับความเสียหาย ในสหพันธรัฐมาเลเซียหรือใน ประเทศอื่น ภายในสหพันธรัฐหรือภายนอกสหพันธรัฐมาเลเซีย

(จ) กรณีที่ข้อมูลถูกร้องขอโดยคู่สัญญาเพื่อการดำเนินการทางธุรกิจอย่างสุจริต หรือเพื่อ มุ่งหวังการดำเนินธุรกิจอย่างสุจริต ที่ซึ่งลูกค้าเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งด้วย เพื่อเข้าถึงความน่าเชื่อถือ ทางด้านการเงินและทรัพย์สินของลูกค้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ ให้จัดเตรียมข้อมูลที่ถูกร้องขอ มานั้นอย่างปกติทั่วไปและไม่สามารถเปิดเผยรายละเอียดบัญชีธนาคารของลูกค้าหรือกิจการงานของ ลูกค้า

(ฉ) เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีอาญาใดๆ หรือในการดำเนินคดีแพ่ง

(1) ระหว่างสถาบันการเงินที่บัญญัติไว้กับลูกค้า หรือผู้ค้าประกันที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินธุรกิจของลูกค้ากับสถาบันการเงินที่บัญญัติ หรือ

(2) ระหว่างสถาบันการเงินที่ลูกบัญญัติ และคู่สัญญาอีกสองฝ่ายหรือมากกว่านั้นได้ สร้างข้อเรียกร้องที่เป็นปฏิปักษ์กับเงินในบัญชีของลูกค้า ซึ่งสถาบันการเงินที่ลูกบัญญัติได้ค้นหาวิธี ปลดเปลื้องจากผู้ร้องสอด

(ช) กรณีที่สถาบันการเงินที่บัญญัติได้รับหมายศาลที่ออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินโดยได้ระบุบัญชี ธนาคารของลูกค้ามาด้วย

(ซ) สำนักงานภายนอกที่ถูกก่อตั้งขึ้น หรือตัวแทนที่ถูกตั้งขึ้นโดยสถาบันที่ลูกบัญญัตินี้โดย ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากธนาคารกลาง

(ฌ) เมื่อการเปิดเผยถูกร้องขอหรือถูกให้อำนาจไว้ภายใต้ข้อกำหนดใดๆ ในพระราชบัญญัตินี้

(ญ) เมื่อการเปิดเผยถูกอนุญาตโดยกฎหมายของรัฐบาลกลาง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวน สอบสวนการกระทำผิดใดๆ ภายใต้กฎหมาย และเปิดเผยแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ เฉพาะ กรณีที่เป็นบัญชีและกิจการของผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด

(ฎ) การเปิดเผยที่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรโดยธนาคารกลาง

การดำเนินคดีทางแพ่งใดๆ ตามวรรคแรก (ง) หรือ (ฉ) อันข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ บัญชีธนาคารของลูกค้าได้รับการเปิดเผยโดยชอบ ด้วยกระบวนการเช่นว่านั้น หากศาล ด้วย เจตนาารมณ์ของศาลเองหรือคู่ความฝ่ายหนึ่งร้องขอ สามารถมีคำสั่ง ให้พิจารณาเป็นการลับ ในกรณี เช่นว่านี้ ข้อมูลหรือเอกสารใดๆ จะต้องเป็นความลับระหว่างศาลและคู่ความฝ่ายนั้น และคู่ความไม่ สามารถเปิดเผยข้อมูลหรือเอกสารแก่บุคคลอื่นได้

เว้นแต่ศาลสั่งเป็นอย่างอื่น ห้ามผู้ใดเปิดเผยชื่อ ที่อยู่ ภาพถ่ายของคู่กรณีต่อสาธารณะ ภายใต้ วรรคสอง หรือเปิดเผยข้อมูลใดๆ ที่แสดงถึงตัวคู่กรณีอีกฝ่าย ไม่ว่าจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือ เวลาใดๆ ภายหลังคดีเสร็จสิ้นแล้ว¹⁸⁵

มาตรา 121 กำหนดให้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น คำตัดสินของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ว่าจะ เป็นคำตัดสินที่ออกโดย รัฐมนตรีเองหรือคำตัดสินของรัฐมนตรีอื่นเนื่องมาจากการอุทธรณ์ของธนาคารถือเป็นที่สุด¹⁸⁶

มาตรา 122 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้คำแนะนำของธนาคารกลาง หากรัฐมนตรีเห็นว่าสอดคล้องกับกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของ สาธารณะ ได้ออกคำสั่งโดยประกาศโฆษณาลงในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นสถาบันการเงินที่บัญญัติ ไว้ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ที่รัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ¹⁸⁷

มาตรา 123 กำหนดให้ ภายใต้คำแนะนำของธนาคารกลาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจบัญญัติกฎเกณฑ์บางอย่างที่จำเป็นหรือทำให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้สัมฤทธิ์ผล

โดยปราศจากอคติ ตามกฎเกณฑ์ทั่วไปของวรรคแรก กฎเกณฑ์นั้นอาจสร้าง

(ก) ให้การกระทำ การเว้นการกระทำ ในการฝ่าฝืนกฎหมายของบทบัญญัติใด ๆ ในกฎเกณฑ์นั้นถือ เป็นความผิด

(ข) ให้มีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยการปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และ

¹⁸⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 120

¹⁸⁶ Development Financial Institutions Act 2002, Section 121

¹⁸⁷ Development Financial Institutions Act 2002, Section 122

(ค) ให้มีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดต่อเนื่อง วันละไม่เกิน 1 พันริงกิต หากยังกระทำความผิดภาย หลังมีคำตัดสินแล้ว¹⁸⁸

มาตรา 124 กำหนดให้ รัฐมนตรีอาจแก้ไขปรับปรุงตามแนบท้ายพระราชบัญญัติ โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁸⁹

มาตรา 125 เมื่อเกิดการขัดกันระหว่างบทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัตินี้กับ

(ก) Banking and Financial Institutions Act 1989

(ข) Bank Kerjasama Rakyat Malaysia Berhad (Special Provisions) Act 1978 (พระราชบัญญัติ 202)

(ค) Companies Act 1965 (พระราชบัญญัติ 125)

(ง) Co-operatives Societies Act 1993 (พระราชบัญญัติ 502) หรือ

(จ) เอกสารของสถาบันการเงินที่บัญญัติขึ้นให้บทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัตินี้มีสถานะเหนือกว่า

เมื่อเกิดอุปสรรค ข้อสงสัยในการปรับใช้ตามวรรคแรก ในความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินที่ถูกบัญญัติไว้หรือพฤติกรรมพิเศษอื่นใด หรือที่ธนาคารกลางยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้แก้ไขด้วยวิธีการที่บัญญัติไว้

เมื่อกล่าวถึง “พระราชบัญญัตินี้” จะไม่รวมถึงกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ คำสั่งอื่นๆ ซึ่งตราขึ้นเพิ่มเติม เสริม จากพระราชบัญญัตินี้¹⁹⁰

มาตรา 126 กำหนดให้ ธนาคารกลางอาจออกแนวปฏิบัติ หนังสือเวียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การจัดการทางธุรกิจหรือภาระงานของสถาบันการเงินที่บัญญัติขึ้นในส่วนที่จำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มที่¹⁹¹

¹⁸⁸ Development Financial Institutions Act 2002, Section 123

¹⁸⁹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 124

¹⁹⁰ Development Financial Institutions Act 2002, Section 125

¹⁹¹ Development Financial Institutions Act 2002, Section 126

มาตรา 127 กำหนดให้ สิ่งที่ไม่ใช่สาระสำคัญตามพระราชบัญญัตินี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงรูปแบบ หรือทำให้ลดน้อยถอยลงซึ่งข้อกำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน ค.ศ. 1953 (พระราชบัญญัติ 17) และในการปรับใช้บทบัญญัติใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้แต่บุคคลใด บทบัญญัตินั้นอาจจะปรับใช้ในประเด็นที่บทบัญญัตินั้นกล่าวถึงเหตุการณ์หรือข้อขัดแย้งหรือความไม่สอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้และพระราชบัญญัติฉบับอื่น ข้อกำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีอำนาจเหนือกว่า¹⁹²

มาตรา 128 กำหนดให้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้สัมฤทธิ์ผล สัญญา ความตกลง หรือข้อตกลงใดในพระราชบัญญัตินี้ไม่ตกเป็นโมฆะ ด้วยเหตุที่ว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ

ตามวรรคแรก ผู้ที่ฝ่าฝืน ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีความรับผิดทางอาญา¹⁹³

มาตรา 129 กำหนดให้ ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัตินี้หรือ Islamic Banking Act 1983 (พระราชบัญญัติ 276) ที่ห้ามหรือจำกัดสถาบันการเงินที่บัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ในอันที่จะดำเนินการธุรกิจธนาคารอิสลามหรือธุรกิจการเงินอิสลามที่ได้ดำเนินการธุรกิจอยู่แล้ว ให้สถาบันการเงินที่บัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้รับการอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากธนาคารกลางก่อนที่จะดำเนินการธุรกิจธนาคารอิสลามหรือธุรกิจการเงินอิสลาม

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา ให้มีการประกาศว่าสถาบันการเงินที่บัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคำนึงถึงธุรกิจธนาคารอิสลามหรือธุรกิจการเงินอิสลามที่ได้ดำเนินการอยู่นั้น ให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้

ธนาคารอาจจะปรึกษารื้อกับ Syariah Advisory Council ซึ่งก่อตั้งขึ้นภายใต้ The Banking and Financial Institutions Act 1989 หรือจะชี้แนะแนวทางใดๆ แก่สถาบันการเงินที่บัญญัติขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับธุรกิจธนาคารอิสลามหรือธุรกิจการเงินอิสลาม และสถาบันที่บัญญัติขึ้นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ถูกระบุขึ้น

¹⁹² Development Financial Institutions Act 2002, Section 127

¹⁹³ Development Financial Institutions Act 2002, Section 128

ในการที่สถาบันที่บัญญัติขึ้นจะปฏิบัติตามธุรกิจธนาคารอิสลามหรือธุรกิจการเงินอิสลาม สถาบันที่บัญญัติขึ้นอาจจะขอคำแนะนำจาก Syariah Advisory Council เพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์พื้นฐานของศาสนาอิสลาม¹⁹⁴

สำหรับวัตถุประสงค์ของมาตรานี้

(ก) “Islamic banking business” มีความหมายเหมือนที่บัญญัติไว้ใน The Islamic Banking Act 1983 และ

(ข) “Islamic financial business” หมายถึงธุรกิจการเงินอิสลามที่ซึ่งจุดมุ่งหมายและการปฏิบัติงานต้องไม่ขัดกับ/ไม่ได้รับการยอมรับตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของศาสนาอิสลาม

มาตรา 130 กำหนดให้ ความประสงค์ใดๆ สำหรับการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือธนาคารกลาง ในกรณีที่ได้พระราชบัญญัตินี้ถือว่าได้รับการอนุมัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังคงสามารถบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์และมีผลต่อความสัมพันธ์กับบุคคลที่ใช้บังคับจนกว่าจะมีการแก้ไข ยกเลิก หรือเพิกถอนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้

ประธานกรรมการบริหารหรือกรรมการของสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาตามพระราชบัญญัตินี้ ในวันเริ่มต้นถือว่าครบองค์ประชุมตามเกณฑ์ต่ำสุด และถึงแม้ว่าจะมีการไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามมาตรา 7 ก็สามารถดำรงต่อไปซึ่งสำนักงานนั้นจนกว่าจะสิ้นเวลาตามเงื่อนไขของการแต่งตั้ง¹⁹⁵

4.2.10 หลักเกณฑ์การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ ตามแนบท้าย

พระราชบัญญัติ ฯ¹⁹⁶

ตามมาตรา 6 วรรคสอง

หลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการแต่งตั้ง

ประธานกรรมการและกรรมการผู้ที่มีความสมควรและเหมาะสม

¹⁹⁴ Development Financial Institutions Act 2002, Section 129

¹⁹⁵ Development Financial Institutions Act 2002, Section 130

¹⁹⁶ Development Financial Institutions Act 2002, SCHEDULE

1) เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามมาตรา 6 วรรคสอง ของพระราชบัญญัตินี้ การที่สถาบันการเงินที่บัญญัติขึ้นจะแต่งตั้งบุคคลใดที่ “สมควรและเหมาะสม” ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหรือกรรมการต้องคำนึงถึง

(ก) ความซื่อสัตย์ ความสามารถ การตัดสินใจที่สามารถเพิ่มเติมความรับผิดชอบต่องานในตำแหน่งหน้าที่

(ข) ความวิริยะอุตสาหะที่บุคคลนั้นมีต่อตำแหน่งหน้าที่

(ค) ไม่ว่าจะ เป็นประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม หรือเรื่องอื่นใดในลักษณะนี้ก็ไม่สามารถกระทบต่อตำแหน่งนั้น

2) โดยปราศจากอคติ ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ เมื่อพิจารณาถึงการจัดการธุรกิจและกิจการก่อนหน้าของบุคคลที่ถูกตั้งข้อสงสัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีหลักฐานปรากฏว่าเขา

(ก) ได้มีส่วนร่วมหรือได้รับการยืนยันว่ากระทำความผิด หรือในตำแหน่งประธานกรรมการเป็นสาเหตุของการมีส่วนร่วมหรือได้รับการยืนยันว่ากระทำความผิด และการกระทำผิดนั้นมีบทกำหนดโทษโดย

(1) โทษจำคุกหนึ่งปีหรือมากกว่าหนึ่งปี ไม่ว่าจะโดยตนเองหรือแทนที่ หรือยิ่งไปกว่านั้น ค่าปรับ หรือ

(2) ค่าปรับ 20,000 ริงกิต หรือมากกว่านั้น

(ข) การฝ่าฝืนข้อกำหนดใดๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นหรืออยู่ภายใต้กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏต่อธนาคารกลางเพื่อปกป้องสมาชิกในสังคมต่อการสูญเสียเงินเนื่องจากความไม่ซื่อสัตย์ ขาดความสามารถ หรือกระทำผิดต่อหน้าที่โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการธนาคาร การประกันภัย การลงทุน หรือบริการทางการเงินอื่นๆ หรือการบริหารบริษัท หรือเกี่ยวข้องกับความสูญเสียทางการเงินอันเนื่องมาจากการกระทำตามหน้าที่หรือไม่กระทำตามหน้าที่ทำให้เกิดการล้มละลาย

(ค) มีส่วนร่วมหรือมีความสัมพันธ์กับ การปฏิบัติทางธุรกิจหรือการจัดการในทางที่ทำให้เกิดข้อสงสัยในความสามารถและการตัดสินใจ

หลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการแต่งตั้งประธานกรรมการ

2. ผู้ที่เป็น หรือจะขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการของสถาบันการเงินที่บัญญัติ

(ก) ต้องมีประวัติการศึกษาที่เหมาะสมและประสบการณ์ซึ่งสามารถทำให้ปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดี

(ข) จะต้องไม่ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารของบริษัทซึ่งสามารถเชื่อได้ว่ามีผลกระทบต่อความผิดภายใต้กฎหมายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างที่ดำรงตำแหน่งในสำนักงาน นอกจากเขากระทำความผิดนั้นโดยไม่รู้หรือโดยให้การยินยอม และจะต้องไม่อยู่ในตำแหน่งที่ป้องกันการกระทำผิดนั้น

(ค) จะต้องไม่ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการในบริษัทใดๆ ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งในสำนักงาน

(1) เกี่ยวข้องกับการอนุมัติการจ่ายเงิน

(2) เลื่อนการจ่ายเงินหรือสมทบกับเจ้าหน้าที่

(3) มีผู้รับหรือผู้จัดการนัดหมายในประเด็นที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน

(ง) จะต้องว่างสำหรับการจ้างงานเต็มเวลา และไม่ดำเนินการในกิจการอื่นหรือวิชาชีพอื่น เว้นแต่การนั้นจะทำในฐานะที่เป็นกรรมการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทอื่น

(จ) จะต้องไม่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองอย่างชัดเจน

(ฉ) จะต้องไม่เป็นสาเหตุทำให้เกิดสถานการณ์ผลประโยชน์ขัดกันต่อสถาบันการเงินที่ได้บัญญัติไว้ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม

(ช) จะต้องไม่กระทำการซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาในเรื่องความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกระทำการในลักษณะที่ไม่เอาใจใส่อย่างชัดเจนในการบริหารงานอย่างมืออาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการติดต่อธุรกิจกับผู้ถือหุ้นและสาธารณะชน และ

(ซ) จะต้องไม่เป็นส่วนหนึ่งของการกระทำหรือการตัดสินใจในการบริหารของสถาบันที่บัญญัติขึ้นซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในผลประโยชน์ของสถาบัน ผู้ถือหุ้น และสาธารณะชน

หลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการแต่งตั้งกรรมการ

3. ผู้ที่เป็น หรือจะขึ้นมาดำรงตำแหน่งกรรมการของสถาบันการเงินที่บัญญัติขึ้น

(ก) ต้องมีการศึกษาที่เหมาะสม มีประสบการณ์ ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(ข) ต้องไม่กระทำการใดๆ ให้เกิดข้อกังขาว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการต่อไป

(ค) (ยกเลิกแล้ว)

(ง) ต้องไม่เป็นคู่กรณีที่สามารถกระทำการหรือตัดสินใจในการบริหารงานให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของสถาบันที่บัญญัติขึ้น

หลักเกณฑ์อื่นๆ ที่ธนาคารกลางอาจกำหนดขึ้น

4. ธนาคารกลางด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมหากธนาคารกลางเห็นว่าช่วยคุ้มครองประโยชน์ของสถาบันที่บัญญัติ หรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือสาธารณชนทั่วไป

ความอิสระในการตัดสินใจของธนาคาร

5. ธนาคารกลางมีอิสระเต็มที่ในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะมิผู้ปฏิบัติตาม แนบท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาทางนโยบายและกฎหมาย

5.1 ปัญหาทางนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน

เนื่องจากในปัจจุบันการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน จะถูกกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินเป็นหลัก และยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 เป็นต้น รวมถึง มีหน่วยงานตามกฎหมายที่เข้ามาควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยหลัก คือ กระทรวงการคลัง ที่ควบคุมกำกับในด้านนโยบาย ความเป็นเจ้าของ และการกำกับดูแลด้านความมั่นคง แม้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 120 จะกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นอาจมอบหมายให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้เข้ามาตรวจสอบการกำกับดูแลด้านความมั่นคงได้ก็ตาม แต่ท้ายที่สุดอำนาจตัดสินใจในการกำกับดูแลก็ยังคงอยู่ที่กระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุด เช่นเดิม

อีกทั้งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2557 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ที่มีมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแล โดยมีหน้าที่ครอบคลุมถึงการออกกฎเกณฑ์กำกับดูแล การตรวจสอบความเหมาะสมของผู้บริหาร ติดตามและตรวจสอบ รวมถึงการสั่งการให้มีการแก้ไขปัญหา ส่วนงานด้านกำกับนโยบายและการกำกับในฐานะผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการ ยังคงเป็นของกระทรวงการคลัง โดยมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังหารือร่วมกันเพื่อกำหนดกรอบในการกำกับดูแลในรายละเอียด ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีคำสั่งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2558 มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลและสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐทั้ง 8 แห่ง ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ใน 4 บทบาทหลัก ดังนี้

1. กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
2. มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

3. กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติเพิ่มเติมหรือนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 มาบังคับใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

4. จะต้องรายงานการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาสั่งการแก้ไขในกรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพันธกิจ

ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการเกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interests) โดยเฉพาะในด้านการกำกับดูแลด้านความมั่นคง และเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้บรรลุตามพันธกิจวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และบริหารทรัพย์สินของชาติและของผู้ฝากเงินให้เกิดมูลค่าและประโยชน์สูงสุด จึงเห็นควรแยกประเด็นการพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกำกับด้านความมั่นคง (Stability)

ก. สภาพปัญหาและผลกระทบ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ จะพบว่าอำนาจหน้าที่ในการกำกับควบคุมดูแลด้านความมั่นคงอยู่ที่กระทรวงการคลัง และนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 กระทรวงการคลังได้มอบอำนาจเฉพาะการตรวจสอบความมั่นคงทางการเงินให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2558 กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลและสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 โดยมีแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ ระยะที่ 1 ในเรื่อง การมีธรรมาภิบาลที่ดี มีเงินกองทุนเพียงพอ มีการบริหารสภาพคล่องที่เหมาะสม มีกระบวนการด้านสินเชื่อที่ดี มีการกำกับดูแลลูกหนี้รายใหญ่ มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใส และแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) ชัดเจน

การควบคุมกำกับด้านความมั่นคงนี้ ครอบคลุมทั้งในเรื่องความมั่นคงทางการเงินและความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเพื่อที่จะให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง มีเสถียรภาพ โปร่งใส น่าเชื่อถือ และไม่เป็นภาระทางการคลังของรัฐ อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ความมั่นคง มีเสถียรภาพ ยั่งยืนในระบบเศรษฐกิจโดยรวม ตลอดจนจะไม่เกิดปัญหาหรือหากเกิดต้องกระทบน้อยที่สุดที่จะกระทบกระเทือนต่อเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งอาจจะสรุปปัญหาในการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินได้ดังนี้

1. ปัญหาหลักเกณฑ์เรื่องธรรมาภิบาล

เรื่องธรรมาภิบาลในองค์กรเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในแต่ละแห่ง เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งในแต่ละแห่ง ไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องธรรมาภิบาลไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยตรง ซึ่งแต่เดิมจะใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจตามแนวที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้ในเรื่องคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ภาวะผู้นำและความเป็นอิสระของคณะกรรมการ หน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญของกรรมการ บทบาทของกรรมการ การประเมินผลของคณะกรรมการ การดำเนินการประชุมคณะกรรมการ การได้รับเอกสารและข้อมูล ค่าตอบแทนของกรรมการ และเรื่องรายงานทางการเงินและรายงานทางการบริหารและการตรวจสอบ ได้แก่ รายงานทางการเงินและรายงานทางการบริหาร คณะกรรมการตรวจสอบและผู้สอบบัญชี การทบทวนรายงานทางการเงิน การบริหารความเสี่ยง รวมถึงเรื่องการเปิดเผยสารสนเทศและความโปร่งใสอีกด้วย ปัจจุบันการกำกับดูแลในเรื่องธรรมาภิบาลถูกมอบอำนาจไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้มาตรฐานเดียวกันและใกล้เคียงกับมาตรฐานของสถาบันการเงินของเอกชน ซึ่งได้นำมาออกเป็นร่างประกาศ ธปท. 3 เรื่องใหญ่ คือ เรื่องธรรมาภิบาลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญสูงสุด อีกทั้งได้มีการร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... ซึ่งจะกล่าวถึงเรื่องโครงสร้างกรรมการ เรื่องการกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดย่อย เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น และเรื่องการกำหนดคุณสมบัติกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้บริหารระดับสูง โดยความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนการพิจารณาแต่งตั้ง เพื่อนำมาบังคับใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจอีกด้วย

แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า เนื่องด้วยสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งถูกจัดตั้งขึ้นตามแต่ละพระราชบัญญัติจัดตั้ง ซึ่งในแต่ละแห่งมีบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่มีบทบัญญัติที่แตกต่างกัน เช่นในเรื่องของคณะกรรมการโดยตำแหน่ง จะมีการกำหนดไว้ใน ธอส. และ ธ.ก.ส. เท่านั้น โดยที่พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มาตรา 13 ที่กำหนดให้ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 14 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง เป็นต้น จึงเป็นการยากที่จะปฏิบัติตามแนวทางการกำกับในเรื่องธรรมาภิบาล เนื่องจากข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจอันเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ จึงทำให้การกำกับในเรื่องธรรมาภิบาล

อาจจะเกิดปัญหาหรือไม่สัมฤทธิ์ผลได้ เพราะกรรมการโดยตำแหน่งกำหนดบุคคลที่จะเป็นกรรมการได้นั้น เมื่อบุคคลใดเข้ารับตำแหน่งดังกล่าวก็จะสามารถเป็นกรรมการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้ทันที ซึ่งเมื่อนำคุณสมบัติตามเกณฑ์การกำกับเรื่องธรรมาภิบาลมาปรับเข้าพิจารณาอาจจะเกิดเป็นปัญหาได้ในกรณีที่กรรมการโดยตำแหน่งท่านนั้นคุณสมบัติขัดต่อหลักเกณฑ์การกำกับเรื่องธรรมาภิบาลได้ เป็นต้น

2. ปัญหาหลักเกณฑ์เรื่องเงินกองทุน

ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่างประกาศการกำกับดูแลการดำรงเงินกองทุนไว้ 6 เรื่อง ดังนี้ เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เรื่ององค์ประกอบของเงินกองทุนสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เรื่องหลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านตลาดและการดำรงเงินกองทุนเพื่อรองรับความเสี่ยงด้านตลาดสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเรื่องหลักเกณฑ์การคำนวณมูลค่าเทียบเท่าสินทรัพย์เสี่ยงด้านปฏิบัติการสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยที่หลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำมาบังคับใช้เป็นหลักเกณฑ์ของการกำกับดูแลสถาบันการเงินของ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินสามารถต้านทานภาวะวิกฤตในระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจได้ดีขึ้น พร้อมทั้งลดการส่งต่อความเสี่ยงจากระบบการเงินไปยังภาคเศรษฐกิจจริงด้วย ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นมาตรฐานสากล โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำมาบังคับใช้เป็นหลักเกณฑ์ตาม Basel 2 ซึ่งปัจจุบันมี ธ.ออมสิน ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ Basel 2 อยู่แล้ว ส่วน ธอส. ธ.ก.ส. และ ธอท. ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ Basel 1 จึงอาจเป็นปัญหาในการปรับเปลี่ยนระยะแรกได้ ในส่วนหลักเกณฑ์ Basel 2 จะกล่าวถึง เรื่องอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง เรื่ององค์ประกอบของเงินกองทุน ซึ่งแบ่งเงินกองทุนออกเป็นสองชั้น คือ ชั้นที่ 1 ได้แก่ ทุนพระราชทาน ทุนประเดิม หรือหุ้นสามัญ เป็นต้น ส่วนชั้นที่ 2 ได้แก่ มูลค่าเพิ่มจากการตีราคาที่ดินและอาคาร เป็นต้น และเรื่องการดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำเพื่อรองรับสินทรัพย์เสี่ยงทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเครดิต ด้านตลาด และด้านปฏิบัติการ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งในแต่ละแห่ง จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับและการควบคุมในเรื่องการดำรงเงินกองทุน ไว้เพียง 2 แห่ง คือ ธ.ก.ส. และ ธอท. โดยที่พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 12/1 กำหนดให้ ธ.ก.ส. ดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้กำหนดไว้ในมาตรา 36 ในลักษณะเช่นเดียวกันกับ ธ.ก.ส. แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารออมสิน และ

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกันกับ ธ.ก.ส. และ ธอท. จึงเป็นปัญหาว่า การออกเกณฑ์ควบคุมกำกับในเรื่องการดำรงเงินกองทุน ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีร่างประกาศออกมาไม่สามารถบังคับแก่ ธ.ก.ส. และ ธอท. ได้ เพราะไม่ได้ออกเป็นกฎกระทรวงตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละแห่งนั้น หรือถ้าจะบังคับแก่ ธ.ก.ส. และ ธอท. ก็จะต้องออกเป็นกฎกระทรวงซึ่งต้องออกตามความแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละแห่งอีกครั้งหนึ่งด้วย

กรณีปัญหาการรายงานเงินกองทุนชั้นที่ 1 ประเภทกำไรสุทธิคงเหลือหลังจากจัดสรรเมื่อได้รับอนุมัติจากมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น หรือตามที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลัง ที่กำหนดให้นำกำไรสุทธิหลังจากจัดสรรนํ้ารวมเข้าเป็นองค์ประกอบของกองทุนชั้นที่ 1 โดยใช้วงระยะเวลาการนับรายการเข้าและหักออกจากเงินกองทุนทุก 6 เดือน อันเป็นแนวทางการตรวจสอบงบการเงินของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำมาปรับใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีการตรวจสอบงบการเงินประจำปีเพียงครั้งเดียวเท่านั้น อีกทั้งปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะดำเนินการสอบทานงบการเงินในระยะเวลา 6 เดือน เท่านั้น จึงเป็นปัญหาในการคำนวณและรายงานเงินกองทุนในการกำกับดูแลอีกประการหนึ่งด้วย

ดังนั้น การกำกับดูแลเรื่องเงินกองทุน จึงเป็นหนึ่งในความเสี่ยงหลักของธุรกิจสถาบันการเงิน เพราะในอนาคตไม่สามารถกำหนดได้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีผลกำไรหรือขาดทุน แต่ถ้ามีผลขาดทุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจก็ควรมีเงินกองทุนที่เพียงพอรองรับผลขาดทุนที่อาจเกิดขึ้นได้ ประกอบกับเพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและเสริมสร้างความมั่นใจของผู้มีส่วนได้เสียทุกราย และเป็นการป้องกันความเสี่ยงเชิงระบบอีกประการหนึ่งด้วย

3. ปัญหาหลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกร่างประกาศ แนวนโยบาย และคู่มือ ในการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ประกาศเรื่องการกำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง แนวนโยบายเรื่องการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และคู่มือการจัดทำแบบรายงานความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยให้เหตุผลในการกำกับว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นมีโอกาสที่จะขาดสภาพคล่องหรือไม่สามารถจ่ายเงินหรือชำระหนี้ได้ตามภาระของตน และเมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจขาดสภาพคล่องก็จะเกิดผลกระทบต่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจเอง ต่อลูกค้า เจ้าหนี้ ลูกหนี้ สถาบันการเงินอื่น และเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งในแต่ละแห่ง จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับและการควบคุมในเรื่องการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับเงินฝากและเงินกู้ยืม ไว้เพียง 2 แห่ง คือ ธ.ก.ส. และ ธอท. โดยที่พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.

2509 มาตรา 12/1 กำหนดให้ ธ.ก.ส. ดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพัน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้กำหนดไว้ในมาตรา 37 และเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับปัญหาหลักเกณฑ์เรื่องเงินกองทุนดังกล่าวมาแล้ว

ในส่วนการดำรงเงินสดสำรอง ธอท. กำหนดไว้ในมาตรา 37 และ ธ.ก.ส. กำหนดไว้ในมาตรา 12/1 อันมีลักษณะเช่นเดียวกับเรื่องการดำรงเงินกองทุน และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ที่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน ส่วนในธ.ออมสิน ตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มาตรา 20 กำหนดรายได้หักรายจ่าย จำพวกการจ่ายดอกเบี้ยเงินฝาก จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการธนาคารในวงเงินที่รัฐมนตรีเห็นชอบ และจ่ายเป็นเงินอื่นใดที่ต้องจ่ายตามภาระผูกพันแล้ว หากมีจำนวนเหลือหลังจัดสรรเป็นเงินสำรองเพื่อการขยายงาน ให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด นอกนั้นให้สะสมไว้สำหรับการธนาคารต่อไป จะเห็นได้ว่า ธ.ออมสิน จะกำหนดการสำรองเงินและจัดสรรเงินไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองอยู่แล้ว

ดังนั้น การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง จึงเป็นหนึ่งในความเสี่ยงหลักของธุรกิจสถาบันการเงิน เพราะถึงแม้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีฐานะการเงินที่มั่นคง แต่ถ้าหากไม่สามารถจ่ายชำระผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ตามภาระผูกพันที่มีอยู่ได้ ไม่ว่าจะเป็นช่วงระยะเวลาอันสั้นก็ตาม ก็อาจจะทำให้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ เนื่องจากไม่มีสภาพคล่องที่เพียงพอที่จะรองรับการชำระหนี้สินและภาระผูกพันต่างๆ เมื่อถึงเวลาครบกำหนดหรือเรียกคืน ทั้งในภาวะปกติและภาวะที่ไม่ปกติ

4. ปัญหาหลักเกณฑ์กระบวนการด้านสินเชื่อ

เดิมธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาตรวจสอบการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยใช้หลักเกณฑ์ของธนาคารพาณิชย์ แต่ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่างประกาศ เรื่องหลักเกณฑ์จัดชั้นและการกันเงินสำรองของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเรื่องหลักเกณฑ์การกำกับลูกหนี้รายใหญ่ และร่างแนวนโยบาย เรื่องการทำธุรกรรมด้านสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เรื่องการสอบทานธุรกรรมด้านสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และเรื่องการประชุมราคาหลักประกันและอสังหาริมทรัพย์รอการขายที่ได้มาจากการชำระหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันชัดเจน จึงทำการให้บริการธุรกรรมทางการเงินนั้นอาจมีความแตกต่างกันไปได้ ซึ่งแต่ละแห่งจะมีภารกิจเฉพาะที่ต้องให้บริการทางการเงินของตนอยู่แล้วอันเป็นกลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยงในระดับหนึ่ง อันเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถ

เข้าถึงบริการทางการเงินของภาคเอกชนได้ แต่เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีความมั่นคง สามารถรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องและมีมาตรฐานตามหลักสากล สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรมุ่งเน้นดำเนินการให้บริการธุรกรรมทางการเงินแก่ลูกค้ารายย่อยตามวัตถุประสงค์ให้ทั่วถึงทุกรายตามวัตถุประสงค์หลักที่จัดตั้ง และไม่ควรมุ่งเน้นการให้สินเชื่อแก่รายใหญ่จนมากเกินไป

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจในแต่ละแห่ง จะมีการกำหนดข้อห้ามการทำธุรกรรมทางการเงิน เช่น การรับหุ้นของธนาคารเป็นประกัน การถือหุ้นในสถาบันการเงินอื่น การร่วมลงทุน หรือให้ยืมเงินแก่กรรมการ เป็นต้น ไว้เฉพาะในพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 เท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งอื่นไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับข้อห้ามการทำธุรกรรมทางการเงินไว้ ดังนั้น ธุรกรรมทางการเงินโดยเฉพาะธุรกรรมด้านสินเชื่อ ได้แก่ การให้สินเชื่อ ก่อภาระผูกพัน และธุรกรรมคล้ายสินเชื่อ เป็นต้น ซึ่งเป็นธุรกรรมที่สำคัญของสถาบันการเงิน จึงควรมีการกำหนดกระบวนการทำธุรกรรมและหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้มีความเหมาะสม รัดกุม และสอดคล้องกับลักษณะธุรกิจของแต่ละแห่งไว้ด้วย

5. ปัญหาหลักเกณฑ์ด้านบัญชี การเปิดเผยข้อมูล และผู้สอบบัญชี

ในปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้จัดทำบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี ที่สภาวิชาชีพบัญชีกำหนด แต่เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นธุรกิจการเงินที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากธุรกิจโดยทั่วไปและมีความแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ จึงทำให้การดำเนินธุรกรรมบางประเภทอาจไม่มีมาตรฐานการบัญชีที่เป็นการเฉพาะกำหนดแนวปฏิบัติด้านบัญชีไว้ หรือมาตรฐานการบัญชีที่มีอยู่อาจไม่ชัดเจนเป็นเหตุให้เกิดความหลากหลายในการนำไปปฏิบัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง จึงควรมีกฎเกณฑ์หรือแนวทางการกำกับด้านบัญชีที่ชัดเจน เฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น กรณีปัญหาการเปิดเผยงบการเงินภายใน 60 วัน หลังสิ้นงวดทางบัญชี ซึ่งเป็นแนวการกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทยอันมีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ที่นำมาบังคับใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แต่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นเมื่อสิ้นงวดทางบัญชีแล้วจะต้องนำส่งงบการเงินให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบเสียก่อน ซึ่งใช้ระยะเวลาตรวจสอบเป็นไปตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนด อีกทั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละแห่งจะกำหนดให้ต้องมีรายงานต่อคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีอีกด้วย และมีการกำหนดระยะเวลาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละแห่งเหมือนกัน คือ ธ.ออมสิน ธ.ก.ส. และ ธอท. ภายใน 6 เดือน หรือ 180 วัน แต่จะมีแตกต่าง คือ ธอส. ที่กำหนดให้ให้เพียง 120 วันเท่านั้น

ในส่วนกรณีผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะต้องได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจของแต่ละแห่ง ดังนี้ ธ.

ออมสิน และ ธอส. กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบรรดาบัญชีธนาคาร ส่วน ธ.ก.ส. และ ธอท. กำหนดเพียงว่าตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อสอบบัญชีธนาคาร มิได้กำหนดให้เป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้โดยตรง จึงอาจเป็นปัญหาได้ว่าถ้าผู้ถือหุ้นหรือคณะกรรมการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นจะประสงค์จะตั้งผู้สอบบัญชีเอกชนมาสอบบัญชีจะต้องมีกรอบพิจารณาหรือคุณสมบัติตามเกณฑ์มาตรฐานใด แต่เนื่องด้วยปัจจุบันเป็นไปตามข้อ 10 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐบาล พ.ศ. 2548 ที่ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐบาลทุกแห่ง ฉะนั้น เมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นรัฐบาลกิจประเภทหนึ่งจึงต้องได้รับการตรวจบัญชีจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามระเบียบดังกล่าว

ข. แนวทางแก้ไข

1. ควรปรับแก้บทบัญญัติในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งให้มีมาตรฐานเดียวกัน

เนื่องจากกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจในแต่ละแห่งจะมีบทบัญญัติในการควบคุมกำกับที่เข้มงวดแตกต่างกันไปในแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในส่วนกฎเกณฑ์การควบคุมกำกับด้านความมั่นคงทางการเงินและความมั่นคงของสถาบันการเงินควรที่จะบัญญัติในระดับพระราชบัญญัติให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งนี้ อาจปรับแก้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละแห่ง หรือให้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาขึ้นใหม่เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ สถาบันการเงินเฉพาะกิจให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และรองรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นที่อาจจะจัดตั้ง ยุบรวม หรือยกเลิกขึ้นได้ในอนาคต ตลอดจนเพื่อให้มีผลผูกพันหน่วยงานกำกับดูแล สถาบันการเงิน หรือบุคคลทั่วไปได้ปฏิบัติตามอย่างถูกต้องและเคร่งครัด อันจะนำไปสู่ความมั่นคงของสถาบันการเงินโดยแท้จริง

บทบัญญัติในการควบคุมกำกับดูแลควรบัญญัติให้ครอบคลุมทุกด้าน ได้แก่ การควบคุมกำกับการใช้นโยบายกึ่งการคลัง ธรรมาภิบาล ความเสี่ยงของสถาบันการเงิน เช่น ความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านตลาด ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ และความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ เป็นต้น ทั้งนี้ รายละเอียดในเรื่องต่างๆ ควรกำหนดในกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น เพื่อที่จะให้สถาบันการเงินปฏิบัติได้ถูกต้องและเข้าใจถึงความมุ่งหมายในเรื่องนั้นได้ง่ายยิ่งขึ้น

2. ควรให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการสั่งการแก้ไขในกรณี สถาบันการเงินเฉพาะกิจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตรวจสอบ

จากการศึกษาสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินทั้ง 4 สถาบันการเงินนี้พบว่า ปัจจุบันการตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วย

การรับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้ดำเนินการออกกฎเกณฑ์ในการตรวจสอบ ทำการตรวจสอบ และรายงานผลมายังกระทรวงการคลัง เพื่อให้กระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการสั่งการแก้ไข หรือสั่งการเป็นอย่างอื่น กล่าวคือ กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเฉพาะอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบ และทำการตรวจสอบ แต่ไม่ได้มอบอำนาจในการสั่งการแก้ไขให้แก่ผู้ตรวจสอบแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้องค์กรในการกำกับดูแลและตรวจสอบแยกต่างหากกับองค์กรความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง มิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interests) และเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้ มั่นคง บรรลุตามพันธกิจ วัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และบริหารทรัพย์สินของชาติและของผู้ฝากเงินให้เกิดมูลค่าและประโยชน์สูงสุด จึงสมควรที่จะให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการหรือสั่งการแก้ไขให้ทันทั่วทั้ง

3. กฎเกณฑ์การตรวจสอบความมั่นคงจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากการศึกษาสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินทั้ง 4 สถาบันการเงินนี้ พบว่า จะดำเนินกิจกรรมทางการเงินทั้งในด้านให้สินเชื่อแก่ประชาชนและมีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไปอีกด้วย อันมีลักษณะดำเนินกิจการคล้ายคลึงกับธนาคารพาณิชย์อย่างยิ่ง ต่างกันที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้มีหน้าที่เพิ่มเติมที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐ เพราะรัฐในฐานะเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่มีอำนาจควบคุมกิจการให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินกิจกรรมทางการเงินไปตามความต้องการหรือแนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ต่างๆ และปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ตรวจสอบและกำกับดูแลได้นำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารพาณิชย์มาประยุกต์ปรับใช้ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและกำกับดูแล แต่เนื่องด้วยสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีกฎหมายจัดตั้งในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดวิธีการตรวจสอบและกำกับดูแลอันมีลำดับศักดิ์กฎหมายสูงกว่าประกาศหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกกำหนดขึ้น จึงอาจเกิดปัญหาว่าประกาศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกหลักเกณฑ์ขึ้นขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติที่จัดตั้งในแต่ละแห่งนั้นจะมีผลไม่สามารถบังคับใช้ได้ และการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารพาณิชย์มาประยุกต์ปรับใช้นั้นจะต้องพิจารณาโดยละเอียด และปรับใช้ให้เหมาะสมเป็นเรื่องๆ ไป ในส่วนกรณีธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ นั้น จะต้องให้สอดคล้อง ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักชะรีอะห์ (Shariah) ของศาสนาอิสลามด้วย

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกำกับด้านนโยบาย (Policy)

ก. สภาพปัญหาและผลกระทบ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และพันธกิจเฉพาะตามแต่ละแห่งที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาด เพื่อเติมเต็มช่องว่างสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของธนาคารพาณิชย์ และขณะเดียวกันจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาหรือกระตุ้นเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมดกำหนดให้ กระทรวงการคลังโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจควบคุมกำกับดูแลดำเนินนโยบายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในปัจจุบันหน่วยงานภายในกระทรวงการคลังที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลดำเนินนโยบาย คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญ เช่น เสนอแนะแนวนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งรวมถึงบทบาทและทิศทางในอนาคตของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การปรับปรุงบทบาทและภารกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้สอดคล้องกับโครงสร้างระบบการเงินและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปและมีความสลับซับซ้อนขึ้น และเสนอแนะเพื่อจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจใหม่ๆ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านในการส่งเสริมและสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญไปยังสาขาหรือพื้นที่ที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ เป็นต้น

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้มาตรการกึ่งการคลัง โดยดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสำคัญ เช่น โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร โครงการพักชำระหนี้ โครงการประกันภัยข้าวนาปี โครงการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น และเมื่อมีการใช้นโยบายกึ่งการคลังเป็นจำนวนมากอาจเกิดผลเสีย เช่น เกิดการบิดเบือนฐานะการคลังที่แท้จริงของประเทศ ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีรายได้จากการดำเนินการลดลง ส่งผลให้ความสามารถในการนำส่งเงินรายได้เข้าคลังน้อยลง ดังนั้น จะเห็นว่าการใช้นโยบายกึ่งการคลังแม้จะไม่ได้เป็นการใช้งบประมาณของรัฐโดยตรงแต่อาจก่อให้เกิดภาวะทางการคลังในอนาคตได้ เนื่องจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังจำนวนมากอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น (ภาระผูกพันที่ชัดเจน) หรือต้องให้เงินเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นๆ โดยใช้งบประมาณแผ่นดินในอนาคตและในปัจจุบัน (ภาระผูกพันโดยนัย)

ประกอบกับ เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2552 ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารโลก (World Bank) ภายใต้โครงการไทยเข้มแข็ง ซึ่งมีผลการประชุมที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้เข้าไปทำธุรกิจที่ต่างจากวัตถุประสงค์เดิมและมีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์มากขึ้น จนทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะมีหนี้ที่ไม่ก่อเกิดรายได้เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณี ธ.ก.ส. ที่มีการแก้กฎหมายให้สามารถปล่อยสินเชื่อนอกภาค

การเกษตรได้ และกรณี ธ.ออมสิน ที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มลูกค้าธุรกิจขนาดใหญ่มากขึ้น จนผิดวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งที่ต้องมุ่งเน้นประชาชนรายย่อยเป็นหลัก¹⁹⁷

ในปัจจุบัน กระทรวงการคลังโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้นำระบบประเมินผลมาใช้ในการติดตามและกำกับดูแลประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ด้วยวิธีการควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยเน้น “ผลงาน” และ กำหนดให้มีระบบ “แรงจูงใจ” ของพนักงานและคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยการกำหนดค่าตอบแทนทั้งในเชิงบวก คือ รางวัล และในเชิงลบ คือ การลงโทษ ตามระดับผลงาน โดยกระทรวงการคลังจะประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารและคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยตัวชี้วัดชุดเดียวกัน ซึ่งประเมินจากผลงานที่เกิดขึ้นจริงตอนสิ้นปีเปรียบเทียบกับเป้าหมายของตัวชี้วัดต่างๆ ที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงการประเมินผลการดำเนินงาน (Performance Agreement) เมื่อต้นปี ด้วยการแบ่งผลการดำเนินงานออกเป็น 5 ระดับ มีการกำหนดผลตอบแทนที่สะท้อนระดับผลงาน ในส่วนระบบแรงจูงใจหรือค่าตอบแทนนั้น ประกอบด้วย (1) ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ระบบโบนัสของพนักงานลูกจ้างและคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และระบบการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนค่าจ้างประจำปี (2) ระบบการกำหนดค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ระบบการประกาศจัดอันดับผลงานจริงของรัฐวิสาหกิจประจำปี และระบบการให้ความอิสระในการบริหารงาน อีกทั้ง มีการนำระบบประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Performance Appraisal : SEPA) มาใช้อีกด้วย โดยกรอบการประเมินผลและน้ำหนักในแต่ละตัวชี้วัดในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แบ่งเป็น การดำเนินงานตามนโยบาย (น้ำหนักร้อยละ 20 +/- 10) ผลการดำเนินงาน แบ่งเป็น ด้านการเงิน(Financial) และไม่ใช้การเงิน (Non-Financial) (น้ำหนักร้อยละ 45 +/- 10) และการบริหารจัดการองค์กร (น้ำหนักร้อยละ 35) ตัวอย่างการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กรณีธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เช่น เงินให้สินเชื่อเพิ่มขึ้นสุทธิ เงินฝากเพิ่มขึ้นสุทธิ ความสามารถในการบริหารสินเชื่อที่ไม่ก่อเกิดรายได้ (NPLs) สินเชื่อเพื่อการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และชุมชนมุสลิม เป็นต้น และกรณีธนาคารอาคารสงเคราะห์ เช่น จำนวนเงินให้สินเชื่อตามโครงการบ้านเพื่อผู้มีรายได้น้อย จำนวนทรัพย์สินด้อยคุณภาพ (NPA) สุทธิ ณ สิ้นปีบัญชี 2557 สินเชื่อที่อยู่อาศัยที่ปล่อยใหม่ ความสามารถในการบริหารสินเชื่อที่ไม่ก่อเกิดรายได้ (NPLs) เป็นต้น จึงเป็นปัญหาอีกประการหนึ่งว่า รัฐได้นำระบบการประเมินผลการดำเนินงานมาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ด้วยอีกทางหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อรัฐกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในต้นปี โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น แต่การประเมินผล

¹⁹⁷ "วิกฤตแบงก์รัฐ รัฐบาลหลงทาง-บีบให้เลิก," วารสารดอกเบญจ 32, 369 (2555) . หน้า 26

ดังกล่าวมีการกำหนดตัวชี้วัดในส่วนที่เป็นโครงการตามนโยบายรัฐ ยอดผลกำไร ผลขาดทุน และยอดผลการให้สินเชื่อ เป็นต้น ที่อ้างอิงกับผลตอบแทนที่มากเกินไปจนสมควร จึงเป็นการบังคับโดยอ้อมให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องดำเนินกิจการหรือโครงการต่างๆ ให้บรรลุซึ่งตัวชี้วัด (KPIs) นั้น เพื่อที่จะได้ผลตอบแทนเป็นเงินโบนัส เงินรางวัล หรือได้รับการเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น จึงอาจมีปัญหว่าการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) เป็นการมุ่งเน้นผลกำไรและการขยายตัวของสินเชื่อที่มากเกินไป ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) นั้นจะต้องสะท้อนถึงการดำเนินงานตามพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นๆ โดยมุ่งแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินตามกลไกตลาดในสภาวะปกติ และแก้ไขปัญหของระบบการเงินในภาวะที่ไม่ปกติ หรือเติมเต็มช่องว่างทางการเงินให้สมบูรณ์ ประกอบกับ ระบบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน ปัจจุบันอ้างอิงกับผลกำไร จึงอาจเป็นเหตุให้ผู้บริหารและคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจมุ่งดำเนินกิจการไปในลักษณะเร่งผลตอบแทนหรือบรรลุตามตัวชี้วัด (KPIs) มากกว่าการดำเนินงานไปตามพันธกิจหลัก

กรณีการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ในการวัดผลการดำเนินงานที่เป็นลักษณะด้านการเงิน (Financial) เช่น ผลกำไรสุทธิ อาจส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมุ่งเน้นผลการดำเนินงานโดยเร่งระดมเงินฝาก และปล่อยสินเชื่อ ในกรณีที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องและมีความเสี่ยงด้านสภาพคล่องอย่างไม่เพียงพอเหมาะสมอาจส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้รับผลกระทบในอนาคต กล่าวคือ เมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจมุ่งเน้นผลกำไร กลยุทธ์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอาจจะมีทิศทางในการเร่งระดมเงินฝากระยะสั้น โดยการออกผลิตภัณฑ์ใหม่เพื่อปล่อยสินเชื่อระยะยาว กรณีดังกล่าว หากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีนโยบาย กลยุทธ์ และแผนงาน เพื่อรองรับการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่องอย่างไม่เหมาะสม อาจส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีปัญหาความสอดคล้องระหว่างแหล่งที่มาของเงินและแหล่งที่ใช้ไปของเงิน (Mismatch Funding) ในอนาคต เนื่องจากการระดมเงินฝากระยะสั้นและปล่อยสินเชื่อระยะยาว อีกทั้ง ในกรณีที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเร่งปล่อยสินเชื่อ เพื่อสร้างผลการดำเนินงานอันนำมาซึ่งผลกำไรสุทธิ ตามตัวชี้วัด (KPIs) นั้น อาจทำให้กระบวนการพิจารณาสินเชื่อมีการผ่อนปรนเงื่อนไขบางประการ กรณีดังกล่าว จะนำมาซึ่งปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อเกิดรายได้ (NPLs) ที่เพิ่มขึ้นในอนาคต อันส่งผลกระทบต่อการบริหารความเสี่ยงด้านเครดิต ในกรณีการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ในการวัดผลการดำเนินงานที่ไม่ใช่การเงิน (Non-Financial) เช่น การบริหารจัดการสินเชื่อที่ไม่ก่อเกิดรายได้ (NPLs) โดยการกำหนดให้ลดหรือคงอัตราสินเชื่อที่ไม่ก่อเกิดรายได้ (NPLs) อย่างต่อเนื่อง กรณีดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดมูลเหตุจูงใจในการบริหารจัดการสินเชื่อที่ไม่ก่อเกิดรายได้ (NPLs) อย่างไม่เหมาะสม เช่น การผ่อนปรนเงื่อนไขการปรับโครงสร้างหนี้ให้แก่ลูกหนี้ ซึ่งจะส่งผลให้การสำรองหนี้สงสัยจะสูญขยับจากขั้นต่ำกว่ามาตรฐาน/สงสัย/สงสัยจะสูญ มาเป็นขั้นปกติในวันสิ้น

งวดบัญชี และกลับมาเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อเกิดรายได้ (NPLs) ภายหลังจากวันสิ้นงวดบัญชี ดังนั้น การกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ที่ไม่เหมาะสม อาจส่งผลต่อการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และส่งผลให้สินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตสูงขึ้นอันนำไปสู่ผลกระทบต่อความมั่นคงของเงินกองทุน อีกประการหนึ่งด้วย

ข. แนวทางแก้ไข

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะใช้นโยบายกึ่งการคลังผ่านทางสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อต้องการให้มีการจัดการกับระดับอุปสงค์โดยรวมในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการไม่ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี การกีดกันสาธารณะ การจัดเก็บภาษีอากร หรือการใช้เงินคลังในการดำเนินการตามนโยบาย เพื่อความคล่องตัวและรวดเร็วในการดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดภาวะทางการเงินคลั่งในอนาคตรัฐ อันส่งผลมาจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เกิดความเสียหาย เป็นเหตุให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจขาดสภาพคล่องและผลประกอบการขาดทุนได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า

1. สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA)

โดยเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2552 เวลา 09.00 น. ณ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี ชั้น 2 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐเพื่อฟื้นฟูและช่วยเหลือกลุ่มประชาชนและธุรกิจเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในกลุ่มเป้าหมายที่มีวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม บริการและการส่งออก เป็นต้น หรือด้านสังคม เช่น มีผลช่วยลดปัญหาการว่างงานและปัญหาสังคมต่างๆ เป็นต้น โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนทางการเงินเฉพาะธุรกรรมที่เป็นนโยบายรัฐในจำนวนและรูปแบบที่เหมาะสมและประหยัด จึงเห็นควรให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) ออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการแยกบัญชีฯ กรอบการพิจารณาขั้นตอนและวิธีการในการผ่อนปรน คณะกรรมการ และวิธีการคำนวณเงินชดเชย

ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามมติการประชุมร่วมระหว่างกระทรวงการคลัง เวิลด์แบงก์ (World Bank) และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กรณีการเพิ่มความเข้มแข็งในการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตามโครงการไทยเข้มแข็งในขณะนั้น โดยเสนอให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเร่งการนำแนวทางบัญชีธุรกรรมการค้าเงินงานตามนโยบายรัฐมาปฏิบัติเพื่อบริหารความเสี่ยงเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถปล่อยสินเชื่อโดยภาครัฐสามารถประมาณการภาระได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านเครดิตและด้านปฏิบัติการ และเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการตามนโยบายรัฐได้อย่างโปร่งใสอีกด้วย¹⁹⁸

ต่อมาในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2558 ได้มีร่างประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) แยกจากธุรกรรมตามปกติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล การตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลของภาครัฐและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยกำหนดค่านิยามโครงการนโยบายรัฐ หมายถึง โครงการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือโครงการที่รัฐบาลสั่งการให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ โดยอาจมีรูปแบบการให้บริการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน เพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย การก่อวินาศกรรม หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ ยกย่องคุณภาพชีวิตประชาชนและภาคธุรกิจ โดยเงื่อนไขที่ผ่อนปรนนั้น อาจเกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องประกอบกัน เช่น

ก. อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าเบี้ยประกัน เช่น ให้อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด หรือยกเว้นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าเบี้ยประกัน

ข. หลักประกัน เช่น ไม่มีหลักประกันหรือหลักประกันมูลค่าต่ำกว่าสินเชื่อเป็นอย่างมาก

ค. ระยะเวลา เช่น มีระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้หรือระยะเวลาปลอดการชำระหนี้ยาวนานกว่าระยะเวลาที่สถาบันการเงินทั่วไปพึงยึดถือปฏิบัติ

ทั้งนี้ การดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยต้องเข้าเงื่อนไข 3 ข้อดังนี้

¹⁹⁸ Ibid.

ก. มีมติคณะรัฐมนตรีหรือหนังสือสั่งการจากรัฐบาลเป็นลายลักษณ์อักษร

ข. ระบุงบประมาณรองรับการดำเนินโครงการ และเงื่อนไขที่รัฐบาลจะชดเชยให้
อย่างชัดเจน หากการดำเนินการตามโครงการนโยบายรัฐนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบัน
การเงินเฉพาะกิจ

ค. มีกำหนดระยะเวลาการดำเนินโครงการและระยะเวลาที่สถาบันการเงินเฉพาะ
กิจจะได้รับการชดเชยจากรัฐบาลที่ชัดเจน

นอกจากนี้ยังให้นิยาม ลูกหนี้บุคคล หมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับสินเชื่อหรือ
ประโยชน์ อื่นใดจากเงินให้สินเชื่อตามโครงการนโยบายรัฐ และลูกหนี้อาจชดเชยจากรัฐบาล
หมายถึง สิทธิที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาลที่ระบุไว้ใน
มติคณะรัฐมนตรี จากการศึกษาสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้ดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ

ลักษณะการดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ แบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

ก. โครงการที่มีการชดเชยเฉพาะดอกเบี้ยหรือต้นทุนทางการเงินบางส่วน หรือเต็ม
จำนวน

ข. โครงการที่มีการชดเชยดอกเบี้ยและเงินต้นบางส่วนหรือเต็มจำนวน

ค. โครงการที่มีการค้ำประกันต่างๆ เช่น การค้ำประกันในลักษณะ Portfolio
Guarantee Scheme

ง. โครงการที่มีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าบริหารจัดการ โครงการ

จ. โครงการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากที่กำหนดข้างต้น

กระบวนการด้านสินเชื่อ กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจกำหนดนโยบายหรือแนว
ทางการพิจารณาสินเชื่อและกระบวนการด้านสินเชื่อสำหรับธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ โดยถือ
ปฏิบัติให้สอดคล้องกับคุณสมบัติหรือประเภทของผู้ที่จะเข้าร่วมโครงการตามนโยบายรัฐที่ระบุในมติ
คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ กระบวนการด้านสินเชื่อ หมายถึง การทำธุรกรรมด้านสินเชื่อและการสอบ
ทานธุรกรรมด้านสินเชื่อ

การจัดชั้นสินทรัพย์ การกันเงินสำรอง และการคำนวณสินทรัพย์เสี่ยง กำหนดให้สถาบัน
การเงินเฉพาะกิจจัดชั้นสินทรัพย์และกันเงินสำรอง รวมทั้งคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงสำหรับธุรกรรมตาม
โครงการนโยบายรัฐ โดยแบ่งออกเป็นกรณีต่างๆ ดังนี้

ก. กรณีที่ไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาล (ส่วนที่ไม่ได้มีการชดเชยความ
เสียหายตามมติคณะรัฐมนตรี)

การจัดชั้นและกันเงินสำรอง กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจัดชั้นและกันเงินสำรอง ลูกหนี้ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดชั้นและการกันเงินสำรองของ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยง กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจคำนวณน้ำหนักความเสี่ยงตาม ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตของสถาบัน การเงินเฉพาะกิจ

ข. กรณีที่ได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาล (ส่วนที่เบิกชดเชยความเสียหาย ได้ตามมติคณะรัฐมนตรี)

การจัดชั้นและกันเงินสำรอง สามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงก่อนการขอเบิกงบประมาณชดเชยความเสียหาย กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจัด ชั้นลูกหนี้ดังกล่าวเป็นปกติ โดยไม่ต้องกันเงินสำรอง เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ชดเชยความเสียหายให้ทั้ง จำนวน

ช่วงหลังจากการขอเบิกงบประมาณชดเชยความเสียหาย กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ พิจารณาเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ก. ส่วนที่ขอเบิกงบประมาณและได้รับจัดสรร กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจัด ชั้นลูกหนี้ดังกล่าวเป็นปกติ โดยไม่ต้องกันเงินสำรอง เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ชดเชยความเสียหายให้ทั้ง จำนวน

ข. ส่วนที่ขอเบิกงบประมาณแล้วแต่ไม่ได้รับจัดสรร กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะ กิจจัดชั้นลูกหนี้ดังกล่าวเป็นปกติ โดยกันเงินสำรองสำหรับค่าเสียโอกาสจากการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาล ซึ่งอาจพิจารณาจากส่วนต่างระหว่างยอดที่ยังไม่ได้รับจัดสรรและมูลค่าปัจจุบัน ของกระแสเงินสดในอนาคตที่คาดว่าจะได้รับ (พิจารณาจากข้อมูลในอดีต) เนื่องจากแม้ว่ารัฐบาลเป็นผู้ชดเชยความเสียหายให้ทั้งจำนวน แต่การที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังไม่ได้รับจัดสรรในปีที่ขอเบิก งบประมาณนั้น อาจส่งผลต่อสภาพคล่องและการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้

การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยง กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงตาม ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงด้านเครดิตของสถาบัน การเงินเฉพาะกิจ โดยถือว่าเป็นลูกหนี้ที่ได้รับการค้ำประกันโดยรัฐบาลหรือลูกหนี้รัฐบาลแล้วแต่กรณี

การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง หนี้สำหรับธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ โดยให้ถือปฏิบัติตามแนวนโยบายการปรับปรุงโครงสร้าง หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

การประเมินราคาหลักประกันและอสังหาริมทรัพย์รอการขายที่ได้มาจากการชำระหนี้ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจประเมินราคาหลักประกันและอสังหาริมทรัพย์รอการขายที่ได้มาจากการชำระหนี้สำหรับธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ โดยให้ถือปฏิบัติตามแนวนโยบายการประเมินราคาหลักประกันและอสังหาริมทรัพย์รอการขายที่ได้มาจากการชำระหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ยกเว้นกรณีที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีประเภทหลักประกันแตกต่างจากที่กำหนดในแนวนโยบายดังกล่าว ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือกักธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรายกรณี

การบันทึกบัญชี กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจบันทึกบัญชีธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐตามหลักการของมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการรายงานทางการเงินที่กำหนดโดยสภาวิชาชีพบัญชี รวมทั้งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับอื่นๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง หากไม่มีมาตรฐานการบัญชีหรือมาตรฐานการรายงานทางการเงินใดกำหนดแนวปฏิบัติไว้ให้นำมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ มาตรฐานการรายงานทางการเงินระหว่างประเทศหรือมาตรฐานการบัญชีที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปมาถือปฏิบัติ

การจัดทำและการประกาศงบการเงิน กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจถือปฏิบัติตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่อง การจัดทำและการประกาศงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจแสดงรายการบัญชีที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐไว้เป็นส่วนหนึ่งของงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น โดยต้องเปิดเผยรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบัญชีธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐไว้เป็นรายการแยกต่างหากในหมายเหตุประกอบงบการเงิน

การแยกบัญชีออกจากกัน ระหว่างบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) ออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะทำให้เกิดความโปร่งใสและสามารถประเมินผลการดำเนินงาน ประเมินผลกำไรขาดทุน และประเมินความเสี่ยงของนโยบายภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ภาครัฐสามารถนำข้อมูลจากบัญชีธุรกรรมนโยบายภาครัฐมาเป็นข้อมูลในการประเมินการใช้จ่าย เพื่อที่จะสามารถตั้งงบประมาณชดเชยในกรณีเกิดความเสียหายหรือขาดทุนจากการดำเนินนโยบายภาครัฐแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการเกิดผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันเฉพาะกิจที่มีอยู่เดิมตามปกติ

แต่เนื่องด้วยสภาพบังคับดังกล่าวเป็นเพียงมติคณะรัฐมนตรีและร่างประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะออกมาเพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสภาพเป็นกฎหมาย ลำดับรอง ไม่มีความมั่นคงชัดเจนในทางกฎหมาย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจในหมวดเรื่องการตรวจสอบและจัดทำบัญชี ไม่ได้กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องทำการแยกบัญชีธุรกรรมภาครัฐ และไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ตรวจสอบบัญชี

ธรรมาภิบาล และหน้าที่ของรัฐบาลหรือกระทรวงการคลังที่จะต้องดำเนินการอย่างไรเมื่อเกิดผลร้ายได้หรือขาดทุนจากการดำเนินการตามนโยบายภาครัฐ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

ก. ควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงิน หรือบัญญัติในกฎหมายกลางที่ใช้กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กล่าวคือ ควรบัญญัติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดให้มีสภาพบังคับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐสภา เป็นต้น เพื่อที่จะได้รู้ถึงหน้าที่ของตนในการตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลกรณีการดำเนินนโยบายของภาครัฐโดยผ่านทางสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในส่วนขั้นตอน วิธีปฏิบัติ หรือรูปแบบการจัดทำบัญชี ควรกำหนดในกฎหมายลำดับรอง เพราะรายละเอียดมีจำนวนมากและเพื่อความสะดวกต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละยุคสมัย อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงการดำรงเงินกองทุนหรือการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ที่จะต้องมีการตราเป็นกฎกระทรวงใน 2 แห่ง ได้แก่ ธ.ก.ส. และ ธอท. อีกประการหนึ่งด้วย

ข. หลักเกณฑ์การบันทึกบัญชีในการจัดทำบัญชีธรรมาภิบาลนั้น จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และภาครัฐจะต้องกำหนดให้มีการบันทึกบัญชีในลักษณะเดียวกันตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อที่จะเป็นระบบเดียวกันในการจัดทำ และจะต้องเปิดเผยข้อมูลกรณีการจัดทำบัญชีธรรมาภิบาลเพิ่มเติมในหมายเหตุประกอบงบการเงินด้วย

ค. เร่งรัดให้มีการตราพระราชบัญญัติการเงินการคลัง เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานของเงินการคลังที่ดีของรัฐ โดยจะต้องระบุนโยบายการดำเนินงานตามบัญชีธรรมาภิบาลไปยังรัฐสภาด้วย เพื่อให้รัฐสภาในฐานะผู้ตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและผู้ตรวจสอบ ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ ได้ทราบถึงสถานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐและผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยผ่านทางสถาบันการเงินเฉพาะกิจอีกทางหนึ่งด้วยและจะต้องกำหนดกรอบหรือวงเงินในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจนด้วย

ง. ควรเพิ่มเติมนิยามในส่วนโครงการนโยบายรัฐให้หมายความรวมถึง การที่รัฐบาลสั่งการด้วยวิธีการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ในด้านการดำเนินงานตามนโยบาย (โครงการนโยบายรัฐ) หรือด้านอื่นที่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐ แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย กล่าวคือ การที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ในเรื่องต่างๆ เพื่อมีเป้าประสงค์เป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือให้มีผลลงในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อให้มีการดำเนินการตามนโยบายรัฐที่รัฐบาลต้องการอีกทางหนึ่งด้วย

2. การกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะต้องไม่มุ่งเน้นผลกำไร และการขยายตัวของสินเชื่อที่มากเกินไปจนเกินควร

การกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) นั้นจะต้องสะท้อนถึงการดำเนินงานตามพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นๆ โดยมุ่งแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินตามกลไกตลาดในสภาวะปกติ และแก้ไขปัญหาระบบการเงินในภาวะที่ไม่ปกติ หรือเติมเต็มช่องว่างทางการเงินให้สมบูรณ์ และการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ในส่วนระบบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินของผู้บริหารและคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะต้องปรับเปลี่ยนไม่ให้อ้างอิงกับผลกำไรที่มากเกินไปจนเกินควร เพราะอาจเป็นเหตุให้ผู้บริหารและคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจมุ่งดำเนินกิจการไปในลักษณะเร่งผลตอบแทนหรือบรรลุตามตัวชี้วัด (KPIs) มากกว่าการดำเนินกิจการไปตามพันธกิจหลัก รวมถึงอาจมิได้พิจารณาถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของเงินกองทุน

การกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) จะต้องเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจบริหารหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ได้อย่างเหมาะสม โดยหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) จะต้องไม่คงที่หรือลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีได้พิจารณาถึงบริบทหรือแนวโน้มในการให้สินเชื่อประกอบ และควรดำเนินการตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจว่าการบริหารจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) มีความเหมาะสม

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมกำกับด้านความเป็นเจ้าของ (Owner)

ก. สภาพปัญหาและผลกระทบ

จากการศึกษาพบว่า กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ผู้มีอำนาจควบคุมกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และแสดงออกโดยการให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่ต้องการ และการแต่งตั้งกรรมการเข้าไปบริหารในสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นๆ แต่การแต่งตั้งกรรมการเข้าไปบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่จัดตั้งของแต่ละแห่ง ซึ่งแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน เช่น

กรณีการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่ง จะมีบัญญัติใน ธอส. และ ธ.ก.ส. แต่ใน ธ.ออมสิน และ ธอท. ไม่มีกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง ในส่วนการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการที่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ธ.ออมสิน ธอส. ธ.ก.ส. ส่วน ธอท. จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ถือหุ้น และในกรณีการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหาร ธอท. จะต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นไม่ต้องได้รับการเห็นชอบ อีกทั้งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจ วิธีการนับจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐวิสาหกิจ วิธีการสรรหาผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ โดยให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารโดยมี

หลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนกำหนดให้พิจารณาแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งจากบัญชีรายชื่อกรรมการไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการอื่นของรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย

ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 ร่างประกาศ/นโยบาย เพื่อที่จะประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ. 2559 แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับธรรมาภิบาล ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
2. หลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
3. อำนาจหน้าที่ของกรรมการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสำคัญสูงสุด

กรณีการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งแต่ละแห่งมีการบัญญัติไว้แตกต่างกันบางประการ คือ ธ.ก.ส. จะต้องได้รับการอนุมัติเพิ่มทุนจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นไม่มีบัญญัติไว้โดยตรง เป็นต้น และเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2558 ได้มีผลบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ.2558 ในการพิจารณาเพิ่มทุน โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ 2 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อความเท่าเทียมกันระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงินและเอกชนนั้น แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้จะมีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามมาตรา 15 ที่กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตามอัตราที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลังประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 1 ต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน อันเป็นลักษณะที่ใกล้เคียงกับกองทุนคุ้มครองเงินฝากซึ่งมีการเรียกเก็บจากสถาบันการเงินของเอกชน แต่ไม่สามารถกระทำได้จริง เนื่องจากการคุ้มครองเงินฝากของประชาชนผู้ฝากเงินยังคงเป็นการคุ้มครองแบบรัฐบาลเป็นประกันหรือเปรียบได้ว่าเป็นการคุ้มครองแบบเต็มจำนวน แต่ในกรณีของเอกชนจะเป็นการคุ้มครองที่มีการจำกัดวงเงินคุ้มครองไว้ และเงินกองทุนดังกล่าวยังนำไปใช้ในการอุดหนุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ไม่ใช่ตัวกลางทางการเงิน (ทำธุรกรรมด้านสินเชื่อเท่านั้น) ที่ประสบปัญหา จึงอาจกล่าวได้ว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นมีต้นทุนการดำเนินงานที่ต่ำกว่าสถาบันการเงินของเอกชน อีกทั้งเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยไม่จำเป็น เพราะผลกำไรที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีได้ในแต่ละปีและจะถูกนำส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป เป็นเหตุให้ยอดรายได้ที่จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินจะต้องลดลงตามไปด้วย

ประการที่สอง เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ อื่นที่ประสบปัญหานั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงประเด็น เพราะการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่จะเกิดผลขาดทุนได้นั้นมีสาเหตุมาจาก 2 กรณี คือเกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล หรือเกิดจากการดำเนินงานหรือการบริหารจัดการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ผิดพลาดเอง เช่น ปัญหาหนี้เสียหรือด้อยคุณภาพ การลงทุนที่ไม่ก่อเกิดประโยชน์ เป็นต้น การที่รัฐบาลนำเงินกองทุนดังกล่าวเข้าไปเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบปัญหาในกรณีปัญหามีสาเหตุมาจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ผิดพลาดเองนั้นจึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง และการเพิ่มทุนด้วยวิธีการตามพระราชบัญญัติกองทุนฯ เป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ขัดกับหลักวินัยทางการเงินการคลังที่ดี กล่าวคือ ผลกำไรที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีได้ในแต่ละปีและจะถูกนำส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และเมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจประสบปัญหาภาครัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้จะต้องพิจารณาจ่ายผ่านวิธีการงบประมาณโดยรัฐสภา แต่เมื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกองทุนฯ นี้ จะเป็นการพิจารณาจ่ายผ่านโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

จึงเป็นประเด็นว่าอำนาจความรับผิดชอบ เหนือในการควบคุมกำกับ และการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีผลกระทบโดยตรงต่อเรื่องธรรมาภิบาลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันเนื่องมาจากการกำกับดูแล โครงสร้าง องค์กรประกอบ ความเป็นอิสระ ของคณะกรรมการการ ตลอดจนการบริหารสิทธิของผู้ถือหุ้นหรือผู้มีส่วนได้เสีย นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละแห่งของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอันมีลักษณะแตกต่างกันไป และมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ซึ่งถูกบังคับบัญชาโดยตรงจากนายกรัฐมนตรีผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงอาจเกิดการแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และคณะกรรมการหรือผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจอาจบริหารงานขาดความระมัดระวังหรือความรับผิดชอบในการตัดสินใจ อันขัดกับหลักการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Duty of loyalty) และหลักความระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Duty of care) เพราะเมื่อบริหารงานหรือตัดสินใจผิดพลาด ก็ยังจะได้รับการเพิ่มทุนรัฐบาลเพื่อให้ความช่วยเหลือในฐานะเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นอยู่แล้ว เป็นต้น

ข. แนวทางแก้ไข

1. สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องยุบรวม ยกเลิก หรือล้มได้

เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการส่งผ่านเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจตามโครงการต่างๆ เพื่อที่จะให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเอกชนให้เข้าถึงบริการทางการเงินได้ในภาค

เศรษฐกิจหรือธุรกิจต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น ดังนั้น เมื่อการบริการทางการเงินเอกชนและประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นในการมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาคนี้ๆ อีกต่อไป เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะเป็นการแข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชนหรือธนาคารพาณิชย์ และกรณีหากสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องล้มลง การคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนตามกฎหมายไม่ควรมีบัญญัติไว้ แต่ควรบัญญัติไว้เป็นการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดจำนวน เช่นเดียวกับสถาบันการเงินของเอกชนหรือธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาความเสี่ยงทางจริยธรรมหรือความเสี่ยงในพฤติกรรมชักนำ (Moral Hazard) กล่าวคือ ในแง่ของผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจจะบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น เพื่อหวังให้ได้ผลกำไรสูงสุด และในแง่ของประชาชนผู้ฝากเงิน ที่มุ่งหวังผลตอบแทนที่สูงและเงินฝากจะได้รับคืนเต็มจำนวนเป็นหลักจึงทำให้อาจจะไม่คำนึงถึงความมั่นคงของสถาบันการเงิน

2. ควรให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานตรวจสอบและกำกับดูแล และมีอำนาจสั่งการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้

เนื่องด้วยปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีศักยภาพที่เพียงพอในการตรวจสอบกำกับดูแล ทั้งในเรื่องบุคลากร ความเชี่ยวชาญ เป็นต้น ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระจากส่วนกลางหรือรัฐบาลอยู่แล้ว ฉะนั้น เมื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบจะเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อนที่มีหน่วยงานตรวจสอบและหน่วยงานควบคุมกำกับหรือเจ้าของเป็นหน่วยงานเดียวกัน ตลอดจนเป็นการป้องกันการแทรกแซงการดำเนินงานจากฝ่ายการเมืองได้ในระดับหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป อันมีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่แล้วอีกด้วย เช่น กรณีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะต้องได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติและได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนด้วยเสมอ เพราะเป็นการตรวจสอบและกลั่นกรองเพื่อที่จะได้บุคคลที่เหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้มีความมั่นคงในสถาบันการเงิน และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลที่ดีอันจะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจและผู้มีส่วนได้เสียทุกคน

3. กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องสอดคล้องกับวินัยทางการเงินการคลังที่ดี

ตามพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 มาตรา 17 ถึง 23 กำหนดให้ การพิจารณาอนุมัติการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น เมื่อกระทรวงการคลังเห็นสมควรให้ใช้เงินกองทุนเพื่อการเพิ่มทุน พร้อมกับคณะกรรมการกองทุนพิจารณาจัดสรรเงินแล้ว และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณมีความเห็นประกอบ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ซึ่งแต่เดิมการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นจะกระทำได้ด้วยวิธีงบประมาณเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจทำแผนการเพิ่มทุน สคร. และ สศค. พิจารณาแผนการเพิ่มทุน พร้อมทำบทวิเคราะห์ที่เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีตามลำดับ จะต้องให้สำนักงบประมาณพิจารณาบรรจุในร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีต่อไป และท้ายสุดแผนการเพิ่มทุนจะเข้าสู่การพิจารณาและเห็นชอบอนุมัติโดยกระบวนการรัฐสภา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจ่ายเงินเพื่ออุดหนุนเพิ่มทุนด้วยวิธีการตามพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 เป็นการบั่นทอนและไม่สอดคล้องวินัยการเงินการคลังที่ดี กล่าวคือ การพิจารณาจ่ายเงินของรัฐนั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา แต่เนื่องด้วยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เงินดังกล่าวเป็นเงินนอกงบประมาณ แม้จะเข้าข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 ที่กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการ แต่เงินกองทุนเป็นเงินที่หักจากยอดเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันมีผลโดยตรงต่อกำไรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่จะต้องลดลงและจะต้องนำส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินในทุกปีอยู่แล้วเสมอมา เมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องการเพิ่มทุนก็จะได้รับการพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามวิธีงบประมาณโดยผ่านกระบวนการในระบบรัฐสภา แต่ปัจจุบันการพิจารณาอนุมัติเพิ่มทุนจะกระทำการโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น คือ ผ่านทางคณะรัฐมนตรี

ฉะนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินกองทุนเป็นไปอย่างโปร่งใส และสอดคล้องกับวินัยการเงินการคลังที่ดี จึงขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือดำเนินการดังนี้

- ก. การเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา พร้อมกับมีการประเมินผลกระทบ รายงานการบริหารความเสี่ยงและความจำเป็น
- ข. การจ่ายเงินและรับเงินของกองทุนจะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ และเผยแพร่ต่อสาธารณชน
- ค. เร่งรัดให้มีการตราพระราชบัญญัติการเงินการคลัง เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานของการเงินการคลังที่ดีของรัฐ และกำหนดเกณฑ์หรือวงเงินในการใช้จ่ายเงิน เช่น ในเรื่อง

นโยบายการคลังในแต่ละปีทำได้แต่ไม่เกินตามที่ระบุไว้ ในเรื่องนี้สาธารณสุขในแต่ละปีทำได้แต่ไม่เกินตามที่ระบุไว้ ในเรื่องการตั้งบจกเงินในแต่ละปีไม่เกินตามที่ระบุไว้ เป็นต้น

ง. เร่งรัดให้มีการตราพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

สืบเนื่องจากในปัจจุบัน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เมื่อการประชุมครั้งที่ 1/2559 วันที่ 18 มกราคม 2559 เวลา 09.00 น. ณ ห้องสีเขียว ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

ก. กำหนดเป้าหมาย นโยบาย และแนวทางการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ ที่ชัดเจน โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศและให้บริการสาธารณะ

ข. ส่งเสริมให้มีระบบการกำกับดูแลและบริหารจัดการอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และป้องกันการแทรกแซงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมระบบการชดเชยต้นทุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ค. กำหนดกลไกให้รัฐวิสาหกิจมีส่วนร่วมในการสรรหากรรมการที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ เพื่อส่งเสริมให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและองค์ความรู้ที่เหมาะสม เพื่อบริหารรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องต่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

ง. กำหนดแนวทางการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีการดำเนินการตามแผนและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

จ. จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นคณะกรรมการกลางเพื่อกำกับและพัฒนานโยบายรัฐวิสาหกิจ และบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ช. จัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติเพื่อเป็นกลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาศักยภาพการลงทุนของรัฐ รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทให้มีความพร้อมในการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นรัฐวิสาหกิจตามนิยามในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้จะไม่ใช่บริษัทที่จะต้องโอนหุ้นให้ไปอยู่ภายใต้การถือหุ้นของบรรษัทวิสาหกิจ แต่ก็อยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ด้วย โดยคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กล่าวคือ คนร. จะเป็นผู้จัดทำแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ เสนอแนะนโยบาย แนวทางในการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจต่อผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล ตลอดจนกำกับดูแลการดำเนินงาน การประเมินผล

การดำเนินงาน แนวทางการกำกับดูแลที่ดี และกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ เช่น ในกรณีการสรรหากรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน เฉพาะกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเมื่อตำแหน่งกรรมการว่างลง ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น เสนอรายชื่อบุคคลที่มีความสามารถสอดคล้องกับสมรรถนะหลักที่คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจกำหนดเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เพื่อที่จะเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาคัดเลือกและเสนอชื่อต่อผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการในสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นลำดับไป และเมื่อกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจพ้นจากตำแหน่งในคราวเดียวกันเกินกว่ากึ่งหนึ่งขององค์ประกอบคณะกรรมการนั้น ให้คณะกรรมการกลั่นกรองกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอรายชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการพัฒนาและสร้างมาตรฐานในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้มีความเป็นระบบ มีเอกภาพ มีความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องต่อหลักธรรมาภิบาล และสอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จึงเป็นกฎหมายที่สามารถกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวมได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากการเมืองที่ไม่เหมาะสมเพื่อลดโอกาสที่จะนำรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจไปใช้ในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังที่ไม่รับผิดชอบได้ดีในระดับหนึ่ง แต่เนื่องด้วยสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งในสาขาด้านการเงินที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษที่มีธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลตรวจสอบอยู่ด้วย ฉะนั้น หน่วยงานตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องพิจารณาถึงแนวทางการตรวจสอบและกำกับดูแลให้สอดคล้องกันกับธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อความเป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายกลางในการควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน

ก. สภาพปัญหา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่าแต่ละแห่งจะมีการจัดตั้งและการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารนั้นๆ ซึ่งพระราชบัญญัติในแต่ละฉบับมีการบัญญัติขึ้นในเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป ทำให้เนื้อหาของแต่ละพระราชบัญญัติที่จัดตั้งมีความเข้มงวดแตกต่างกันออกไปตามแต่ละยุคแต่ละสมัย จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายที่จัดตั้งแต่ละฉบับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา จะเพิ่มมาตรการการควบคุมกำกับดูแลเพิ่มมากขึ้นตามพัฒนาการและความซับซ้อนทางเศรษฐกิจและสังคมที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ดังจำนวนมาตรา

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นๆ และตามตารางเปรียบเทียบ บทบัญญัติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินที่กล่าวมาแล้วในบท 3 นั้น แม้จะมีกฎหมายลำดับรองออกมากำกับดูแลด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการดำรงเงินกองทุน การดำรงเงินสดสำรองและสินทรัพย์สภาพคล่องนั้น เป็นการออกมากำกับเฉพาะธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยเท่านั้น และยังขาดกฎหมายลำดับรองที่ใช้กำกับเรื่องความเสี่ยงและเรื่องธรรมาภิบาลอีกด้วย

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่บังคับใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์การกำกับดูแลของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจในแต่ละแห่งจะมีบทบัญญัติในการควบคุมกำกับที่แตกต่างกันไปในแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นล้วนแต่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งๆ ที่ดำเนินกิจการทางการเงิน และยังคงปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอื่นอีกจำนวนมาก และจากการศึกษาสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินทั้ง 4 สถาบันการเงินนี้พบว่า จะดำเนินกิจกรรมทางการเงินทั้งในด้านให้สินเชื่อแก่ประชาชนและมีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไปอีกด้วย อันมีลักษณะดำเนินกิจการคล้ายคลึงกับธนาคารพาณิชย์อย่างยิ่ง ต่างกันที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้มีหน้าที่เพิ่มเติมที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐ เพราะรัฐในฐานะเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่มีอำนาจควบคุมกิจการให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินกิจกรรมทางการเงินไปตามความต้องการหรือนโยบายรัฐที่วางไว้ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ต่างๆ และองค์กรในการกำกับดูแลและตรวจสอบสมควรแยกต่างหากกับองค์กรความเป็นเจ้าของเพื่อมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interests) และเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้มั่นคง บรรลุตามพันธกิจวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และบริหารทรัพย์สินของชาติและของผู้ฝากเงินให้เกิดมูลค่าและประโยชน์สูงสุด

ข. ผลกระทบ

ผลกระทบจากปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎเกณฑ์กลางในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นการเฉพาะนั้นสามารถแบ่งแยกออกเป็น 2 ด้าน ดังนี้

1. ผลกระทบต่อภาครัฐในฐานะเจ้าของ และองค์กรกำกับดูแล

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ผู้มีอำนาจควบคุมกิจการ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐให้เป็นไปตามความต้องการของตน โดยจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง เพื่อเติมเต็มช่องว่างสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกประการ เป็นเหตุให้รัฐบาลจะตัดสินใจหรือดำเนินนโยบายใดๆ ต้องอยู่ในกรอบแห่งกฎหมาย แต่เนื่องด้วยกฎหมายที่กำหนดจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นแต่ละแห่งนั้น ถูกจัดตั้งขึ้นตามแนวคิดและความต้องการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในขณะนั้น ประกอบกับอยู่ในรูปแบบกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และมีการตรากฎหมายอื่นๆ มากำกับอีกในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น ซึ่งจะตราโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแต่กรณี เป็นเหตุให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น กระทำได้ยาก ดังนั้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปได้ ประกอบกับเมื่อเวลาผ่านไปหลายสิบปี สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยนแปลงไปและมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นเป็นอย่างมาก รัฐบาลอาจจะต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สนองความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคแต่ละสมัยได้ทันทั่วถึงที่จะกระทำได้อย่าง

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะต้องปฏิบัติตนในฐานะภาครัฐที่เป็นองค์กรกลางในการกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น กล่าวคือ การที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะเจ้าของ และในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ เป็นองค์กรเดียวกัน แม้จะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็เป็นที่สงสัยได้ว่าการทำหน้าที่ในฐานะเจ้าของและหน่วยงานตรวจสอบกำกับดูแลจะมีการเอื้อประโยชน์ต่อกัน อันอาจเกิดการทับซ้อนซึ่งผลประโยชน์ หรือผลประโยชน์ขัดกันได้ เป็นเหตุให้การดำเนินงานหรือควบคุมกิจการในฐานะเจ้าของ และการกำกับดูแลในฐานะหน่วยงานภาครัฐไม่มีความโปร่งใส และขาดความน่าเชื่อถือได้ในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบได้ และไม่สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือขัดกับหลักธรรมาภิบาลได้

อีกประการหนึ่ง แม้กระทรวงการคลังในฐานะองค์กรกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจในแต่ละแห่งนั้น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังในการกำกับและควบคุมดูแลทั้งในด้านนโยบายและด้านความมั่นคง แต่จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 กระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งได้ดำเนินการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์อยู่แล้ว เนื่องจากเห็นว่ามีความเสี่ยงเพียงพที่จะประเมิน ตรวจสอบความมั่นคงทางการเงินได้

แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่มีอำนาจสั่งการใดๆ อำนาจสั่งการดังกล่าวยังคงอยู่ที่กระทรวงการคลังเช่นเดิม และในปัจจุบัน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2557 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ที่มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแล โดยมีหน้าที่ครอบคลุมถึงการออกกฎเกณฑ์กำกับดูแล การตรวจสอบความเหมาะสมของผู้บริหาร ติดตามและตรวจสอบ รวมถึงการสั่งการให้มีการแก้ไขปัญหา ส่วนงานด้านกำกับนโยบายและการกำกับในฐานะผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการ ยังคงเป็นของกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่าการมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามากำกับดูแลแทนกระทรวงการคลังไม่สามารถกระทำได้หมดทุกประการ เนื่องจากกฎหมายในพระราชบัญญัติจัดตั้งในแต่ละพระราชบัญญัติ บัญญัติไว้แตกต่างกัน เช่น ในเรื่องการจัดตั้งสำนักงานสาขา หรือตัวแทน จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเสียก่อน ได้แก่ ธ.ก.ส. และ ธอท. แต่ใน ธ.ออมสิน และ ธอส. ไม่มีบัญญัติให้จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีโดยตรง มีเพียงแต่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลเป็นการทั่วไปเท่านั้น จึงเป็นปัญหาที่อาจสงสัยได้ว่า จะต้องได้รับอนุมัติเสียก่อนทุกครั้งหรือไม่ และกรณีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญา อันจะมีสภาพบังคับให้ประชาชนทั่วไปหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เกรงกลัวการกระทำผิดหรือต้องรับผิดตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษต่างๆ นั้น ในแต่ละพระราชบัญญัติจัดตั้งก็จะบัญญัติไว้แตกต่างกันอย่างมาก เช่น ธ.ออมสิน ไม่มีการบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ แต่ ธอท. มีการบัญญัติบทกำหนดโทษไว้หลายฐานความผิด เป็นต้น

ดังนั้น จึงอาจเปรียบได้ว่าการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐนี้ ขาดความเป็นกลางและความเสมอภาคกัน อันมีสาเหตุหลักมาจากการไม่มีกฎเกณฑ์กลางในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ และความแตกต่างในพระราชบัญญัติจัดตั้งที่จัดตั้งขึ้นในยุคสมัยที่แตกต่างกันเป็นอันมาก

2. ผลกระทบต่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นๆ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นๆ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่จัดตั้งของตนในแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจและจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย อีกทั้งต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาลในฐานะเจ้าของอีกประการหนึ่ง แต่ด้วยกฎหมายจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินที่จัดตั้งนั้น ได้บัญญัติให้มีการประกอบการดำเนินงานที่แตกต่างกัน มีเครื่องมือทางการเงินที่แตกต่างกัน เช่น ในการระดมเงินฝากที่โดยการออกจำหน่ายในรูปแบบสลากและมีการเสี่ยงโชคลุ้นรางวัลนั้นสามารถกระทำได้ 2 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน เรียกว่า สลากออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เรียกว่า สลาก ธ.ก.ส. ส่วนอีก 2 ธนาคาร คือ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย และ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ไม่สามารถระดมเงินฝากในรูปแบบนี้ได้ เป็นต้น ในส่วนการกำกับดูแล

และการตรวจสอบก็จะดำเนินการแตกต่างกัน ทั้งในเรื่องบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามของธนาคาร เกี่ยวกับการจัดการ เกี่ยวกับการกำกับและการควบคุม เกี่ยวกับการอำนาจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในการกำกับดูแล และเกี่ยวกับการกำหนดโทษ เป็นต้น เป็นเหตุให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ดำเนินการหรือบริหารงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นเหตุให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจในด้านต่างๆ เช่น ด้านความมั่นคงทางการเงิน เรื่องการดำรงเงินกองทุน และการดำรงเงินสดสำรอง และดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง จะมีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นการเฉพาะกับ ธ.ก.ส. และ ธอท. เท่านั้น ในส่วน ธ.ออมสิน และ ธอส. ไม่มีการกำหนดไว้ เนื่องจากอาจจะเห็นว่า ธ.ออมสิน และ ธอส. มีการบัญญัติให้เป็นธนาคารของรัฐที่มีรัฐบาลเป็นประกัน เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือแก่ประชาชน โดยทั่วไป แต่เพื่อการดำเนินงานสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นไปอย่างระมัดระวัง มีความมั่นคง สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อที่จะสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินเพิ่มทุนหรืออุดหนุนจากภาครัฐในฐานะเจ้าของสมควรมีการกำหนดเช่นกัน

ค. แนวทางแก้ไข

ควรร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาขึ้นมากำกับดูแลเป็นการทั่วไป

จากการศึกษาการควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของประเทศมาเลเซีย ในบทที่ 4 พบว่า ประเทศมาเลเซียมีรูปแบบโดยการใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศอย่างหนึ่งของรัฐบาล และเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาด ในภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง ภาคโครงสร้างพื้นฐาน ภาคการพาณิชย์นาวี ภาคส่วนการส่งออก และภาคอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงที่เงินทุนมากซึ่งมีความสำคัญเชิงกลยุทธ์ต่อประเทศ อันมีลักษณะคล้ายกับประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยที่ประเทศมาเลเซียจะใช้ชื่อเรียกว่า “สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา” (Development Financial Institutions (DFIs)) เป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 2002 จะมีสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาที่ถูกควบคุมและกำกับดูแลมีจำนวน 6 สถาบัน โดยแต่ละสถาบันจะขึ้นอยู่กับมาตรฐานข้อบังคับ การควบคุมและการกำกับดูแลกิจการภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อพัฒนานี้ทั้งสิ้น

สถาบันการเงินที่ถูกบังคับภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 2 (1) แห่ง พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 2002 ได้แก่ Bank Pembangunan Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการพัฒนา), Bank Perusahaan Kecil & Sederhana Malaysia Berhad (ธนาคารอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง), Export-Import Bank of Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า), Bank Kerjasama Rakyat Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการสหกรณ์),

Bank Simpanan Nasional (ธนาคารออมสิน) และ Bank Pertanian Malaysia Berhad (ธนาคารเพื่อการเกษตร)

หากเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทย จะได้ดังนี้

1. SME Bank เปรียบได้กับ ธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
2. Bank Pembangunan Malaysia Berhad ไม่มีในประเทศไทย
3. Bank Kerjasama Rakyat Malaysia Berhad เปรียบได้กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
4. EXIM Bank หรือ Export-Import Bank of Malaysia Berhad เปรียบได้กับ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า
5. Bank Simpanan Nasional เปรียบได้กับ ธนาคารออมสิน
6. Bank Pertanian Malaysia Berhad หรือ Agrobank เปรียบได้กับ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ดังนั้น ในพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาที่จะนำบังคับใช้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ควรนำรูปแบบการกำกับดูแลของประเทศมาเลเซียมาใช้ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่นเดียวกับธนาคารกลางของประเทศมาเลเซีย เนื่องด้วยปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีศักยภาพที่เพียงพอในการตรวจสอบกำกับดูแล ทั้งในเรื่องบุคลากร ความเชี่ยวชาญ เป็นต้น ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระจากส่วนกลางหรือรัฐบาลอยู่แล้ว ฉะนั้น เมื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมกำกับตรวจสอบจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อนที่มีหน่วยงานตรวจสอบและหน่วยงานควบคุมกำกับหรือเจ้าของเป็นหน่วยงานเดียวกัน ตลอดจนเป็นการป้องกันการแทรกแซงการดำเนินงานจากฝ่ายการเมืองได้ในระดับหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป อันมีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่แล้วอีกด้วย
2. กำหนดให้กระทรวงการคลังยังคงไว้ซึ่งหน่วยงานกำกับด้ำนนโยบาย โดยแสดงออกในฐานะเจ้าของผู้มีอำนาจควบคุมกิจการเท่านั้น

3. ควรกำหนดในเรื่องการกำกับดูแล การบริหารกิจการ และส่วนเจ้าของ โดยจะต้องกล่าวถึงที่สำคัญเช่น คุณสมบัติของประธานกรรมการ กรรมการ และผู้จัดการที่เหมาะสม ผลของการไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม หรือข้อยกเว้น การเปิดเผยผลประโยชน์หรือส่วนได้เสีย การได้มาซึ่งผลประโยชน์ในหุ้น การรายงานการได้มา การเปลี่ยนอำนาจควบคุม การรวมหรือควบรวมกิจการ ผลของการฝ่าฝืน การของคำสั่งของเบื้องต้นของธนาคารแห่งประเทศไทย และการควบคุมให้คำสั่งนั้นมีผล เป็นต้น

4. ควรกำหนดในเรื่องข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ โดยจะต้องกล่าวถึงที่สำคัญเช่น การเพิ่มทุนหรือให้ความช่วยเหลือ ข้อจำกัดหรือข้อห้ามของกิจการ การควบคุมจำกัดการให้สินเชื่อ การเปิดเผยส่วนได้เสียของกรรมการ และการลงทุนในสินทรัพย์ เป็นต้น

5. ควรกำหนดในเรื่องการกำกับดูแลด้านความมั่นคง โดยจะต้องกล่าวถึงที่สำคัญเช่น การจัดทางการเงิน เงินทุนประจำปี การจ่ายเงินปันผล การดำรงไว้ซึ่งสินทรัพย์สภาพคล่อง การดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุน การดำรงไว้ซึ่งเงินทุนสำรอง ข้อกำหนดในเรื่องของความระมัดระวังอื่นๆ และการแก้ไขวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น

6. ควรกำหนดในเรื่องการควบคุมกรณีไม่อาจชำระหนี้ได้ โดยจะต้องกล่าวถึงที่สำคัญเช่น สิ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงปฏิบัติ สิ่งที่กระทรวงการคลังควรปฏิบัติ การลดทุน การขยายขอบเขตการควบคุม และการอนุญาตให้ผ่อนเวลาชำระหนี้ เป็นต้น

7. ควรกำหนดในเรื่องผู้สอบบัญชีและการบัญชี โดยจะต้องกล่าวถึงที่สำคัญเช่น คุณสมบัติผู้สอบบัญชี รายงานของผู้สอบบัญชี ข้อมูลสำหรับผู้สอบบัญชี รายงานประจำปี ผลตอบแทน และมาตรฐานบัญชี เป็นต้น

8. ควรกำหนดในเรื่องการตรวจสอบและการสืบสวน โดยจะต้องกล่าวถึงสิ่งที่สำคัญเช่น การตรวจสอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย อำนาจของรัฐมนตรีในการตรวจสอบโดยตรง หน้าที่ในการเข้าถึงเอกสารและข้อมูล การตรวจสอบบุคคล อำนาจของเจ้าหน้าที่สอบสวน อำนาจผู้ตรวจสอบหลักฐานที่ยอมรับได้ การค้นหาบุคคล การแปลเอกสาร การขนส่ง การยึดและการปล่อยซึ่งสินทรัพย์ บันทึกรายงานหรือเอกสาร การรายงานต่อรัฐมนตรี และอำนาจของรัฐมนตรี เป็นต้น

9. ควรกำหนดในเรื่องความรับผิด โดยจะต้องกล่าวถึงสิ่งที่สำคัญเช่น การกระทำผิดโดยทั่วไป การปกปิดการทำความผิดและการทำลายเอกสาร การทำความผิดของนิติบุคคล การทำความผิดรายบุคคล การร่วมกันทำความผิด ความผิดฐานพยายาม ตระเตรียมการ สนับสนุน และสมรู้ร่วมคิด การชดใช้ค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน และการห้ามรับของตอบแทน เป็นต้น

10. ควรกำหนดในเรื่องอื่นๆ โดยจะต้องกล่าวถึงสิ่งที่สำคัญเช่น การเปิดเผยข้อมูล การขัดกันแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ การแก้ไข การปรับใช้กฎหมายอื่นๆ การออกแนวปฏิบัติ การเสนอข้อมูลและสถิติ การรับของกำนัล ค่านายหน้า เป็นต้น

11. ควรกำหนดในเรื่องหลักเกณฑ์การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ เป็นต้น

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน อันมีลักษณะเดียวกันกับสถาบันการเงินอื่นของเอกชน

5.3.1 ปัญหากรณีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป

ก. สภาพปัญหาและผลกระทบ

ในปัจจุบันผลิตภัณฑ์ด้านเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน กับธนาคารพาณิชย์ มีหลากหลายลักษณะ หลายรูปแบบ โดยประเภทของบัญชีเงินฝากที่มีลักษณะคล้ายกันสามารถแบ่งได้ 3 ประเภทใหญ่ คือ เงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำ และเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งแต่ละสถาบันการเงินอาจจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป อาจสรุปได้ดังนี้

1. บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ (Savings Account) เป็นบัญชีเงินฝากที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาและไม่มีการจำกัดจำนวนครั้งในการฝากถอน มีการกำหนดเงินฝากขั้นต่ำในระดับต่ำ และมีผลตอบแทนหรืออัตราดอกเบี้ยค่อนข้างต่ำเช่นกัน รวมทั้งมีการคิดดอกเบี้ยเป็นรายวัน

2. บัญชีเงินฝากประจำ (fixed deposit account) เป็นบัญชีเงินฝากที่มีกำหนดระยะเวลาการฝากถอนที่แน่นอน เช่น 3 เดือน 6 เดือน หรือ 1 ปี เป็นต้น มีผลตอบแทนหรืออัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าการฝากแบบออมทรัพย์ และหากผู้ฝากเงินต้องการได้รับดอกเบี้ยตามเงื่อนไขจะต้องไม่ถอนเงินออกจากบัญชีนี้ก่อนครบกำหนด

3. บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน (current account) เป็นบัญชีเงินฝากที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา ไม่มีสมุดคู่ฝาก แต่สถาบันการเงินจะจัดส่งสเตทเมนต์ (statement) ให้ผู้ฝากเงินทราบทางไปรษณีย์หรือทางอิเล็กทรอนิกส์แทน และจะไม่มีผลตอบแทนหรือดอกเบี้ยให้ บัญชีนี้สามารถใช้เช็คในการเบิกจ่ายเงินได้ รวมถึงสามารถขอใช้วงเงินเบิกเกินบัญชี แต่จะต้องเสียดอกเบี้ยเฉพาะเงินส่วนที่เบิกเกินบัญชีตามระยะเวลาที่เบิกเกินบัญชีนั้นด้วย

นอกจากบัญชีเงินฝากหลัก 3 ประเภทใหญ่แล้ว ยังมีบัญชีอีก 3 ประเภท คือ

1. บัญชีเงินฝากประจำรายเดือนแบบปลอดภาษี เป็นบัญชีเงินฝากประจำที่ได้รับการยกเว้นภาษี และต้องฝากเงินเป็นประจำทุกๆ เดือนเป็นจำนวนเท่ากันตลอดอายุสัญญาตามที่ตกลงไว้ ทั้งนี้ 1 คนต่อ 1 สิทธิ์ เท่านั้น

2. บัญชีเงินฝากแบบขั้นบันได (step-up account) เป็นบัญชีเงินฝากที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยแตกต่างกันเป็นช่วงๆ เหมือนขั้นบันได

3. บัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ เป็นบัญชีเงินฝากที่ใช้สกุลเงินต่างประเทศ จึงทำให้สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้โดยไม่ต้องมีการแลกเปลี่ยนเงินตรา ทั้งนี้ สามารถเปิดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ เงินฝากประจำ และเงินฝากกระแสรายวัน ได้ทั้งหมด และการฝากเงินประเภทนี้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

แต่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ กับธนาคารพาณิชย์ จะมีผลิตภัณฑ์ด้านเงินฝากที่ต่างกันประการหนึ่ง กล่าวคือ จะสามารถทำได้ในเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ แต่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถทำได้ คือ สลากออมทรัพย์ (ออกโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธ.ก.ส.) สลากออมสิน (ออกโดยธนาคารออมสิน) เรียกว่า “ผลิตภัณฑ์คล้ายเงินฝาก” ซึ่งสลากออมทรัพย์หรือสลากออมสิน เป็นการฝากเงินของผู้ที่ขอลุ้นรางวัล มีการจำหน่ายเป็นหน่วย และมีกำหนดอายุที่แน่นอน เช่น อายุ 3 ปี หรือ 5 ปี และมีการจ่ายดอกเบี้ยตามจำนวนปีที่ถือครอง พร้อมทั้งสามารถลุ้นรางวัลได้ทุกงวดจนกว่าครบอายุสลาก สาเหตุที่ห้ามไม่ให้ธนาคารพาณิชย์ออกผลิตภัณฑ์ดังกล่าว เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์แจกเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดนอกจากดอกเบี้ย โดยการจัดรายการชิงโชคหรือจับสลากให้แก่ลูกค้า เว้นแต่เป็นของกำนัลแก่ลูกค้าในโอกาสอันเป็นประเพณีนิยมที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป นอกจากนี้ ยังไม่อนุญาตให้มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายที่เข้าข่ายเป็นการพนันด้วย อันมีสาเหตุมาจากการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายในลักษณะของการชิงโชคหรือการจับสลากนั้น ธนาคารพาณิชย์จะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ฝากเงินได้รับผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ยน้อยลง และไม่สามารถเปรียบเทียบผลตอบแทนที่แท้จริงระหว่างธนาคารได้อีกด้วย¹⁹⁹ รวมทั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเสถียรภาพสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเรื่องการระดมเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยที่ผู้ฝากเงินควรต้องได้รับความเป็นธรรม (Fairness to Customer) ที่เน้นถึงความโปร่งใส โดยต้องถือปฏิบัติ เช่น จะต้องทำการเปิดเผยข้อมูลและคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น²⁰⁰ ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.80/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยส่วนลด ค่าบริการต่างๆ และเบี้ยปรับสำหรับธนาคารพาณิชย์ ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2551 ประกอบกับตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในเรื่องสิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง

¹⁹⁹ หนังสือเวียนธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธพท.ผนส.(23)ว. 1335/2553 เรื่องซักซ้อมวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยเงินฝาก ลงวันที่ 7 กันยายน 2553

²⁰⁰ หนังสือเวียนธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธพท.ผนส.(23)ว. 436/2553 เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมทางการตลาดด้านการระดมเงินฝาก ลงวันที่ 17 กันยายน 2554

และเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงผลตามความเป็นจริงและปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภค รวมตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิด ในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรมนั้น

เมื่อปีบัญชี 2557 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีเงินรับฝาก จำนวน 1,233,956 ล้านบาท โดยคิดสัดส่วนสลากเป็นร้อยละ 13.91 และธนาคารออมสิน มีเงินรับฝาก จำนวน 1,952,504 ล้านบาท โดยคิดสัดส่วนสลากเป็นร้อยละ 33.9 จะเห็นได้ว่าสลากเป็นเครื่องมือในการระดมเงินฝากที่มีอัตราส่วนสูงระดับหนึ่งของเงินรับฝากในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ธ.ก.ส. และ ธ.ออมสิน

ข. แนวทางแก้ไข

การระดมเงินฝากด้วยรูปแบบสลากออมสินหรือสลากออมทรัพย์นี้ เป็นเครื่องมือที่ได้รับความนิยมของธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นอย่างยิ่ง แม้ทั้งสองธนาคารมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการระดมเงินฝากด้วยวิธีนี้ แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่จะนำไปสู่การแข่งขันกันหรือสร้างข้อได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันในเรื่องการระดมเงินฝากจากประชาชนโดยทั่วไปของการระดมเงินฝากทั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย จึงควรพิจารณาทบทวนร่วมกัน ดังนี้

1. ควรให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นหรือธนาคารพาณิชย์สามารถระดมเงินฝากในรูปแบบสลากออมทรัพย์หรือสลากออมสินได้

2. ควรมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับในการระดมเงินฝากในรูปแบบสลากออมทรัพย์หรือสลากออมสินที่ชัดเจน โดยจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเสถียรภาพสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเรื่องการระดมเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยที่ผู้ฝากเงินควรต้องได้รับความเป็นธรรม (Fairness to Customer) ที่เน้นถึงความโปร่งใส เช่น จะต้องทำการเปิดเผยข้อมูลและคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น และเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในเรื่องสิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพินิจคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงผลตามความเป็นจริงและปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภค รวมตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิด ในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรมนั้น

5.3.2 ปัญหากรณีการให้สินเชื่อนอกเหนือวัตถุประสงค์เดิมในการจัดตั้ง

ก. สภาพปัญหาและผลกระทบ

การดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน แม้จะมีวัตถุประสงค์พันธกิจที่ชัดเจนที่มุ่งเน้นเฉพาะกลุ่ม หรือให้สินเชื่อแก่รายย่อย แต่การดำเนินธุรกิจก็ไม่

สามารถแยกตลาดการดำเนินธุรกิจออกจากสถาบันการเงินของเอกชนได้ชัดเจน ดังนั้น การดำเนินธุรกิจไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมหรือกลุ่มลูกค้าอาจมีความทับซ้อนกับสถาบันการเงินของเอกชนอยู่ด้วยเสมอ

การปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันมีลักษณะเป็นการเข้าไปแข่งขันกับสถาบันการเงินของเอกชน โดยที่เป็นการให้สินเชื่อที่นอกเหนือกรอบวัตถุประสงค์เดิมในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง และเป็นการให้สินเชื่อที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากกฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับความเสี่ยงไม่ใช่กฎเกณฑ์เดียวกันที่ใช้ในการกำกับสถาบันการเงินของเอกชน ประกอบกับตามผลการประชุมร่วมระหว่างกระทรวงการคลังและธนาคารโลก เมื่อปี พ.ศ. 2552 ซึ่งอาจจะสรุปโดยแยกประเด็นได้ดังนี้ (1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐทำธุรกิจนอกเหนือจากวัตถุประสงค์เดิมของการก่อตั้ง (2) มีการเข้าไปทำธุรกิจเดียวกับธนาคารพาณิชย์หรือเข้าไปแข่งขันในธุรกิจที่ธนาคารพาณิชย์ทำอยู่แล้ว (3) ธุรกิจที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจทำนอกวัตถุประสงค์เดิมและเป็นธุรกิจที่เข้าไปแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ มีความเสี่ยงต่อการเป็นหนี้เสียที่อาจเป็นภาระงบประมาณ และส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังในอนาคต เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่มีเป้าหมายเป็นลูกค้าเกษตรกรรายย่อย แต่เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้ปล่อยสินเชื่อได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของสินเชื่อรวม เพื่อให้สามารถทำธุรกิจให้ได้มากขึ้น และได้เริ่มมีการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรรายใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 7-8 ของสินเชื่อรวม และกรณีธนาคารออมสิน ที่มีเป้าหมายเป็นลูกค้ารายย่อย ได้ปรับเปลี่ยนให้มีการเน้นการให้สินเชื่อแก่รายใหญ่เพิ่มขึ้น²⁰¹ เป็นต้น

ข. แนวทางแก้ไข

กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจะต้องทบทวนกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งพิจารณาด้วยว่าธุรกิจใดที่สถาบันการเงินของเอกชนได้ให้บริการได้ดีอยู่แล้ว สถาบันการเงินเฉพาะกิจสมควรต้องยุติบทบาทในธุรกิจนั้น หรือหากสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปกระทรวงการคลังจะต้องทบทวนบทบาททางธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจใหม่ด้วย และการใช้นโยบายกึ่งการคลังในแต่ละครั้งจะต้องจัดทำรายงานผลกระทบทางการคลังและผลกระทบทางระบบการเงินด้วยเสมอ เพื่อให้มีการประเมินภาระทางการคลังและความเสี่ยงในการให้สินเชื่อตามนโยบายนั้น รวมถึงการให้สินเชื่อตามนโยบายจะต้องสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ แผนยุทธศาสตร์ของประเทศที่กำหนดไว้ และวินัยการเงินการคลังที่ดีด้วย เป็นต้น

²⁰¹ "คุมเข้มแบงก์รัฐป้องกันความเสี่ยง เสนอแบงก์ชาติถือหลักกำกับ ต้องชั่งน้ำหนักผลดี-ผลเสีย," วารสารดอกเบี้ย 30, 363 (2554). หน้า 56

ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ตรวจสอบ จะต้องใช้กฎเกณฑ์การตรวจสอบที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยอาจนำกฎเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบสถาบันการเงินของเอกชนมาปรับปรุงให้เหมาะสม ครอบคลุมความเสี่ยงในทุกด้าน ได้แก่ ความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านตลาด ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ความเสี่ยงด้านการดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐ และจะต้องประกาศใช้ในกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย กำหนดให้มีมาตรฐานทางบัญชีที่เป็นระบบสากล โปร่งใส และข้อมูลทางการเงินที่เปิดเผยมต่อสาธารณะชน กำหนดให้มีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือการออกตราสารทางการเงินต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการจะดำเนินการหรือเข้าทำธุรกรรมต่างๆ ของกระทรวงการคลัง ผู้ถือหุ้น ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ หรือประชาชนโดยทั่วไปที่สนใจ



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

สถาบันการเงินในประเทศไทย ประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน โรงรับจำนำ กองทุนรวมตลาดเงิน กองทุนรวมบริษัทประกันภัย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บริษัทที่ให้สินเชื่อ บริษัทบริหารสินทรัพย์ บริษัทรับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ รวมถึงสถาบันการเงินของรัฐด้วย และเมื่อพิจารณาตามหลักความเป็นเจ้าของ สถาบันการเงินสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ สถาบันการเงินของเอกชน เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเพื่อรายย่อย บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นต้น และสถาบันการเงินของรัฐ เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น

สถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกจัดตั้งขึ้นมาเนื่องจากสถาบันการเงินของเอกชนโดยทั่วไปไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการเงินของผู้ประกอบการและประชาชนได้ หรือไม่สามารทำให้บริการได้อย่างทั่วถึง โดยมีสาเหตุหลักจากผู้ประกอบการที่มีความต้องการสินเชื่อที่มีความเสี่ยงสูงกว่าความเสี่ยงที่สถาบันการเงินของเอกชนจะยอมรับได้ ประกอบกับผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการหาได้ไม่คุ้มกับต้นทุนและผลกำไรที่ต้องการ ดังนั้น ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ทั่วถึง ภาครัฐจึงสร้างกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินตามกลไกตลาดในสภาวะปกติ และการแก้ไขปัญหาของระบบการเงินในสภาวะที่ไม่ปกติ หรือระบบการเงินที่ยังมีความอ่อนแอ กลไกดังกล่าวคือ การดำเนินงานโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ อันมีวัตถุประสงค์และภารกิจในการดำเนินงานอย่างชัดเจน เพื่อสนองนโยบายในการส่งเสริมและการพัฒนาเฉพาะด้านของรัฐบาลอีกด้วย

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ให้บริการทางการเงินทั้งด้านเงินฝากและให้สินเชื่อ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ทำธุรกิจตามขอบเขตที่กำหนด คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ให้สินเชื่อหรือรับประกันสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเฉพาะกลุ่ม แต่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป โดยที่วิทยาลัยพาณิชย์บัณฑิตศึกษาเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ดังนั้น จึงขอกล่าวถึงเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงินเรียงลำดับตามการจัดตั้ง ได้แก่

ธนาคารออมสิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจ รับฝากเงินออมสิน ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว ทำการรับจ่ายและโอนเงิน ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาต การออมสินอื่นๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ และกิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีอาคารและหรือที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์ การประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม การดำเนินงานเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท และ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เพื่อใช้ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ยและดำเนินกิจการของธนาคารตามที่ไม่ขัดกับหลักการของศาสนาอิสลาม โดยเน้นการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายย่อยที่นับถือศาสนาอิสลาม

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายกึ่งการคลัง เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจรูปแบบหนึ่งที่มีการดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่นภายใต้กำกับของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้ เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการ โดยไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านรัฐสภา แต่อาจเกิดผลกระทบต่อภาระทางการคลังของรัฐบาลได้ในอนาคต

แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีกรอบการดำเนินงานกึ่งเอกชน จึงสามารถที่จะนำแนวคิดการบริหารจัดการธุรกิจให้มีกรอบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์กร โดยเน้นให้มีการควบคุมและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีความเป็นรูปธรรม และสามารถกระทำได้อย่างสม่ำเสมอเพื่อการติดตามบริหารจัดการและการดำเนินงานของธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามแผนที่วางไว้ รวมไปถึงเฝ้าระวังเพื่อให้เกิดการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่พบอย่างทันทั่วทั้ง

แนวความคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่สำคัญรูปแบบหนึ่ง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้จำแนกประเภทความเสี่ยงของสถาบันการเงินออกเป็น 5 ด้าน เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการติดตามและควบคุมสถาบันการเงิน ได้แก่ ความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านการตลาด ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ นอกจากการวัดความเสี่ยง 5 ด้านแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ที่ใช้วัดเสถียรภาพของสถาบันการเงิน คือ หลักการประเมินสถาบันการเงินด้วยการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ และวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ ได้แก่ ความพอเพียงด้านเงินกองทุน คุณภาพสินทรัพย์ คุณภาพด้านการจัดการ ความสามารถในการทำกำไร สภาพคล่อง รวมทั้ง หลัก Macro Prudential Indicators : MPIs เป็นหลักเกณฑ์ในการวัดความมีเสถียรภาพของระบบการเงิน ซึ่งดัชนีดังกล่าวเป็นตัวแปรเชิงปริมาณที่ใช้ร่วมกับตัวแปรเชิงคุณภาพอื่นๆ เช่น ระบบมาตรฐานทางบัญชี โครงสร้างของระบบการเงิน การเปิดเผยข้อมูล การจัดอันดับหนี้ และโครงสร้างทางการเงิน เพื่อให้การพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินทุกประเภทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำระบบเตือนภัยทางการเงิน เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่สำคัญรูปแบบหนึ่ง ที่สามารถบ่งบอกจุดอ่อนหรือความเสี่ยงของสถาบันการเงิน โดยการกำหนดตัวชี้วัด 5 ประการ เพื่อใช้พิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงิน ได้แก่ ลักษณะภายในที่ทำให้สถาบันการเงินอ่อนแอ หลักกฎหมายและข้อบังคับพื้นฐาน ค่าเฉลี่ยของสถาบันการเงินที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ค่าเฉลี่ยระบบสถาบันการเงิน และลักษณะภายนอกที่จะมีผลกระทบต่อ การดำเนินงาน

จากการศึกษาพบว่า ธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน) เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจแห่งแรกที่ตั้งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มีทั้งหมด 6 หมวด 27 มาตรา มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจำนวน 2 ครั้ง ต่อมาธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มีทั้งหมด 7 หมวด 43 มาตรา มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจำนวน 3 ครั้ง ต่อมาธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มีทั้งหมด 10 หมวด 43 มาตรา มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจำนวน 6 ครั้ง และต่อมาธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) มีทั้งหมด 9 หมวด 55 มาตรา ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ แต่มีการเพิ่มเงินทุนจำนวนหลายครั้ง นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่บังคับใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 สำหรับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะกำหนดไว้ในหมวด 7 การกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ มาตรา 119 และมาตรา 120 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ

และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 เป็นต้น

องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งครอบคลุมการกำกับดูแลทั่วไปทั้งในส่วนของ การกำหนดเกณฑ์กำกับความมั่นคง และอำนาจในการสั่งการเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งหน่วยงานหลักในกระทรวงการคลังที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ต่อมาตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้ามา มีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และรายงานผลไปยัง กระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจในแต่ละแห่งอีกด้วย อีกทั้ง ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบการดำเนินธุรกรรมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากการศึกษาระบบการเงินและแนวทางการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของประเทศ มาเลเซีย พบว่า ประเทศมาเลเซียมีการใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ อย่างหนึ่งของรัฐบาล และเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาดในภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลาง ภาคโครงสร้างพื้นฐาน ภาคการพาณิชย์นาวี ภาคส่วนการส่งออก และภาคอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงที่ใช้ทุนมากซึ่งมีความสำคัญเชิงกลยุทธ์ต่อประเทศ อันมีลักษณะคล้ายกับประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยที่ประเทศมาเลเซียจะใช้ชื่อเรียกว่า “สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา” (Development Financial Institutions : DFIs) เป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 2002 มีทั้งหมด 9 หมวด 130 มาตรา อันมีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะพัฒนาและส่งเสริมตามยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม จะมีสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาที่ถูกควบคุมและกำกับดูแลมีจำนวน 6 สถาบัน โดยแต่ละสถาบันจะขึ้นอยู่กับมาตรฐานข้อบังคับ การควบคุมและการกำกับดูแลกิจการ ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเพื่อพัฒนานี้ทั้งสิ้น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางแห่งประเทศมาเลเซีย (Bank Negara Malaysia)

เมื่อพิจารณานโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงินในปัจจุบันจึงพบปัญหา ดังนี้

ปัญหาการกำกับดูแลในแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐแตกต่างกันไปในแต่ละระดับ ขาดกฎเกณฑ์กลางในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ที่จะทำให้การกำกับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั้งด้านความมั่นคง นโยบาย และความเป็นเจ้าของ และเพื่อป้องกันการเกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interests) โดยเฉพาะในด้านการกำกับดูแลด้านความมั่นคง ที่ครอบคลุมทั้งในเรื่องความมั่นคงทางการเงินและความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ หลักเกณฑ์เรื่องธรรมาภิบาล หลักเกณฑ์เรื่องเงินกองทุน หลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง หลักเกณฑ์กระบวนการด้านสินเชื่อ หลักเกณฑ์ด้านบัญชี การเปิดเผยข้อมูล และผู้สอบบัญชี เป็นต้น และเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้บรรลุตามพันธกิจ วัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ของประเทศ มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และบริหารทรัพย์สินของชาติและของผู้ฝากเงินให้เกิดมูลค่าและประโยชน์สูงสุด

ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 1/2558 กำหนดให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐโดยให้ครอบคลุมถึงการออกกฎเกณฑ์กำกับดูแล การตรวจสอบตามความเหมาะสมของผู้บริหาร ติดตามและตรวจสอบ รวมถึง ส่งเสริมให้มีการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐดำเนินการที่ไม่เหมาะสม แต่ในปัจจุบันตามมาตรา 120 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจมอบให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบอำนาจตามกฎหมาย ให้เข้าไปกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐได้เพียงระดับหนึ่ง เช่น การเข้าไปตรวจสอบผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเสนอผลตรวจสอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป เท่านั้น เป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการถอดถอนคณะกรรมการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ หรือกรณีกรรมการหรือผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจกระทำผิด หรือเกิดการทุจริตต่างๆ ก็จะสามารถลงโทษและแก้ไขได้ทันทีที่ อีกทั้งยังขาดกฎเกณฑ์ที่จะนำมา พิจารณาควบคุมกำกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐอันจะทำให้การควบคุมกำกับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งชัดเจน และมีกรอบการทำธุรกรรมตามกฎหมายที่กำหนดเท่านั้น จึงไม่สมควรที่จะนำเกณฑ์ของสถาบันการเงินของ เอกชนมาบังคับปรับใช้ร่วมได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องการกำกับดูแลสถาบันการเงินของเอกชนเป็นหลัก จึงไม่เหมาะสมในการนำมา ประยุกต์ปรับใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

ปัญหาการทำธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่เป็นตัวกลางทางการเงิน อันมีลักษณะเดียวกันกับสถาบันการเงินอื่นของเอกชน ที่มีการล่งล้าไปแย่งการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินของเอกชน จนทำให้เอกชนมีปัญหาต้นทุนเพิ่มขึ้นสูงอย่างไม่ควรเป็น ทั้งการรับฝากเงินจากประชาชนและการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ได้เข้าไปแย่งลูกค้าสถาบันการเงินของเอกชนอย่างต่อเนื่อง เช่น การระดมเงินฝากของธนาคารรัฐทั้งในส่วนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน ที่สามารถออกเป็นสลากออมทรัพย์ (ธ.ก.ส.) และสลากออมสิน จูงใจให้ผู้ฝากเงินจากธนาคารพาณิชย์จำนวนมากมาซื้อสลากของธนาคารรัฐทั้งสองแห่ง และการที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐปล่อยกู้รายใหญ่ให้แก่รัฐวิสาหกิจรายใหญ่ได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 การกำกับด้านความมั่นคง

ก. ควรปรับแก้บทบัญญัติในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งให้มีมาตรฐานเดียวกัน

เนื่องจากกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจในแต่ละแห่งจะมีบทบัญญัติในการควบคุมกำกับที่เข้มงวดแตกต่างกันไปในแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในส่วนกฎเกณฑ์การควบคุมกำกับด้านความมั่นคงทางการเงินและความมั่นคงของสถาบันการเงินควรที่จะบัญญัติในระดับพระราชบัญญัติให้ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งนี้ อาจจะปรับแก้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละแห่ง หรือให้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาขึ้นใหม่เพื่อเป็นกฎเกณฑ์กลางในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ สถาบันการเงินเฉพาะกิจให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อให้มีผลผูกพันหน่วยงานกำกับดูแล สถาบันการเงิน หรือบุคคลทั่วไปได้ปฏิบัติตามอย่างถูกต้องและเคร่งครัด อันจะนำไปสู่ความมั่นคงของสถาบันการเงินโดยแท้จริง บทบัญญัติในการควบคุมกำกับดูแลควรบัญญัติให้ครอบคลุมทุกด้าน ได้แก่ การควบคุมกำกับการใช้ นโยบายกึ่งการคลัง ธรรมาภิบาล ความเสี่ยงของสถาบันการเงิน เช่น ความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านตลาด ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ และความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ เป็นต้น ทั้งนี้ รายละเอียดในเรื่องต่างๆ ควรกำหนดในกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น เพื่อที่จะให้สถาบันการเงินปฏิบัติได้ถูกต้องและเข้าใจถึงความมุ่งหมายในเรื่องนั้นได้ง่ายยิ่งขึ้น

ข. ควรให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการสั่งการแก้ไขในกรณี สถาบันการเงินเฉพาะกิจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตรวจสอบ

เพื่อให้องค์กรในการกำกับดูแลและตรวจสอบแยกต่างหากกับองค์กรความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง มิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interests) และเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจนี้มั่นคง บรรลุตามพันธกิจ วัตถุประสงค์ที่จัดตั้ง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ มีการ

ดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และบริหารทรัพย์สินของชาติและของผู้ฝากเงินให้เกิดมูลค่าและประโยชน์สูงสุด จึงสมควรที่จะให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการหรือสั่งการแก้ไขให้ทันที่

ค. กฎเกณฑ์การตรวจสอบความมั่นคงจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

เนื่องด้วยสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีกฎหมายจัดตั้งในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดวิธีการตรวจสอบและกำกับดูแลอันมีลำดับศักดิ์กฎหมายสูงกว่าประกาศหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกกำหนดขึ้น จึงอาจเกิดปัญหาว่าประกาศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกหลักเกณฑ์ขึ้นขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติที่จัดตั้งในแต่ละแห่งนั้นจะมีผลไม่สามารถบังคับใช้ได้ และการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลของธนาคารพาณิชย์มาประยุกต์ปรับใช้นั้นจะต้องพิจารณาโดยละเอียด และปรับใช้ให้เหมาะสมเป็นเรื่องๆ ไป ในส่วนกรณีธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ นั้น จะต้องให้สอดคล้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักชะรีอะห์ (Shariah) ของศาสนาอิสลามด้วย

6.2.2 การกำกับด้านนโยบาย

ก. สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA)

ด้วยสภาพบังคับในการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐเป็นเพียงมติคณะรัฐมนตรีและร่างประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะออกมาเพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสภาพเป็นกฎหมายลำดับรอง ไม่มีความมั่นคงชัดเจนในทางกฎหมาย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจในหมวดเรื่องการตรวจสอบและจัดทำบัญชี ไม่ได้กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องทำการแยกบัญชีธุรกรรมภาครัฐ และไม่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ตรวจสอบบัญชีธุรกรรมภาครัฐ และหน้าที่ของรัฐบาลหรือกระทรวงการคลังที่จะต้องดำเนินการอย่างไรเมื่อเกิดผลรายได้หรือขาดทุนจากการดำเนินการตามนโยบายภาครัฐ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

1. ควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงิน หรือบัญญัติในพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาเพื่อเป็นกฎเกณฑ์กลางในการกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ สถาบันการเงินเฉพาะกิจให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือ ควรบัญญัติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดให้มีสภาพบังคับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐสภา เป็นต้น เพื่อที่จะได้รู้ถึงหน้าที่ของตนในการตรวจสอบ

ควบคุม กำกับดูแลกรณีการดำเนินนโยบายของภาครัฐโดยผ่านทางสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในส่วนขั้นตอน วิธีปฏิบัติ หรือรูปแบบการจัดทำบัญชี ควรกำหนดในกฎหมายลำดับรอง เพราะรายละเอียดมีจำนวนมากและเพื่อความสะดวกต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละยุคสมัย อีกทั้ง จะต้องคำนึงถึงการดำรงเงินกองทุนหรือการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ที่จะต้องมีการตราเป็นกฎกระทรวงใน 2 แห่ง ได้แก่ ธ.ก.ส. และ ธอท. อีกประการหนึ่งด้วย

2. หลักเกณฑ์การบันทึกบัญชีในการจัดทำบัญชีธุรกรรมภาครัฐนั้น จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และภาครัฐจะต้องกำหนดให้มีการบันทึกบัญชีในลักษณะเดียวกันตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อที่จะเป็นระบบเดียวกันในการจัดทำ และจะต้องเปิดเผยข้อมูลกรณีการจัดทำบัญชีธุรกรรมภาครัฐเพิ่มเติมในหมายเหตุประกอบงบการเงินด้วย

3. เร่งรัดให้มีการตราพระราชบัญญัติการเงินการคลัง เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานของการเงินการคลังที่ดีของรัฐ โดยจะต้องระบุการรายงานการดำเนินงานตามบัญชีธุรกรรมภาครัฐไปยังรัฐสภาด้วย เพื่อให้รัฐสภาในฐานะผู้ตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและผู้ตรวจสอบ ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ ได้ทราบถึงสถานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐและผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยผ่านทางสถาบันการเงินเฉพาะกิจอีกทางหนึ่งด้วย และในพระราชบัญญัติการเงินการคลังจะต้องกำหนดเกณฑ์หรือวงเงินในการใช้จ่ายเงินไว้ด้วย เช่น ในเรื่องนโยบายการคลังทำได้แต่ไม่เกินตามที่ระบุไว้ เป็นต้น

4. ควรเพิ่มเติมนิยามในส่วนโครงการนโยบายรัฐ ให้หมายความรวมถึง การที่รัฐบาลสั่งการด้วยวิธีการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ในด้านการดำเนินงานตามนโยบาย (โครงการนโยบายรัฐ) หรือด้านอื่นที่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐ แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วย กล่าวคือ การที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ในเรื่องต่างๆ เพื่อมีเป้าประสงค์เป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือให้มีผลจงใจในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อให้มีการดำเนินการตามนโยบายรัฐที่รัฐบาลต้องการ อีกทางหนึ่งด้วย

ข. การกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะต้องไม่มุ่งเน้นผลกำไรและการขยายตัวของสินเชื่อที่มากเกินไป

การกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) นั้นจะต้องสะท้อนถึงการดำเนินงานตามพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นๆ โดยมุ่งแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงินตามกลไกตลาดในสภาวะปกติ และแก้ไข้ปัญหาของระบบการเงินในภาวะที่ไม่ปกติ หรือเติมเต็มช่องว่างทางการเงินให้สมบูรณ์ และการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ในส่วนระบบค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินของผู้บริหารและคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะต้องปรับเปลี่ยนไม่ให้อ้างอิงกับผลกำไรที่มากเกินไป เพราะอาจเป็นเหตุ

ให้ผู้บริหารและคณะกรรมการสถาบันการเงินเฉพาะกิจมุ่งดำเนินกิจการไปในลักษณะเร่งผลตอบแทนหรือบรรลุตามตัวชี้วัด (KPIs) มากกว่าการดำเนินกิจการไปตามพันธกิจหลัก รวมถึงอาจมิได้พิจารณาถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของเงินกองทุน

การกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) จะต้องเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจบริหารหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ได้อย่างเหมาะสม โดยหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) จะต้องไม่คงที่หรือลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีได้พิจารณาถึงบริบทหรือแนวโน้มในการให้สินเชื่อประกอบ และควรดำเนินการตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจว่าการบริหารจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) มีความเหมาะสม

6.2.3 การกำกับด้านความเป็นเจ้าของ

ก. สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องยุบรวม ยกเลิก หรือล้มได้

เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการส่งผ่านเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจตามโครงการต่างๆ เพื่อที่จะให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของสถาบันการเงินเอกชนให้เข้าถึงบริการทางการเงินได้ในภาคเศรษฐกิจหรือธุรกิจต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น ดังนั้นเมื่อการบริการทางการเงินเอกชนและประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึงแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นในการมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาคนั้นๆ อีกต่อไป เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะเป็นการแข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชนหรือธนาคารพาณิชย์ และกรณีหากสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องล้มลง การที่ระบุไว้ว่าให้รัฐบาลเป็นประกันหรืออาจเปรียบได้ว่าเป็นการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนตามกฎหมายไม่ควรมีบัญญัติไว้ แต่ควรบัญญัติไว้เป็นการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดจำนวน เช่นเดียวกับสถาบันการเงินของเอกชนหรือธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาความเสี่ยงทางจริยธรรมหรือความเสี่ยงในพฤติกรรมชักนำ (Moral Hazard) กล่าวคือ ในแง่ของผู้บริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจะบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น เพื่อหวังให้ได้ผลกำไรสูงสุด และในแง่ของประชาชนผู้ฝากเงิน ที่มุ่งหวังผลตอบแทนที่สูงและเงินฝากจะได้รับคืนเต็มจำนวนเป็นหลักจึงทำให้อาจจะไม่คำนึงถึงความมั่นคงของสถาบันการเงิน

ข. ควรให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานตรวจสอบและกำกับดูแล และมีอำนาจสั่งการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้

เนื่องด้วยปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีศักยภาพที่เพียงพอในการตรวจสอบกำกับดูแล ทั้งในเรื่องบุคลากร ความเชี่ยวชาญ เป็นต้น ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระจากส่วนกลางหรือรัฐบาลอยู่แล้ว ฉะนั้น เมื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจสอบจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อนที่มี

หน่วยงานตรวจสอบและหน่วยงานควบคุมกำกับหรือเจ้าของเป็นหน่วยงานเดียวกัน ตลอดจนเป็นการป้องกันการแทรกแซงการดำเนินงานจากฝ่ายการเมืองได้ในระดับหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป อันมีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่แล้วอีกด้วย เช่น กรณีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะต้องได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติและได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนด้วยเสมอ เพราะเป็นการตรวจสอบและกลั่นกรองเพื่อที่จะได้บุคคลที่เหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้มีความมั่นคงในสถาบันการเงิน และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ธรรมาภิบาลที่ดีอันจะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจและผู้มีส่วนได้เสียทุกคน

ค. กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องสอดคล้องกับวินัยทางการเงินการคลังที่ดี

เพื่อให้การใช้จ่ายเงินกองทุนเป็นไปอย่างโปร่งใส และสอดคล้องกับวินัยการเงินการคลังที่ดี จึงขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือดำเนินการดังนี้

1. การเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา พร้อมทั้งมีการประเมินผลกระทบ รายงานการบริหารความเสี่ยงและความจำเป็น
2. การจ่ายเงินและรับเงินของกองทุนจะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ และเผยแพร่ต่อสาธารณชน
3. เร่งรัดให้มีการตราพระราชบัญญัติการเงินการคลัง เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานของการเงินการคลังที่ดีของรัฐ และกำหนดเกณฑ์หรือวงเงินในการใช้จ่ายเงิน เช่น ในเรื่องนโยบายการคลังในแต่ละปีทำได้แต่ไม่เกินตามที่ระบุไว้ ในเรื่องหนี้สาธารณะในแต่ละปีทำได้แต่ไม่เกินตามที่ระบุไว้ ในเรื่องการตั้งงบดุลเงินในแต่ละปีไม่เกินตามที่ระบุไว้ เป็นต้น
4. เร่งรัดให้มีการตราพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการพัฒนาและสร้างมาตรฐานในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้มีความเป็นระบบ มีเอกภาพ มีความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องต่อหลักธรรมาภิบาล และสอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง จึงเป็นกฎหมายที่สามารถกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวมได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากการเมืองที่ไม่เหมาะสมเพื่อลดโอกาสที่จะนำรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะสถาบันการเงินเฉพาะกิจไปใช้ในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังที่ไม่รับผิดชอบได้ดีในระดับหนึ่ง แต่เนื่องด้วยสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งในสาขาด้านการเงินที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษ ที่มีธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลตรวจสอบอยู่ด้วย ฉะนั้น หน่วยงานตามร่างพระราชบัญญัตินี้

จะต้องพิจารณาถึงแนวทางการตรวจสอบและกำกับดูแลให้สอดคล้องกันกับธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อความเป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน

6.2.4 การกำกับโดยใช้กฎเกณฑ์กลางในการกำกับดูแล

ก. ควรร่างพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาขึ้นมากำกับดูแลเป็นการทั่วไป

ข. พระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาที่จะนำบังคับใช้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น ควรนำรูปแบบการกำกับดูแลของประเทศมาเลเซียมาใช้ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่นเดียวกับธนาคารกลางของประเทศมาเลเซีย เนื่องด้วยปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีศักยภาพที่เพียงพอในการตรวจสอบกำกับดูแล ทั้งในเรื่องบุคลากร ความเชี่ยวชาญ เป็นต้น ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระจากส่วนกลางหรือรัฐบาลอยู่แล้ว ฉะนั้น เมื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมกำกับตรวจสอบจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อนที่มีหน่วยงานตรวจสอบและหน่วยงานควบคุมกำกับหรือเจ้าของเป็นหน่วยงานเดียวกัน ตลอดจนเป็นการป้องกันการแทรกแซงการดำเนินงานจากฝ่ายการเมืองได้ในระดับหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป อันมีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่แล้วอีกด้วย

2. กำหนดให้กระทรวงการคลังยังคงไว้ซึ่งหน่วยงานกำกับด้านนโยบาย โดยแสดงออกในฐานะเจ้าของผู้มีอำนาจควบคุมกิจการเท่านั้น

3. ควรกำหนดในพระราชบัญญัติสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาเรื่องการกำกับดูแล การบริหารกิจการ และส่วนเจ้าของ เรื่องข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ เรื่องการกำกับดูแลด้านความมั่นคง เรื่องการควบคุมกรณีไม่อาจชำระหนี้ได้ เรื่องผู้สอบบัญชีและการบัญชี เรื่องการตรวจสอบและการสืบสวน เรื่องความรับผิด เรื่องอื่นๆ เช่น การเปิดเผยข้อมูล การขัดกันแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ การแก้ไข การปรับใช้กฎหมายอื่น การออกแนวปฏิบัติ การเสนอข้อมูลและสถิติ การรับของกำนัล ค่านายหน้า เป็นต้น รวมถึง เรื่องหลักเกณฑ์การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการด้วย

6.2.5 การกำกับการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เป็นตัวกลางทางการเงิน

ก. กรณีการระดมเงินฝากด้วยรูปแบบสลากออมสินหรือสลากออมทรัพย์ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย จึงควรพิจารณาทบทวนร่วมกัน ดังนี้

1. ควรให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นหรือธนาคารพาณิชย์สามารถระดมเงินฝากในรูปแบบสลากออมทรัพย์หรือสลากออมสินได้

2. ควรมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับในการระดมเงินฝากในรูปแบบสลากออมทรัพย์หรือสลากออมสินที่ชัดเจน โดยจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเสถียรภาพสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเรื่องการระดมเงินฝากของสถาบันการเงิน โดยที่ผู้ฝากเงินควรต้องได้รับความเป็นธรรม (Fairness to Customer) ที่เน้นถึงความโปร่งใส เช่น จะต้องทำการเปิดเผยข้อมูลและคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น และเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ในเรื่องสิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริงและปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภค รวมถึงสิทธิที่จะได้รับทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิด ในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรมนั้น

ข. กรณีการให้สินเชื่อนอกเหนือวัตถุประสงค์เดิมในการจัดตั้ง

1. กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจะต้องทบทวนกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งพิจารณาด้วยว่าธุรกิจใดที่สถาบันการเงินของเอกชนได้ให้บริการได้ดีอยู่แล้ว สถาบันการเงินเฉพาะกิจสมควรต้องยุติบทบาทในในธุรกิจนั้น หรือหากสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปกระทรวงการคลังจะต้องทบทวนบทบาททางธุรกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจใหม่ด้วย และการใช้นโยบายกึ่งการคลังในแต่ละครั้งจะต้องจัดทำรายงานผลกระทบทางการคลังและผลกระทบทางระบบการเงินด้วยเสมอ เพื่อให้มีการประเมินภาระทางการคลังและความเสี่ยงในการให้สินเชื่อตามนโยบายนั้น รวมถึงการให้สินเชื่อตามนโยบายจะต้องสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ แผนยุทธศาสตร์ของประเทศที่กำหนดไว้ และวินัยการเงินการคลังที่ดีด้วยเป็นต้น

2. ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ตรวจสอบ จะต้องใช้กฎเกณฑ์การตรวจสอบที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยอาจนำกฎเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบสถาบันการเงินของเอกชนมาปรับปรุงให้เหมาะสม ครอบคลุมความเสี่ยงในทุกด้าน ได้แก่ ความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านตลาด ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล ความเสี่ยงด้านการดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐ และจะต้องประกาศใช้ในกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถ

นำไปปฏิบัติได้โดยง่าย กำหนดให้มีมาตรฐานทางบัญชีที่เป็นระบบสากล โปร่งใส และข้อมูลทางการเงิน
ที่เปิดเผยมต่อสาธารณะชน กำหนดให้มีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือ
การออกตราสารทางการเงินต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการจะดำเนินการหรือเข้าทำ
ธุรกรรมต่างๆ ของกระทรวงการคลัง ผู้ถือหุ้น ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ หรือประชาชนโดยทั่วไปที่สนใจ



รายการอ้างอิง

- Bank of Thailand. Annual Economic Report Annual Economic Report (1998).
- . Annual Report 2003 Annual Report (2003).
- B. N. M. Malaysia's Central Bank. Administered Legislation [Online]. Available from:
http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=en_legislation&lang=en 10 October 2015]
- . Development Financial Institutions [Online]. Available from:
http://www.bnm.gov.my/?ch=fs_mfs&pg=fs_mfs_dfi&lang=en 12 October 2015]
- J. W. K. Peter S. Rose. Financial Institutions: Market & Management. (1987).
- Richard I Robinson. Finance Institutions (Llinois). (1960).
- Robert Edmister. Financial Institutions: Markets & Management (1987).
- World Development. Financial Systems and Development. World Development Report 1989 (1989).
- เกียรติศักดิ์ ผิวเกลี้ยง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: :<http://www.posttoday.com> /วิเคราะห์/เศรษฐกิจ/221938/แบงก์รัฐ-เร่งฟ้อง訴เศรษฐกิจ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558]
- น. ต. กวิตม์ ศิริสรรพ์, สุธีรา ศรีทอง, มล, พงศ์ระพีพร อากาศ และพจนีย์ ล้วนไพศาลนนท์, .
โครงการวิจัยดัชนีชี้วัดในการบริหารจัดการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ. เรียบเรียงโดย
 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- คุมเข้มแบงก์รัฐป้องกันความเสี่ยง เสนอแบงก์ชาติถือเส้กำกับ ต้องซ้่งน้ำหนักผลดี-ผลเสีย. วารสาร
ดอกเบี๋ย 30, 363 (2554).
- ชนินทร์ พิทยาวิริช. ตลาดการเงินในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์ พริ้นติ้ง กรุ๊ป จำกัด,
 2534.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.baac.or.th/content-about.php?content_group_sub=0001 วันที่ 19
 กุมภาพันธ์ 2558]
- ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.exim.go.th/th/about_exim/about.aspx วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2557]

ธนาคารแห่งประเทศไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/FIStructure/Documents/financialstructure.pdf>

วันที่ 28 เมษายน 2558]

———. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.1213.or.th/th/aboutfcc/finservices/Pages/SFIs.aspx> วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2557]

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.smebank.co.th/th/about.php> วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558]

ธนาคารออมสิน. รายงานประจำปี 2557 ธนาคารออมสิน. (2558).

ธนาคารอาคารสงเคราะห์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.ghbank.co.th/th/content.php?id=48> วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2558]

———. รายงานประจำปี 2557 ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2558).

ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://www.ibank.co.th/2010/th/about/about_detail.aspx?ID=1 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558]

———. รายงานประจำปี 2557 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (2558).

นารุญา ยนต์เยี่ยม. การเงินการธนาคาร. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2542.

บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://www.smc.or.th/?page_id=18 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558]

บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.tcg.or.th/TH/about.php?smid=43> วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558]

บัณฑิตโคม แก้วสอาด. กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับการลดภาระการคลัง. เรียบเรียงโดย กระทรวงการคลัง, ส.: 2557.

พรชัย วิวัฒน์ภัทรกุล. หลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยการให้บริการธนาคาร กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

น. บ. ภัสรี ธนะเอนกเจริญ, และไตรรัตน์ ธนะประกอบกรณ์, . [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://econ.tu.ac.th/archan/RANGSUN/EC%20460/เอกสารสภากรรมการเศรษฐกิจไทย/เอกสารธนาคารแห่งประเทศไทย /Economic%20Monitor/สถาบันการเงินเฉพาะกิจ.pdf> วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558]

ภากุล ภูวนิชย์. ผลกระทบของการนำส่งเงินเข้ากองทุน ตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบ
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. ... ต่อสถาบันการเงินของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณี ธนาคารออม
สิน. เรียบเรียงโดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เ. ป. ค.: 2556.

วิกฤตแบงก์รัฐ รัฐบาลหลงทาง-บีบให้เล็ก. วารสารดอกเบี้ย 32, 369 (2555).

ศูนย์พัฒนาการค้าและธุรกิจไทย ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่าง
 ประเทศ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://www.ditp.go.th/contents_attach/92411/92411.pdf วันที่ 10 ตุลาคม 2558]

สภัทร์พร ธรรมภรณ์พิลาศ. การวิเคราะห์การเพิ่มทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ. 2551.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. เอกสารการวิจัย การปฏิรูประบบการกำกับดูแล
สถาบันการเงินในประเทศไทย. 2548.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.oag.go.th/internet/AboutOAG/history.jsp>. วันที่ 3 กันยายน 2558]

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/index.php?option=com_content&view=article&id=945&Itemid=976 วันที่ 3 กันยายน 2558]

สิตาภา บัวเกษ. ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน. พิมพ์ครั้งที่ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2556.

อิสร์กุล อุณหเกตุ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://thailawwatch.org/wp-content/uploads/2015/05/SFIs_web.pdf วันที่ 25 กันยายน 2558]





LAWS OF MALAYSIA

Act 618

Development Financial Institutions Act 2002

Date of Royal Assent	29-Jan-2002
Date of publication in the <i>Gazette</i>	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

8. Effect of disqualification
9. Exemption from disqualification
10. Notice of cessation of office
11. Disclosure of interest
12. Acquisition of interest in shares
13. Report of acquisition to the Bank
14. Change in control, amalgamation and merger
15. Transfer of business
16. Application to High Court for transfer of business
17. Transfer of immovable property
18. Own shares or shares of holding company as collateral
19. Application to the Bank
20. Defence relating to contravention
21. Effect of contravention
22. Preliminary order by the Bank
23. Confirmation of preliminary order
24. Direction to give effect to order

PART III

RESTRICTIONS ON BUSINESS

25. Control of establishment or acquisition of subsidiaries
26. Direction in respect of subsidiaries
27. Restriction or prohibition of business
28. Prohibition of credit facilities
29. Restriction of credit to single person
30. Restriction on giving of credit facility
31. Disclosure of director's interest
32. Control of credit limit
33. Investment of assets

PART IV

OBLIGATIONS AND SOURCING OF FUNDS

34. Statement of corporate intent
35. Annual funding

36. Restrictions on payment of dividend
37. Maintenance of liquid assets
38. Maintenance of capital funds
39. Maintenance of reserve fund
40. Maintenance of assets in Malaysia
41. Other prudential requirements
42. Amendment of constituent documents

PART V

DEALINGS WITH GOVERNMENT FUNDS

43. Establishment and maintenance of trust fund
44. Utilisation of trust funds
45. Investment of trust fund
46. Credit into trust fund
47. Property of trust fund as collateral
48. Valuation of trust fund
49. Transfer of trust fund
50. Breach of trust
51. Determination of trust fund
52. Application of a trust fund in a winding-up

PART VI

CONTROL OF DEFAULTER

53. Inability to meet obligations
54. Action by the Bank
55. Action by the Minister
56. Representation in respect of order
57. Appointment under section 54
58. Removal from office under section 54
59. Assumption of control
60. Reduction of share capital and cancellation of shares
61. Extension of jurisdiction
62. Moratorium

PART VII

AUDITOR AND ACCOUNTS

63. Appointment of auditor
64. Disqualification of auditor
65. Restriction on audit firm
66. Consent to act as auditor
67. Appointment of audit firm
68. Auditor not deemed to be employee
69. Auditor's report
70. Additional requirement on auditor
71. Auditor to report certain matters to the Bank
72. Information to auditor
73. Annual accounts
74. Quarterly returns
75. Accounting standards
76. Annual accounts and quarterly returns to be rectified
77. Submission of annual accounts
78. Action in relation to annual accounts
79. Admissibility of document
80. Liability where proper accounting records not kept
81. Application to trust fund

PART VIII

EXAMINATION AND INVESTIGATION

82. Examination by the Bank
83. Power of Minister to direct examination
84. Duty to produce and provide access to document and information
85. Examination of person other than prescribed institutions
86. Appearance before examiner
87. Investigation by the Bank
88. Appointment of investigating officer
89. Powers of an investigating officer
90. Power to examine persons

91. Admissibility of evidence
92. Search of person
93. Obstruction to exercise of powers by an investigating officer
94. Requirement to provide translation
95. Delivery of property, record, report or document
96. Seizing of property, record, report or document
97. Release of property, record, report or document seized
98. Investigating officer may arrest without warrant
99. Arrested person to be made over to police officer
100. Assistance to police or other public officer
101. Investigating officer deemed to be public servant and public officer
102. Report to Minister
103. Powers of Minister
104. Application of sections 84 to 86
105. Application of sections 89 to 101
106. Provisions of this Part to prevail

PART IX

MISCELLANEOUS

107. General offence
108. Falsification, concealment and destruction of document
109. Offence by body corporate
110. Offence by an individual
111. Joinder of offences
112. Seizable offence
113. Power of Governor to compound offences
114. Attempts, preparations, abetments and conspiracies punishable as offences
115. Annual report
116. Submission of information and statistics
117. Indemnity
118. Prohibition on receipt of gifts, commission, *etc.*
119. Secrecy

- 120. Permitted disclosure
- 121. Decision of Minister to be final
- 122. Exemptions
- 123. Regulations
- 124. Amendment of Schedule
- 125. Application of other laws
- 126. Power to issue guidelines, *etc.*
- 127. Application of Exchange Control Act 1953
- 128. Contravention not to affect contract, agreement or arrangement
- 129. Islamic banking or financial business
- 130. Savings

SCHEDULE Minimum Criteria for Appointment

PART I

PRELIMINARY

Short title and commencement **1.** (1) This Act may be cited as the Development Financial Institutions Act 2002.

(2) This Act comes into operation on a date to be appointed by the Minister by notification in the *Gazette*.

Application **2.** (1) This Act shall apply to such development financial institutions as may be prescribed by the Minister by order published in the *Gazette*.

(2) For the avoidance of doubt, the Minister may, by order published in the *Gazette*, on the recommendation of the Bank, provide that all or any part of the provisions of this Act shall not apply in respect of any development financial institution, or shall apply with such modifications as may be set out in the order and such modifications must be consistent with the intent and purpose of this Act.

Interpretation **3.** (1) In this Act, unless the context otherwise requires—

“child” includes an illegitimate child, a step-child and a child adopted under any written law of Malaysia or of any place outside Malaysia, or under any custom recognised by a

class of persons in or outside Malaysia;

“member”, in relation to an institution which is—

- (a) a corporation, means a shareholder; and
- (b) a partnership, means a partner;

“statutory body” means any authority or body, whether corporate or unincorporate, established, appointed or constituted by any written law, but does not include any local authority;

Act 519. “Bank” means the Central Bank of Malaysia established under the Central Bank of Malaysia Act 1958 [*Act 519*];

Act 125. “related”, in relation to a corporation, means related within the meaning of section 6 of the Companies Act 1965 [*Act 125*];

“collateral” includes a mortgage or charge (whether legal or equitable), debenture, bill of exchange, promissory note, guarantee, lien or pledge (whether actual or constructive), hypothecation, indemnity, undertaking or other means of securing payment or discharge of a debt or liability (whether present or future, or whether vested or contingent);

“specify” means specify in writing;

“prescribe” means prescribed by order published in the *Gazette*;

Act 56. “document” has the same meaning as in the Evidence Act 1950 [*Act 56*];

“constituent documents”, in relation to an institution, means the statute, charter, memorandum of association and articles of association, rules and by-laws, partnership agreement, or other instrument, under or by which the institution is established and its governing and administrative structure and the scope of its functions, business, powers and duties are set out, whether contained in one or more documents;

“Governor” means the Governor of the Bank, and includes a Deputy Governor of the Bank;

“property” means any movable or immovable property and includes—

- (a) any right, interest, title, claim, chose in action, power or privilege, whether present or future, or whether vested or contingent, in relation to any property, or which is otherwise of value; and
- (b) any conveyance executed for conveying, assigning, appointing, surrendering, or otherwise transferring or

disposing of immovable property where the person executing the conveyance is the proprietor or possessor, or is entitled to a contingent right, either for the whole or part of the interest;

“individual” means a natural person;

“development financial institution” means an institution which carries on any activity, whether for profit or otherwise, with or without any Government funding, *with* the purpose of promoting development in the industrial, agricultural, commercial or other economic sector, including the provision of capital or other credit facility; and for the purposes of this definition, “development” includes the commencement of any new industrial, agricultural, commercial or other economic venture or the expansion or improvement of any such existing venture;

“prescribed institution” means a development financial institution which is prescribed by the Minister under subsection 2(1);

Act 125. “approved company auditor” has the same meaning as in the Companies Act 1965;

“credit facility” means an advance, loan or other facility by which the borrower has access, directly or indirectly, to the funds of the lender and includes the giving of a guarantee or credit insurance in relation to a credit facility;

“interest in a share” means a legal or equitable interest in a share;

“Government” means the Federal Government, or any State Government, any local authority, or any other authority or body, whether corporate or unincorporate, established, appointed or constituted by any written law;

“Chief Executive Officer”, in relation to an institution, means an individual, who either individually or jointly with one or more other persons, is responsible, subject to the authority of the directors, for the conduct of the business and the administration of the institution;

“client” includes a customer;

“trust fund” means any fund established under section 43;

“liabilities” includes debts, duties and obligations of every kind, whether present or future, or whether vested or contingent;

“Minister” means the Minister for the time being charged with the responsibility for finance;

“officer”, in relation to an institution, means any of its

employees and includes its Chief Executive Officer;

“office” includes the principal place of business, a branch, an agency, a mobile place of business, a place of business set up and maintained for a limited period only and any other place of business;

“stakeholder”, in relation to a prescribed institution, means the Government or any person who provides funding or any other assistance to the prescribed institution, or its members, customers, depositors, policy owners or creditors, as the case may be;

“director” includes any person who occupies the position of a director, and includes a person in accordance with whose directions and instructions the directors or officers are accustomed to act and an alternate or substitute director, and without prejudice to the foregoing, in the case of—

- (a) a co-operative society, means a member of the board, or other governing body, of the co-operative society;
- (b) a statutory body, means a member of the board, committee, council or other governing body of the statutory body;
- (c) a partnership, means a partner;
- (d) a sole proprietorship, means the sole-proprietor; and
- (e) any other body, association or group of persons, whether corporate or unincorporate, means a person having the direction and control of the management of its business or affairs;

“controller”, in relation to an institution, means a person who—

- (a) has an interest in more than fifty per cent of the shares of the institution;
- (b) has the power to appoint or cause to be appointed a majority of the directors of the institution; or
- (c) has the power to make or cause to be made decisions in respect of the business or administration of the institution, and to give effect to such decisions or cause them to be given effect to,

and the word “control” shall be construed accordingly;

Act 125. “corporation” has the same meaning as in the Companies Act 1965;

“agreement” means an agreement whether formal or informal, oral or written, express or implied;

“arrangement” means an arrangement whether formal or informal, oral or written, express or implied;

“business” means any activity carried on for the purpose of gain or profit and includes all property derived from, or used in, or for the purpose of, carrying on such activity and all rights and liabilities arising from such activity;

“premises” includes any land, building, structure or place;

“relative”, in relation to a person, means—

- (a) the spouse of the person;
- (b) the brother or sister of the person;
- (c) the brother or sister of the spouse of the person; or
- (d) any lineal ascendant or descendant of the person;

“associate”, in relation to a person, means—

- (a) any person who is a nominee or an officer of that person;
- (b) any person who manages the affairs of that person;
- (c) any firm of which such person, or any nominee of his, is a partner or a person in charge or in control of its business or affairs;

Act 125. (d) any corporation within the meaning of the Companies Act 1965, of which such person, or any nominee of his, is a director or is in charge or in control of its business or affairs, or in which such person, alone or together with any nominee of his, has or have a controlling interest, or shares to the total value of not less than thirty per cent of the total issued capital of that corporation; or

- (e) the trustee of any trust, where—
 - (i) the trust has been created by that person; or
 - (ii) the total value of the assets contributed by that person to the trust at any time, whether before or after the creation of the trust, amounts, at any time, to not less than twenty per cent of the total value of the assets of the trust;

Act 125. “subsidiary” has the same meaning as in section 5 of the Companies Act 1965;

Act 125. “company” has the same meaning as in the Companies Act 1965;

Act 125. “holding company” has the same meaning as in section 5 of the Companies Act 1965;

“share”, in relation to a corporation, means an issued share of the corporation and includes stock except where a distinction between stock and share is expressed or implied;

“modification” includes amendment, adaptation, alteration, variation, addition, division, substitution or exclusion;

“capital funds” means paid-up capital and reserves, and includes, for the purposes of sections 38 and 39, the whole or such proportion of any other class, category or description of capital as the Bank may specify.

(2) For the purposes of this Act—

- (a) “persons acting in concert” means persons who have entered into an agreement or arrangement to acquire jointly or severally interests in shares of a corporation for the purpose of obtaining or consolidating control of that corporation or act jointly for the purpose of exercising control over a corporation by means of interests in shares of that corporation already held by them jointly or severally; and
- (b) without prejudice to the generality of paragraph (a), the following persons shall be presumed to be persons acting in concert, unless the contrary is established:
- (i) a corporation and its related and associate corporations;
 - (ii) a corporation and any of its directors, or the relative or associate of any of its directors, or any related trusts;
 - (iii) a corporation and any pension fund established by it;
 - (iv) a person and any investment company, unit trust or other fund whose investments such person manages on a discretionary basis; or
 - (v) a financial adviser and its client which is a corporation, where the financial adviser manages on a discretionary basis the client’s funds and has ten per cent or more interest in the shares of the client.

(3) For the purpose of this Act—

- (a) a corporation is established when it is incorporated;
- (b) a statutory body is established when it comes into existence under the law establishing, appointing or constituting it;
- (c) a co-operative society is established when it is registered;

- (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

fine not exceeding five million ringgit.

Change in control, amalgamation and merger **14.** (1) Unless the Minister otherwise approves, no person shall—

- (a) subject to subsection 12(1), take control of a prescribed institution or its holding company; or
- (b) amalgamate or merge with any prescribed institution.

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

Transfer of business **15.** (1) Unless the Minister otherwise approves, a prescribed institution shall not sell, dispose of, or transfer the whole or any part of its business, including all property derived from, or used in or for the purpose of such business.

(2) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding ten million ringgit or to imprisonment for a term not exceeding ten years or to both.

Application to High Court for transfer of business **16.** (1) A prescribed institution transferring its business under paragraph 14(1) (b) or subsection 15(1) to another person may make a joint application to the High Court by way of an *ex parte* originating summons for all or any of the following orders—

- (a) the date on and from which the transfer shall take effect, being a date earlier or later than the date of the application;
- (b) the vesting of any property held by the prescribed institution, either alone or jointly with any other person, in the other person either alone or, as the case may be, jointly with any other person, on and from the transfer date, in the same capacity, upon the trusts, and with and subject to the powers, provisions and liabilities, respectively;
- (c) for any existing instrument, whether in the form of a deed, will or otherwise, or order of any court, under or by virtue of which any property became vested in the prescribed institution, to be construed and to have effect as if for any reference to the prescribed institution there were substituted a reference to the other person;

- (d) for any existing agreement to which the prescribed institution was a party to have effect as if the other person had been a party instead of that prescribed institution;
- (e) for any account between the prescribed institution and any of its customers to become an account between the other person and the customer and such account to be deemed for all purposes to be a single continuing account;
- (f) for any existing instruction, order, direction, mandate, power of attorney, authority, undertaking or consent, whether or not in relation to an account, given to the prescribed institution, either alone or jointly with another person, to have effect, in respect of anything due to be done, as if given to the other person either alone or, as the case may be, jointly with such other person;
- (g) for any negotiable instrument or order for payment of money drawn on, or given to, or accepted or endorsed by, the prescribed institution or payable at the place of business of that prescribed institution, whether so drawn, given, accepted or endorsed before, on, or after, the transfer date, to have the same effect on and from the transfer date, as if it had been drawn on, or given to, or accepted or endorsed by, the other person or were payable at the place of business of the other person;
- (h) for the custody of any document, goods or thing held by the prescribed institution as bailee immediately before the transfer date to pass to the other person and the rights and obligations of the prescribed institution under any contract of bailment relating to any such document, goods or thing to be transferred to the other person;
- (i) for any collateral held immediately before the transfer date by the prescribed institution, or by a nominee of, or trustee for, the prescribed institution, as collateral for the payment or discharge of any liability of any person, to be held by the other person or, as the case may be, to be held by that nominee or trustee as the nominee of, or trustee for, the other person, and to the extent of those liabilities, be available to the other person as collateral for the payment or discharge of those liabilities and where any such collateral extends to future advances or future liabilities, to be held by, and to be available to, the other person as collateral for future advances by, and future liabilities to, the other person in the same manner in all respects as future

advances by, or future liabilities to, that prescribed institution were collateralised immediately before the transfer date;

- (j) where any right or liability of the prescribed institution is transferred to the other person, for the other person to have the same rights, powers and remedies and in particular the same rights and powers as to the taking or resisting of legal proceedings or the making or resisting of applications to any authority for ascertaining, protecting or enforcing that right or resisting that liability as if it had at all times been a right or liability of the other person, including those rights or liabilities in respect of any legal proceedings or applications to any authority pending immediately before the transfer date by or against that prescribed institution;
- (k) for any judgment or award obtained by or against the prescribed institution and not fully satisfied before the transfer date to be enforceable by or, as the case may be, against the other person; and
- (l) for all such incidental, consequential and supplemental orders as are necessary to secure that the transfer shall be fully and effectively carried out.

(2) On the hearing of an application under subsection (1), the High Court may grant an order in the terms applied for, or with such modification as the Court deems just or proper in the circumstances of the case.

(3) Where the order of the High Court under subsection (1) provides for the transfer of any business vested in or held by the prescribed institution, either alone or jointly with any other person, then, by virtue of the order, that business shall, on and from the transfer date, become vested in or held by the other person either alone or, as the case may be, jointly with such other person, and the order shall have effect according to its terms notwithstanding anything in any law or in any rule of law, and shall be binding on any person affected by it, regardless that the person so affected is not a party to the proceedings under this section or any other related proceedings, or had no notice of the proceedings under this section or of other related proceedings.

(4) The order of the High Court made under subsection (1) shall, subject to the directions of the High Court, be published by the person acquiring the business in not less than two daily newspapers published in Malaysia and approved by the Bank, one of which shall be in the national language and the other in the English language.

(5) The prescribed institution shall lodge, within thirty days of the making of the order of the High Court under subsection (1), an authenticated copy of such order together with an authenticated copy of the agreement or arrangement for the transfer approved by the Minister under subsection 19 (5), and an authenticated copy of the Minister's approval, with—

- (a) the Registrar of Companies or Registrar General of Co-operative Societies, as the case may be; and
- (b) the appropriate authority, if any, concerned with the registration or recording of dealings in any movable property, or any interest in movable property, transferred pursuant to the order.

(6) Any person who contravenes subsection (4) or (5) 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.

(7) An order of the High Court under subsection (1) may relate to any property or business of the prescribed institution outside Malaysia and, if it so relates, effect may be given to it either in accordance with any reciprocal arrangements relating to enforcement of judgements that may exist between Malaysia and the country, territory or place outside Malaysia in which such property or business is, or where there are no such arrangements, in accordance with the law applicable in such country, territory or place.

Transfer of immovable property **17.** Where an order of the High Court under subsection 16 [sic] (2) vests any alienated land or any share or interest in any alienated land in **an other** person—

Act 56/1965. (a) the High Court shall, where such alienated land is in Peninsular Malaysia, pursuant to subsection 420(2) of the National Land Code [*Act 56/1965*], cause a copy of the order to be served on the Registrar of Titles or the Land Administrator, as the case may be, immediately after the making of the order so that the Registrar of Titles or the Land Administrator, as the case may be, gives effect to the provisions of subsections 420(2), (3) and (4) of the Code;

Sabah Cap 68. (b) where such alienated land is in Sabah, the transferee shall, as soon as practicable after the order has been made, present an authenticated copy of such order to the Registrar for the registration of the vesting of the alienated land or of the share or interest in alienated

land as provided under the Land Ordinance of Sabah [Cap. 68];

Swk Cap 81.

- (c) where such alienated land is in Sarawak, the transferee shall, as soon as practicable after the order has been made, produce an authenticated copy of such order to the Registrar for the registration of the vesting of the alienated land or of the share or interest in alienated land as provided under section 171 of the Land Code of Sarawak [Cap. 81]; or
- (d) where such alienated land is in the Federal Territory of Labuan, the transferee shall, as soon as practicable after the order has been made, produce an authenticated copy of such order to the Registrar for the registration of the vesting of the alienated land or of the share or interest in alienated land as provided under subsection 114(2) of the Land Ordinance of Sabah as modified by the Federal Territory of Labuan (Modification of Land Ordinance) Order 1984.

Own shares or shares
of holding company as
collateral

18. (1) Unless the Bank otherwise approves in writing, no person shall grant a credit facility to any person against the collateral of the shares or property of a prescribed institution or its holding company if the shares or property to be provided as collateral for the proposed credit facility, by itself, or together with any other shares or property of that prescribed institution already held as collateral for any other credit facilities given by him, would constitute five per cent or more of the shares or property of that prescribed institution or its holding company.

(2) Unless the Bank otherwise approves, no prescribed institution shall grant any credit facility, or enter into any other transaction, against the collateral of its own shares or property or the shares or property of its holding company.

(3) Any person who contravenes subsection (1) or any prescribed institution that contravenes subsection (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.

Application to the
Bank

19. (1) Any application for the Minister's approval under subsection 12(1), 14(1) or 15(1) shall be made to the Bank together with such information and documents as the Bank may specify.

(2) Where any information or document required by the Bank is not provided within the time specified or any

extended time granted by the Bank, the application shall, without prejudice to a fresh application being made, be deemed to be withdrawn.

(3) The Bank shall consider the application under subsection (1) and make a recommendation to the Minister whether the application should be approved or refused.

(4) A recommendation to approve an application shall not be made if the Bank is satisfied that it would be contrary to the public interest to do so.

(5) Upon receiving an application and the recommendation of the Bank under this section, the Minister may approve the application with or without any modification or condition, or refuse the application.

(6) Any person who fails to comply with any modification or condition imposed by the Minister under subsection (5) 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.

(7) Where the Minister refuses an application, the Bank shall notify the applicant in writing of the refusal.

(8) A person who submits or provides any information or document under subsection (1) which he knows, or has reason to believe, to be false or misleading commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit.

Defence relating to contravention **20.** It shall be a defence to a charge for an offence relating to contraventions under section 12, 13, 14, 15 or 18 for the accused to prove that he had no knowledge of the acts, omissions, facts or circumstances constituting the contravention, provided he had reported the contravention to the Bank within seven days of becoming aware of those acts, omissions, facts or circumstances which constituted such contravention.

Effect of contravention **21.** (1) Where the Bank is satisfied that any person has contravened subsection 12(1) regardless as to whether or not there is any prosecution of any person for such contravention, the Bank may make a preliminary order in writing—

(a) prohibiting the transfer of, or the carrying out of the agreement to transfer, such shares or, in the case of

unissued shares, prohibiting the transfer of, or the carrying out of the agreement to transfer, the right to be issued with them;

- (b) prohibiting the exercise of any voting rights in respect of such shares;
- (c) prohibiting the issue of any further shares in right of such shares or in pursuance of any offer made to their holder; or
- (d) except in a liquidation, prohibiting the payment of any sums due from the prescribed institution on such shares, whether in respect of capital or otherwise.

(2) Any person who fails to comply with an order 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.

(3) Where the Bank is satisfied that any person has contravened subsection 18(1), the Bank may make a preliminary order in writing prohibiting the exercise of any rights under any collateral, or right to transfer any shares or property constituting such collateral regardless as to whether or not there is any prosecution of the person for such contravention.

(4) Any person who fails to comply with an order under subsection (3) 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.

(5) Any transaction, including any agreement or arrangement in relation to any shares, or interest in shares, or security, which is in contravention of a preliminary order, or an order confirmed under subsection 23(1), or of any direction of the Bank under subsection 24(1), shall be void and of no effect.

(6) A person is not entitled to be given an opportunity to be heard before the Bank makes a preliminary order under subsection (1) against him or which affects him in any manner.

Preliminary order by the Bank **22.** (1) A preliminary order under section 21 shall be served on the defaulting person as soon as practicable, and may be publicised in such manner as the Bank deems fit, if, in the opinion of the Bank, it needs to be publicised.

(2) A preliminary order shall be binding on—

- (a) the defaulting person;
- (b) any person for the time being holding any shares to which such order applies; and
- (c) any other person specified in the order or to whom the order is directed.

(3) Any person holding any shares to which a preliminary order applies shall within seven days of its service on the defaulting person, or such longer period as the Bank may allow, surrender such shares to the Bank.

(4) Any person who contravenes subsection (3) 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.

(5) Any defaulting person against whom a preliminary order has been made, or any other person prejudicially affected by such order, may, within fourteen days of the service of the order on the defaulting person, make representations in writing to the Bank applying for a revocation of the order on the ground that he had not contravened the provisions in relation to which the order was made, or for a modification of the order on the ground that it would be just and proper to modify it for reasons to be set out in the representations.

Confirmation of preliminary order **23.** (1) The Bank may, after considering the representations made under subsection 22(5), either confirm the preliminary order, or revoke it, or vary it in such manner as it deems fit.

(2) Where the Bank confirms a preliminary order, it may dispose of the shares surrendered to it under subsection 22(3) to such person and to such extent as the Bank may determine.

(3) The proceeds of the disposal of the shares under subsection (2) shall be paid into the High Court, and any person claiming to be beneficially entitled to the whole or any part of such proceeds may, within thirty days of such payment into the High Court, apply to a judge of the High Court in chambers for payment out of the proceeds to him.

Direction to give effect to order **24.** (1) The Bank may direct the directors or officers of the prescribed institution to give effect to a preliminary order of

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

fine not exceeding five million ringgit.

(3) Notwithstanding subsection (1), a prescribed institution may enter into such transaction, and with such person, as the Minister may, on the recommendation of the Bank, direct the prescribed institution.

(4) In computing the amount of credit facility granted to a single person, any credit facility given to the following persons shall be deemed to be a credit facility granted to such single person:

- (a) where such single person is an individual, his or her spouse, child or family corporation;
- (b) where such single person is a corporation, its related or associate corporations;
- Act 502.* (c) where such single person is a society registered under any written law relating to co-operative societies, its subsidiaries as defined in section 2 of the Co-operatives Societies Act 1993 [*Act 502*], and the related or associate corporations of such subsidiaries; or
- (d) persons acting in concert with such person.

(5) For the purposes of paragraph (4) (a), “family corporation” means a corporation in which—

- (a) the individual;
- (b) the individual’s spouse; or
- (c) that individual’s child,

holds, or any two or more persons mentioned in paragraphs (a), (b) and (c) hold, severally or jointly, interests in shares of more than fifty per cent of the shares of the corporation.

(6) Notwithstanding subsection (4), the Bank may specify that all or any persons mentioned in paragraph (4) (a), (b), (c) or (d) shall be excluded in the application of that subsection in relation to any particular person to whom a credit facility is to be given, and at the same time specify the criteria or the basis on which that person is to be so excluded.

30. (1) A prescribed institution may, whether from its own funds or any trust fund it manages under section 43, and notwithstanding paragraph 28(3) (a), grant a credit facility to the spouse, child or parent of any of its directors or officers for the purchase of a house if—

- (a) the person to whom the credit facility is given has

Restriction on giving of credit facility

creditworthiness which is not less than that normally required by the prescribed institution of other persons to whom credit facilities are given;

- (b) the terms of the credit facility are not less favourable to the prescribed institution than those normally offered to other persons;
- (c) the giving of the credit facility will be in the interests of the prescribed institution; and
- (d) the credit facility is approved by all other directors of the prescribed institution at a duly constituted meeting of the directors where not less than three quarters of all the directors of the prescribed institution are present and such approval has been recorded in the minutes of that meeting.

Disclosure of
director's interest

31. (1) Every director of a prescribed institution who has in any manner, whether directly or indirectly, any interest in a proposed credit facility, whether from its own funds or from any trust fund it manages under section 43, to be given to any person by such prescribed institution shall as soon as practicable declare in writing the nature of his interest to a duly constituted meeting of directors, and the secretary of the prescribed institution, or other officer appointed by the prescribed institution for the purpose, shall cause a copy of such declaration to be circulated immediately to every director regardless whether he was present or not at such meeting.

(2) Any person who 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) For the purposes of subsection (1), a general notice in writing served on each director of the prescribed institution by a director to the effect that he is a director, officer or member of the body corporate or unincorporate or a director or officer of the sole proprietorship to which the credit facility is proposed to be given shall be deemed to be sufficient declaration of interest in relation to such proposed credit facility if the general notice—

- (a) sets out the nature and extent of his interest in the body or sole proprietorship, as the case may be; and
- (b) is brought up and read at the meeting of the directors of the prescribed institution at which it is served or, if

it is not served at a meeting of directors, at the next meeting of directors after it has been served on each director.

(4) Every director of a prescribed institution who holds any office, or possesses any property, whereby, directly or indirectly, duties or interests might be created in conflict with his duties or interests as a director of the prescribed institution shall declare at a meeting of the directors of the prescribed institution the fact of his holding such office or possessing such property and the nature, character and extent of the conflict.

(5) The declaration referred to in subsection (4) shall be made at the first meeting of the directors held—

- (a) after he becomes a director of the prescribed institution; or
- (b) if already a director, after he commences to hold such office or to possess such property.

(6) The secretary of the prescribed institution or the other officer referred to in subsection (1) shall record any declaration made under this section in the minutes of the meeting at which it was made or at which it was brought up and read.

(7) Any person who contravenes subsection (6) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding ten thousand ringgit.

Control of credit limit **32.** (1) A director or officer of a prescribed institution shall not grant any credit facility in excess of the limit, or outside the scope of any terms and conditions, imposed on him by the prescribed institution, or in contravention of any directions given to him, or any agreement made with him, by the prescribed institution.

(2) Any person who contravenes subsection (1) 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.

(3) Subsection (1) applies to the funds of the prescribed institution and any trust fund it manages under section 43.

(4) The Bank may by written notice direct a prescribed institution to—

- (a) submit any information relating to its policy and procedure for the granting of any credit facility;
- (b) submit a report on the limit or the terms and conditions

imposed, the directions given, and the agreements made, in relation to the authority of each of its directors or officers authorised to grant credit facilities; or

- (c) modify the policies or procedures referred to in paragraph (a), or vary the matters mentioned in paragraph (b), as the Bank deems fit and proper, either generally, or in relation to any class of directors or officers, or in relation to any particular director or officer, and such modification or variation shall be binding on the prescribed institution and its directors and officers.

(5) Any prescribed institution that fails to comply with the direction under 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. ^[sic]

Investment of assets **33.** (1) Subject to subsection (2), a prescribed institution shall invest any of its assets in such manner, and maintain the assets in such place, as the Bank, with the approval of the Minister, may specify.

(2) The Bank may direct a prescribed institution in writing—

- (a) not to make investment of a specified class or description; or
- (b) to realise, before the expiry of a specified period or such extended period as the Bank may approve, the whole or a specified proportion of its investment.

(3) Any prescribed institution that fails to comply with a direction under subsection (1) or (2) 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.

PART IV

OBLIGATIONS AND SOURCING OF FUNDS

Statement of corporate intent **34.** (1) A prescribed institution shall, for each financial year, submit to the Bank within such period as the Bank may specify, such statement of corporate intent as may be

approved by the Minister charged with the responsibility for that prescribed institution.

(2) The statement of corporate intent under subsection (1) shall be in such form as the Bank may specify and shall include the prescribed institution's strategic plans and manner of sourcing for funds for the following financial year.

(3) The Bank may, on receipt of the prescribed institution's approved statement of corporate intent under subsection (1), accept it with or without modification or condition or refuse it.

(4) A prescribed institution whose statement of corporate intent is rejected under subsection (3) shall submit a modified statement of corporate intent under subsection (1) within such time as the Bank may specify.

(5) A prescribed institution shall implement the statement of corporate intent accepted by the Bank with or without modification or condition under subsection (3) and the Bank shall measure the performance of the prescribed institution according to that statement of corporate intent.

(6) Any prescribed institution that contravenes subsection (1), (2), (4) or (5) 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.

Annual funding 35. (1) A prescribed institution shall, for each financial year, submit to the Bank an annual funding requirement for the Minister's approval, within such period, and in such form, 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.

(3) The funding requirement submitted under subsection (1) shall include a copy each of the following—

- (a) an operational plan and financial plan for the following financial year; and
- (b) any other information as the Bank may specify.

(4) Notwithstanding subsection (1), a prescribed institution may—

- (a) apply to the Minister for additional funding for its own account, an existing trust fund or a new trust fund; or
- (b) apply to the Bank for approval to borrow from its related or associate corporation.

(5) The Minister, on the recommendation of the Bank, or the Bank, as the case may be, may approve an application under this section subject to such purpose, terms and conditions as the Minister or the Bank, as the case may be, may specify.

(6) The Minister or the Bank, as the case may be, may reject an application under this section within three months of receiving the application without assigning any reasons for the rejection.

Restrictions on payment of dividend **36.** (1) A prescribed institution shall not pay any dividend on its shares until all its capitalised expenditure (including preliminary expenses, organisation expenses, shares selling commission, brokerage, amount of losses incurred, and any other item of expenditure not represented by tangible assets) has been written off.

(2) Before a prescribed institution declares any dividend, it shall apply in writing for the approval of the Bank in respect of the amount proposed to be declared, and the Bank may approve such amount, or a reduced amount, or prohibit payment of any dividend, having regard to the financial condition of the prescribed institution.

(3) Any prescribed institution that contravenes subsection (1) or (2) 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.

Maintenance of liquid assets **37.** (1) The Bank may specify that a prescribed institution shall hold such minimum, or minimum average, amount of liquid assets in Malaysia as may be set out in the specification at all times or for such period, and in such ratio or formula.

(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.

(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.

- Amendment of constituent documents **42.** (1) A prescribed institution shall not make any amendment to its constituent documents, unless it has furnished to the Bank in writing particulars of the proposed amendment and obtained the prior written approval of 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.
- (3) A prescribed institution shall, within thirty days after making any amendment to its constituent documents, furnish to the Bank—
- (a) in writing particulars of the amendment duly verified by a statutory declaration made by one of its directors; and
 - (b) a copy of its amended constituent documents.
- (4) Any prescribed institution that contravenes subsection (3) 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.

PART V

DEALINGS WITH GOVERNMENT FUNDS

- Establishment and maintenance of trust fund **43.** A prescribed institution may, with the agreement of the Government, establish and maintain a separate trust for any fund allocated by the Government, and manage such trust fund for and on behalf of the Government separately from its own funds.
- Utilisation of trust funds **44.** (1) No prescribed institution shall apply the assets of a trust fund to meet liabilities or expenses not properly attributable to that trust fund.
- (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.

(3) For the purposes of subsection (1), the Bank may specify the amount and types of liabilities and expenses that may be charged to any trust fund.

(4) The Bank may, if it is satisfied that a prescribed institution has applied any assets of a trust fund to meet liabilities or expenses not properly attributable to that trust fund, direct the prescribed institution to charge such liabilities or expenses to the assets of the relevant trust fund or the assets of the prescribed institution.

(5) Any prescribed institution that contravenes any direction under subsection (4) 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.

Investment of trust fund **45.** A prescribed institution may invest money in any trust fund, in so far as the money is not for the time being required to be expended or utilised for the purposes for which the trust fund was set up, in such investments as the Bank may specify and all income accruing in respect of such investments shall be credited to the trust fund.

Credit into trust fund **46.** (1) A prescribed institution shall pay into a trust fund all money received by it in respect of the business to which the trust fund relates.

(2) A prescribed institution shall pay to a trust fund all income arising from the investment of the assets of that trust fund.

(3) Any prescribed institution that contravenes this section 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.

Property of trust fund as collateral **47.** (1) No prescribed institution shall provide the property of a trust fund as collateral for a credit facility granted by any person to the prescribed institution or to any other person.

(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.

Valuation of trust fund **48.** (1) A prescribed institution shall value the assets and determine the liabilities of a trust fund in such manner as the Bank may specify.

(2) Any prescribed institution that contravenes any specification under 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.

Transfer of trust fund **49.** (1) The Minister may, on the recommendation of the Bank, direct a prescribed institution to transfer all the assets and liabilities of any trust fund to another trust fund maintained and managed by the prescribed institution.

(2) Notwithstanding subsection (1), the Minister may, on the recommendation of the Bank, direct a prescribed institution to transfer any trust fund to another person, including a prescribed institution and section 16 shall apply to the transfer with the necessary modification.

(3) Any prescribed institution that fails to comply with the direction under 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.

Breach of trust **50.** (1) Any director or officer of a prescribed institution who, being in any manner entrusted with property in any trust fund or with any dominion over property in any trust fund either solely or jointly with any other person, dishonestly misappropriates, or converts to his own use, that property, or dishonestly uses or disposes of that property in violation of the provisions of this Part prescribing the mode in which such trust is to be discharged, or wilfully suffers any other person to do so, commits criminal breach of trust.

(2) Any person who commits criminal breach of trust as set out in subsection (1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding twice the value of the property which is the subject matter of the breach or ten million ringgit, whichever is higher, or to imprisonment

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

the interests of its stakeholders or the public generally;

- (b) is insolvent, or has become or is likely to become unable to meet all or any of its obligations, or is about to suspend payment to any extent; or
- (c) has contravened any provision of this Act or any provision of any written law, regardless that there has been no criminal prosecution in respect of the contravention,

the Bank may, by order in writing, exercise any one or more of the powers in subsection (2).

- (2) For the purpose of subsection (1), the Bank may—
 - (a) require the prescribed institution to take any steps, or any action, or to do or not to do any act or thing in relation to the institution, or its business, or its directors or officers, which the Bank considers necessary and which it sets out in the order, within such time as may be set out in the order;
 - (b) prohibit the prescribed institution from extending any further credit facility for such period as may be set out in the order, and make the prohibition subject to such exceptions, and impose such conditions in relation to the exceptions, as may be set out in the order, and, from time to time, by further order similarly made, extend the period;
 - (c) notwithstanding anything in any written law, or any limitations contained in the constituent documents of the prescribed institution, for reasons to be recorded by it in writing, remove from office, with effect from such date as may be set out in the order, any officer of the prescribed institution;
 - (d) notwithstanding anything in any written law, or any limitations contained in the constituent documents of the prescribed institution, and, in particular, notwithstanding any limitation as to the minimum or maximum number of directors, for reasons to be recorded by it in writing—
 - (i) remove from office, with effect from such date as may be set out in the order, any director of the prescribed institution; or
 - (ii) appoint any person as a director of the prescribed institution, and provide in the order for that person to be paid by the prescribed institution such remuneration as may be set out in the order; or
 - (e) appoint a person to advise the prescribed institution in

relation to the proper conduct of its business, and provide in the order for that person to be paid by the prescribed institution such remuneration as may be set out in the order.

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

(4) Notwithstanding subsections (1) and (2), the powers of the Bank under paragraphs (2) (b), (c), (d) and (e) shall not be exercised without the prior concurrence of the Minister.

Action by the Minister **55.** Notwithstanding section 54, the Minister may, on the recommendation of the Bank, prescribe—

- (a) for the Bank to assume control of all or part of the property, business and affairs of the prescribed institution, and carry on all or part of its business and affairs, or for the Bank to appoint any person to do so on behalf of the Bank, and for the costs and expenses of the Bank, or the remuneration of the person so appointed, to be payable out of the funds and properties of the prescribed institution as a first charge on it;
- (b) whether or not an order has been made under paragraph (a), authorise an application to be made by the Bank to the High Court to appoint a receiver or manager to manage all or part of the business, affairs and property of the prescribed institution, and for all such incidental, ancillary or consequential orders or directions of the High Court in relation to such appointment as may, in the opinion of the Bank, be necessary or expedient; or
- (c) whether or not an order has been made under paragraph (a) or (b), authorise the Bank to present a petition to the High Court for the winding up of the prescribed institution.

Representation in respect of order **56.** (1) Subject to subsection (2), no order under subsection 54(1) or section 55 shall be made unless the prescribed institution, and in the case of an order under paragraph 54(1) (c) or subparagraph 54(2) (d) (i), also the officer or director who is to be removed from office, has

been given a reasonable opportunity of making representations against, or otherwise in respect of, the proposed order.

(2) If in the opinion of the Minister or the Bank, as the case may be, any delay would be detrimental to the interests of the prescribed institution, its stakeholders or the public generally, the order may be made first and the opportunity to make representations against or otherwise in relation to the order shall be given immediately after the order has been made.

(3) The order of the Minister or the Bank may, in consequence of such representations, either be confirmed, with or without modification, or revoked under subsection (4), subject to such conditions, if any, as the Bank, with the concurrence of the Minister, or the Minister, on the recommendation of the Bank, as the case may be, thinks fit to impose.

(4) An order of the Minister or the Bank under this section may at any time be revoked by an order similarly made by the Bank, or by the Minister, as the case may be, and any such order may contain all such direction of an incidental, ancillary, or consequential nature, as may be deemed necessary or expedient by the Bank or the Minister, as the case may be.

(5) Any prescribed institution that contravenes subsection (3) or (4) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding ten million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding ten thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

- Appointment under section 54
- 57.** (1) A person appointed by the Bank under subparagraph 54(2)(d)(ii), paragraph 54(2)(e), or paragraph 55(a) shall be appointed subject to such terms and conditions, and for such period, as may be determined by the Bank, and shall hold his appointment at the pleasure of the Bank and shall not incur any obligation or liability solely by reason of his holding such appointment.
- (2) The appointment of a director under subparagraph 54(2)(d)(ii) shall not affect any provision of the constituent documents enabling the prescribed institution to have further directors where the maximum number of directors allowed under the constituent documents has not already been reached or exceeded by the appointment.
- (3) Where a receiver or manager has been appointed in respect of a prescribed institution by the High Court under

paragraph 55(b), all proper costs, charges and expenses, including the remuneration of such receiver or manager shall be payable out of the assets of the prescribed institution in priority to all other claims.

Removal from office
under section 54

58. (1) Any officer or director removed from office in a prescribed institution under paragraph 54(2) (c) or subparagraph 54(2) (d) (i) shall cease to hold the office from which he is removed with effect from the date set out in the order, and shall not hold any other office 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.

(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) The removal of an officer or director under paragraph 54(2) (c) or subparagraph 54(2) (d) (i) shall be lawful and valid notwithstanding anything contained in any contract of service or other contract or agreement, whether express or implied, whether individual or collective, and whether or not made or provided for under any written law, and a person so removed from office shall not be entitled to claim any compensation for the loss or termination of office.

Assumption of control

59. (1) Where an order is made under paragraph 55(a), the prescribed institution and its directors and officers shall submit its property, business and affairs to the control of the Bank or the person appointed by the Bank and shall provide the Bank or such appointed person all such facilities as may be required to carry on the business and affairs 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 five million ringgit and, in the case of a continuing offence, to a fine not exceeding five thousand ringgit for each day during which the offence continues after conviction.

(3) The Bank, or the appointed person, as the case may be, shall remain in control of the property, business and affairs of the prescribed institution, and carry on its business and

affairs in its name and on its behalf, until such time as the order is revoked under subsection 56(4).

(4) All the powers of the prescribed institution and its directors under its constituent documents, or exercisable by the prescribed institution or its directors under any written law, regardless whether such powers are exercisable by resolution, special resolution, or in any other manner shall be vested in the Bank, or in the appointed person, as the case may be, and any difficulty that arises may be resolved by the Minister by a direction in writing.

(5) During the period that an order under paragraph 55(a) is in force, no director of the prescribed institution shall, either directly or indirectly, engage in any activity in relation to the prescribed institution, except as may be required or authorised by the Bank, or the appointed person, as the case may be, and no remuneration shall accrue or be payable to any director of the prescribed institution, except such as may relate to any activity required or authorised by the Bank, or the appointed person, as the case may be.

(6) Any person who contravenes subsection (5) 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.

(7) For the avoidance of doubt, it is hereby declared that an order under paragraph 55(a) shall not have the effect of conferring on, or vesting in, the Bank, or the appointed person, as the case may be, any title to, or any beneficial interest in, any property of the prescribed institution.

Reduction of share
capital and
cancellation of shares

60. (1) Notwithstanding anything in any written law or the constituent documents of a prescribed institution, where the paid-up capital of the prescribed institution is lost or unrepresented by available assets, the Bank or the appointed person, as the case may be, may apply to the High Court for an order to reduce its share capital by cancelling any portion of its paid-up capital which is lost or unrepresented by available assets.

(2) Where the High Court makes an order under subsection (1) to reduce the share capital of the prescribed institution, the Court may, if, on the expiry of thirty days from the date of any call made by the prescribed institution on its members to pay on their respective shares, payment on any such shares has not been made, order that such shares for which payment has not been made be cancelled.

(3) Where the share capital of a prescribed institution is reduced under subsection (1), or any of its shares is cancelled under subsection (2), the Bank, or the appointed person, as the case may be, may cause the constituent documents of the prescribed institution to be altered accordingly.

Act 125. (4) The powers conferred on the Bank and the appointed person under this section shall be in addition to any powers exercisable under subsection 64(1) of the Companies Act 1965, and where an application is made to the High Court under subsection (1), the High Court may exercise any of the powers conferred on it under section 64 of the Companies Act 1965 in relation to an application for confirmation and subsections 64(9) and 64(10) of that Act shall apply to the application.

Extension of jurisdiction **61.** Any reference in this Part to a prescribed institution shall be read as including a reference to—

- (a) its related corporation; and
- (b) a person controlled by a director or directors of the prescribed institution, or by persons acting in concert with a director or directors of the prescribed institution.

Moratorium **62.** (1) Where the Bank or an appointed person has assumed control of a prescribed institution, the Minister may, on the recommendation of the Bank, if he considers it to be in the interest of the stakeholders of the prescribed institution or the public generally, prescribe for all or any of the following:

- (a) to prohibit the prescribed institution from carrying on all of its business, or any part of it;
- (b) to prohibit the prescribed institution from doing or performing any act or function in connection with all of its business or any part of it;
- (c) to authorise the Bank, or the appointed person, as the case may be, to apply to the High Court for an order staying for a period not exceeding six months the commencement or continuance of all or any actions and proceedings of a civil nature by or against the prescribed institution with respect to all or any of its business;
- (d) provide for all such matters of an incidental, ancillary or consequential nature, or for which it may be otherwise necessary or expedient to provide, to give

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

(1) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit.

(3) The Bank may require the additional information or explanation to be certified by the prescribed institution's auditor.

(4) The Bank may, after considering the explanation referred to in subsection (1), or if such explanation has not been given by or on behalf of the prescribed institution within the time specified—

(a) reject the document submitted under section 73 or 74; or

(b) direct the prescribed institution to vary the document or all other related documents within such time as is specified in the direction.

(5) Where a direction is given by the Bank under paragraph 4(b), the document to which it relates shall be deemed not to have been lodged until it is re-submitted with the variation required by the direction.

(6) The Bank, on the basis of information available to it or on review of returns filed under section 74, may direct a prescribed institution to obtain its confirmation of compliance with section 73 before—

(a) laying its accounts before its general meeting; and

(b) publishing its accounts under section 78.

(7) Any prescribed institution that contravenes subsection (6) commits an offence and shall on conviction be liable to a fine not exceeding one million ringgit.

Submission of annual accounts **77.** (1) A prescribed institution shall, within fourteen days of the laying of its accounts at its annual general meeting, or within such further period as the Bank may approve, submit to the Bank, a copy each in print and in record stored or recorded by an electronic means and on electronic medium, of its accounts as laid before the annual general meeting together with minutes of the meeting duly certified by its company secretary.

(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.

Action in relation to annual accounts **78.** (1) A prescribed institution shall, within fourteen days of the laying of its accounts at its annual general meeting, or within such further period as the Bank may approve—

- (a) publish in not less than two daily newspapers published in Malaysia and approved by the Bank, one in the national language and another in English language; and
- (b) exhibit in a conspicuous position at each of its branches in Malaysia,

a copy each of the reports of the board of directors, its revenue account, profit and loss account and balance sheet as laid before its general meeting and such other document 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.

Admissibility of document **79.** In any proceedings, a certificate signed by an authorised officer of the Bank stating that a document is submitted by a prescribed institution under section 73 or 74 or is a document that accompanies a document so submitted, shall be admissible in court as evidence of the fact so certified.

Liability where proper accounting records not kept **80.** (1) If accounting records necessary to exhibit and explain the transactions and true financial condition of a prescribed institution are not kept, a past and present employee of the prescribed institution responsible for keeping proper accounting records commits an offence unless he proves that the offence was committed without his consent or connivance and that he exercised such diligence to prevent the commission of the offence as he ought to have exercised, having regard to the nature of his function in that capacity and to the circumstances.

(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.

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 ^[sic] 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.

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

regulations, be liable to a fine not exceeding five hundred thousand ringgit or to imprisonment for a term of not exceeding six months or to both.

Falsification,
concealment and
destruction of
document

108. A person, with intent to deceive, in respect of a document to be produced or submitted under any provision of this Act, who makes or causes to be made a false entry, omits to make, or causes to be omitted, any entry, or alters, abstracts, conceals or destroys, or causes to be altered, abstracted, concealed or destroyed, any entry, forges a document, or makes use of or hold in his possession a false document, purporting to be a valid document, alters any entry made in any document, or issues or uses a document which is false or incorrect, wholly or partially, or misleading 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.

Offence by body
corporate

109. (1) Where an offence is committed by a body corporate or an association of persons, a person—

- (a) who is its director, controller, officer, or partner; or
- (b) who is concerned in the management of its affairs,

at the time of the commission of the offence, is deemed to have committed that offence unless that person proves that the offence was committed without his consent or connivance and that he exercised such diligence to prevent the commission of the offence as he ought to have exercised, having regard to the nature of his function in that capacity and to the circumstances.

(2) An individual may be prosecuted for an offence under subsection (1) notwithstanding that the body corporate or association of persons has not been convicted of the offence.

(3) Subsection (1) shall not affect the criminal liability of the body corporate or association of persons for the offence referred to in that subsection.

(4) Any person who would have committed an offence if any act had been done or omitted to be done by him personally commits that offence and shall on conviction be liable to the same penalty if such act had been done or omitted to be done by his agent or officer in the course of that agent's business or in the course of that officer's employment, as the case may be, unless he proves that the

offence was committed without his knowledge or consent and that he took all reasonable precautions to prevent the doing of, or omission to do, such act.

- Offence by an individual **110.** Where a person is liable under this Act to a penalty for any act, omission, neglect or default, he shall be liable to the same penalty for the act, omission, neglect or default of his employee, director, controller, or agent if the act, omission, neglect or default was committed by—
- (a) his employee in the course of the employee's employment;
 - (b) his director in carrying out the function of a director;
 - (c) his controller in carrying out the function of a controller; or
 - (d) his agent when acting on his behalf.

- Joinder of offences **111.** Notwithstanding anything contained in any other written law, where a person is accused of more than one offence under this Act, he may be charged with and tried at one trial for any number of the offences committed within any length of time.

- Seizable offence **112.** Every offence punishable under this Act shall be a seizable offence.

- Power of Governor to compound offences **113.** (1) The Governor may, with the consent of the Public Prosecutor, offer in writing to compound any offence under this Act, or under regulations made under this Act, by accepting from the person reasonably suspected of having committed the offence such amount not exceeding fifty per cent of the amount of the maximum fine for that offence, including the daily fine, if any, in the case of a continuing offence, to which that person would have been liable if he had been convicted of the offence, within such time, as may be specified in the offer.
- (2) Any money paid to the Governor pursuant to subsection (1) shall be paid into and shall form part of the Federal Consolidated Fund.
- (3) An offer under subsection (1) may be made at any time after the offence has been committed, but before any prosecution for it has been instituted, and where the amount specified in the offer is not paid within the time specified in the offer, or such extended of time as the Bank may grant,

prosecution for the offence may be instituted at any time after that against the person to whom the offer was made.

(4) Where an offence has been compounded under subsection (1), no prosecution shall be instituted in respect of the offence against the person to whom the offer to compound was made.

Attempts,
preparations,
abetments and
conspiracies
punishable as offences

114. (1) Any person who—

- (a) attempts to commit an offence under this Act;
- (b) does an act preparatory to, or in furtherance of, the commission of an offence under this Act; or
- (c) abets or is engaged in a criminal conspiracy to commit (as those terms are defined in the Penal Code) an offence under this Act, whether or not the offence is committed in consequence of it,

commits an offence and is liable to the penalty for that offence.

(2) A provision of this Act which refers to an offence under a specific provision of this Act shall be read as including a reference to an offence under subsection (1) in relation to the offence under that specific provision.

Annual report

115. The Bank shall include in its annual accounts and annual report made under subsection 48(1) of the Central Bank of Malaysia Act 1958 an annual report on the working of this Act during the preceding calendar year before the end of April each year and the report shall include a summary of documents lodged with it.

Submission of
information and
statistics

116. (1) A prescribed institution and a development financial institution for which an order is made under subsection 104(1) shall submit to the Bank, or such person as the Bank may specify, such document or information as it may require by notice in writing within such time as it may specify and the prescribed institution or the development financial institution, as the case may be, shall not submit any document which it knows, or has reason to believe, to be false or misleading.

(2) Any prescribed institution or any development 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.

Act 372. (3) A prescribed institution which is a scheduled institution under the Banking and Financial Institutions Act 1989 [*Act 372*] shall submit under subsection (1) any document, statement or information required to be submitted under subsection 21(1) of that Act, and the prescribed institution shall be deemed to have complied with that subsection.

(4) The Bank may require the document or information submitted under subsection (1) to be duly certified by the auditor of the prescribed institution or the development financial institution, as the case may be.

Indemnity 117. No action, suit, prosecution or other proceedings shall lie or be brought, instituted or maintained in any court or before any authority against the Minister, the Bank, its director, officer or employee, or any person acting on its behalf, either personally or in his official capacity, for, or on account of, or in respect of an act done or statement made, or omitted to be done or made, or purporting to be done or made or omitted to be done or made, in pursuance of or in execution of, or intended pursuance of or execution of, this Act or any order in writing, direction, instruction or other thing issued under this Act if such act or statement was done or made, or was omitted to be done or made, in good faith.

Prohibition on receipt of gifts, commission, etc. 118. (1) No director, officer or agent of a prescribed institution, or any other person being a person receiving any payment or remuneration in any capacity, professional or otherwise, from such prescribed institution, shall, directly or indirectly, ask for or receive, or consent or agree to receive, any gift, commission, emolument, gratuity, money, property, token or thing of value exceeding one hundred ringgit or any service, facility or other intangible benefit, whether for his own personal benefit or advantage or for the benefit or advantage of any other person, from any person other than from the prescribed institution, for procuring or endeavouring to procure for any person—

(a) any credit facility from that prescribed institution; or

(b) any other thing relating to the business or affairs of that prescribed institution.

(2) The provisions of subsection (1) shall not in any manner derogate from, and shall be without prejudice to, any other written law relating to corruption or illegal gratification.

Secrecy **119.** (1) Except for the purposes of this Act, nothing in this Act shall authorise the Bank or the Minister to direct the Bank to inquire specifically into the affairs of any individual client of a prescribed institution or a development financial institution.

(2) No director or officer of any prescribed institution or of any external bureau established, or any agent appointed, by the prescribed institution to undertake any part of its business, whether during or after his tenure of office, or during or after his employment, and no person who for any reason has by any means access to any record, book, register, correspondence, or other document, or material, relating to the affairs or, in particular, the account of any particular customer of the prescribed institution, shall give, produce, divulge, reveal, publish or otherwise disclose, to any person, or make a record for any person, of any information or document relating to the affairs or account of such customer.

(3) This section shall not apply to information which at the time of disclosure is, or has already been made, lawfully available to the public from any source or to information which is in the form of a summary or collection of information where information relating to a particular prescribed institution or a development financial institution or its stakeholders is not explicitly stated.

(4) No person who has information which to his knowledge has been disclosed in contravention of subsection (1) shall disclose the information to another person.

Permitted disclosure **120.** (1) Section 119 shall not apply to the disclosure of information or document—

- (a) to the Minister, the Bank, its director or employee, a person appointed under subsection 4(3) or an appointed person, where the disclosure is in the course of performance of functions;
- (b) to a person rendering service to the Bank in relation to a matter requiring professional knowledge;
- (c) which the customer, or his personal representative, has given permission in writing to disclose;
- (d) in a case where the customer is declared bankrupt, or,

if the customer is a corporation, the corporation is being or has been wound up, in Malaysia or in any country, territory or place outside Malaysia;

- (e) where the information is required by a party to a *bona fide* commercial transaction, or to a prospective *bona fide* commercial transaction, to which the customer is also a party, to assess the creditworthiness of the customer relating to such transaction, provided that the information required is of a general nature and does not enable the details of the customer's account or affairs to be ascertained;
- (f) for the purposes of any criminal proceedings or in respect of any civil proceedings—
 - (i) between a prescribed institution and its customer or his guarantor relating to the customer's transaction with the prescribed institution; or
 - (ii) between the prescribed institution and two or more parties making adverse claims to money in a customer's account where the prescribed institution seeks relief by way of interpleader;
- (g) where the prescribed institution has been served a garnishee order attaching money in the account of the customer;
- (h) to an external bureau established, or to an agent appointed, by the prescribed institution with the prior written consent of the Bank;
- (i) where such disclosure is required or authorised under any other provision of this Act;
- (j) where such disclosure is authorised under any Federal law to be made to a police officer investigating into any offence under such law and such disclosure to the police officer being, in any case, limited to the accounts and affairs of the person suspected of the offence; or
- (k) where such disclosure is authorised in writing by the Bank.

(2) In any civil proceedings under subsection (1) (d) or (f) where any information or document is likely to be disclosed in relation to a customer's account, such proceedings may, if the court, of its own motion, or on the application of a party to the proceedings, so orders, be held *in camera* and, in such case, the information or document shall be secret as between the court and the parties thereto, and no such party shall disclose such information or document to any other person.

(3) Unless the court otherwise orders, no person shall publish the name, address or photograph of any parties to such civil proceedings as are referred to in subsection (2), or any information likely to lead to the identification of the parties thereto, either during the currency of the proceedings or at any time after they have been concluded.

Decision of Minister to be final **121.** Except as otherwise provided in this Act, any decision made by the Minister under this Act, whether an original decision by him or a decision on appeal to him from a decision of the Bank, shall be final.

Exemptions **122.** The Minister may, upon the recommendation of the Bank, if he considers it consistent with the purposes of this Act or in the interest of the public, by order published in the *Gazette*, exempt any prescribed institution from any of the provisions of this Act for such duration and subject to such condition as the Minister may specify.

Regulations **123.** (1) The Minister may, on the recommendation of the Bank, make such regulations as are necessary or expedient to give full effect to or for carrying out the provisions of this Act.

(2) Without prejudice to the generality of subsection (1), regulations may be made—

- (a) to provide that any act or omission in contravention of any provision of such regulations shall be an offence;
- (b) to provide for the imposition of penalties for such offences which shall not exceed a fine of one million ringgit or imprisonment for a term not exceeding one year or both; and
- (c) to provide for the imposition of an additional penalty for a continuing offence which shall not exceed one thousand ringgit for each day that the offence continues after conviction.

Amendment of Schedule **124.** The Minister may, by order published in the *Gazette*, amend the Schedule.

Application of other laws **125.** (1) Where there is a conflict or inconsistency between the provisions of this Act and that of the—

- Act 372.* (a) Banking and Financial Institutions Act 1989;

Act 202. (b) Bank Kerjasama Rakyat Malaysia Berhad (Special Provisions) Act 1978 [*Act 202*];

Act 125. (c) Companies Act 1965;

Act 502. (d) Co-operatives Societies Act 1993; or

(e) the constituent documents of a prescribed institution, the provisions of this Act shall prevail.

(2) Where any difficulty or doubt arises in the application of subsection (1) in relation to any particular prescribed institution, or any particular matter or circumstance, or generally, the Minister may, on the reference of the difficulty or doubt to him by the Bank, resolve the same by a direction in writing.

(3) References to “this Act” in this section shall not include any regulations, order or other subsidiary legislation made under this Act.

Power to issue guidelines, *etc.* **126.** The Bank may issue such guidelines, circulars or notices in respect of this Act relating to the conduct of the business and affairs of a prescribed institution as are necessary or expedient to give full effect to or for carrying out the provisions of this Act.

Application of Exchange Control Act 1953 *Act 17.* **127.** Nothing contained in this Act shall in any manner affect, or derogate from, the provisions of the Exchange Control Act 1953 [*Act 17*], and in the application of any provision of this Act to any person, the provision shall apply subject to the provisions of that Act and, accordingly, in the event of any conflict or inconsistency between any provision of this Act and that Act, the provisions of that Act shall prevail.

Contravention not to affect contract, agreement or arrangement **128.** (1) Except as otherwise provided in this Act, or in pursuance of any provision of this Act, no contract, agreement or arrangement entered into in contravention of any provision of this Act shall be void solely by reason of such contravention.

(2) Subsection (1) shall not affect any criminal liability of any person for an offence under this Act in respect of such contravention.

Islamic banking or financial business *Act 276.* **129.** (1) Nothing in this Act or the Islamic Banking Act 1983 [*Act 276*] shall prohibit or restrict any prescribed

institution from carrying on Islamic banking business or Islamic financial business in addition to its existing business, provided that the prescribed institution shall obtain the prior written approval of the Bank before it carries on Islamic banking business or any Islamic financial business.

(2) For the avoidance of doubt, it is declared that a prescribed institution shall, in respect of the Islamic banking business or Islamic financial business carried on by it, be subject to the provisions of this Act.

(3) The Bank may, in consultation with the Syariah Advisory Council established under the Banking and Financial Institutions Act 1989, issue directions to a prescribed institution on matters relating to Islamic banking business or any other Islamic financial business and the prescribed institution shall comply with the written directions.

(4) The prescribed institution may, in carrying on Islamic banking business or Islamic financial business, seek the advice of the Syariah Advisory Council on the operations of such business in order to ensure that it does not involve any element which is not approved by the religion of Islam.

(5) For the purposes of this section—

Act 276.

(a) “Islamic banking business” has the same meaning assigned to it by the Islamic Banking Act 1983; and

(b) “Islamic financial business” means any Islamic financial business, the aims and operations of which do not involve any element which is not approved by the religion of Islam.

Savings 130. (1) Any requirement for the approval of the Minister or the Bank, as the case may be, under this Act shall be deemed to have been given in accordance with the provisions of this Act and shall continue to remain in full force and effect in relation to the persons to whom it applies until modified, rescinded or revoked in accordance with the provisions of this Act.

(2) The chief executive officer or director of a prescribed institution shall, on the commencement date, be deemed to have complied with the Minimum Criteria for Appointment in the Schedule and notwithstanding any disqualification under section 7, shall continue to remain in office until the expiry of his term of appointment.

SCHEDULE

[Subsection 6(2)]

Minimum Criteria For Appointment

Chief Executive Officer and director to be “fit and proper” persons

1. (1) Pursuant to subsection 6(2) of the Act, a prescribed institution, in determining whether a person is a “fit and proper” person to hold or is to hold the position of a Chief Executive Officer or director, shall have regard to—

- (a) his probity, his competence and soundness of judgement for fulfilling the responsibilities of that position;
- (b) the diligence with which he is fulfilling or likely to fulfil those responsibilities; and
- (c) whether the interests of the stakeholders and the general public are, or are likely to be, in any way threatened by that position.

(2) Without prejudice to the generality of the foregoing provisions, regard may be had to the previous business conduct and activities of the person in question and, in particular, to any evidence that he—

- (a) has been compounded or convicted or as chief executive officer or director, has caused to be compounded or convicted, an offence which is punishable with—
 - (i) imprisonment for one year or more, whether by itself, or in lieu, or in addition to, a fine; or
 - (ii) a fine of twenty thousand ringgit or more;
- (b) contravened any provision made by or under any written law appearing to the Bank to be designed for protecting members of the public against financial loss due to dishonesty, incompetence or malpractice by persons concerned in the provision of banking, insurance, investment or other financial services or the management of companies or against financial loss due to the conduct of discharged or undischarged bankrupts;
- (c) engaged in or been associated with, any business practices, or otherwise conducted himself in such a way as to cast doubt on his competence and soundness of judgement.

Additional criteria for a Chief Executive Officer

2. A person who is, or is to be, a Chief Executive Officer of

a prescribed institution—

- (a) shall have the educational qualifications and experience which will enable him to satisfactorily discharge his responsibilities;
- (b) shall not have held a position of responsibility in the management of a company which has been convicted of an offence under any written law during his tenure of office unless he proves that such offence was committed without his knowledge or consent and he was not in a position to prevent the offence;
- (c) shall not have held a position of responsibility in the management of any company which during his tenure of office—
 - (i) has defaulted in payment of any judgement sum against it;
 - (ii) has suspended payment or has compounded with its creditors; or
 - (iii) has had a receiver or manager appointed in respect of its property;
- (d) shall be available for full time employment, and shall not carry on any other business or vocation, except as a non-executive director or shareholder of another company;
- (e) shall not be engaged actively in any political activity;
- (f) shall not have caused a conflict of interest situation with that of the prescribed institution, either by himself or through his relative;
- (g) shall not have acted in a manner which may cast doubt on his fitness to hold the position of chief executive officer, or acted in blatant disregard for proper professional conduct, especially in dealings with the stakeholders and the general public; and
- (h) shall not have been a party to any action or decision of the management of a prescribed institution which is detrimental to the interests of the prescribed institution, its stakeholders, and the general public.

Additional criteria for a director

3. A person who is, or is to be, a director of a prescribed institution—

- (a) shall have the educational qualifications and experience which will enable him to carry out and perform his duties;

(b) shall not have acted in a manner which may cast doubt on his fitness to hold the position of a director; and

(c) *(Deleted)*.

PU(A) 285/2007.

(d) shall not have been a party to any action or decision of the board or management of the prescribed institution which is detrimental to its interests.

Other criteria as the Bank may prescribe

4. The Bank may, with the concurrence of the Minister, prescribe such other additional criteria as in its opinion expedient for the purpose of protecting the interests of the prescribed institution, its stakeholders and the general public.

Discretion of the Bank

5. The Bank shall have full discretion to determine whether a person has complied with this Schedule.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายอิสรา สุจारी เกิดเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2532 ที่จังหวัดร้อยเอ็ด สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิตจากวิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก ในปีการศึกษา 2554 ต่อมาสำเร็จหลักสูตรประกาศนียบัตรอบรมกฎหมายวิชาชีพ รุ่นที่ 7 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2555 และปัจจุบันประกอบอาชีพเป็นที่ปรึกษากฎหมายและทนายความ

