



บทที่ 3

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

ความจำเป็นที่จะต้องมี การควบคุมสถาบันการเงิน

โดยที่ธุรกิจของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่ระดมเงินออมมาให้กู้ยืม ซึ่งสามารถสร้างตราสารการเงิน และสร้างเครดิตขึ้นมาในระบบเศรษฐกิจได้ เป็นธุรกิจที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจผ่านการแบ่งสรรอำนาจซื้อในประเทศ และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประชาชนผู้ออมจำนวนมากความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสถาบันการเงินไม่เพียงมีผลต่อสถาบันการเงินเองเท่านั้น แต่จะมีผลต่อเศรษฐกิจและประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นที่จะต้องมี การควบคุมการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน จะปล่อยให้ เป็นไปโดยเสรีเหมือนการประกอบธุรกิจการค้าธรรมดาไม่ได้ ทั้งสถาบันการเงินเองก็จะต้องมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากกว่าธุรกิจธรรมดาด้วย

สถาบันการเงินเองอาจมีเป้าหมายในการดำเนินงานของตนเอง เช่น ความอยู่รอดในเชิงธุรกิจ สภาพคล่อง กำไร ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และภาพพจน์ของสถาบันในสังคมเป้าหมายต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีความขัดแย้งกันบ้าง การควบคุมของทางการบางขณะก็อาจจะมี ความขัดแย้งกับเป้าหมายของธุรกิจได้บ้าง เหมือนกับ เนื่องจากผลประโยชน์ของส่วนรวมอาจจะไม่ตรงกับผลประโยชน์ของสถาบันการเงินในบางขณะ สำหรับวัตถุประสงค์ของการควบคุมของทางการอาจแบ่งได้เป็น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2523)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. การควบคุมเพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่รับเงินจากประชาชน จำเป็นที่จะต้องมี ความมั่นคงเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ให้ความไว้วางใจนำเงินออมมาฝากหรือให้กู้ ในการนั้นนอกจากเรื่องความเพียงพอของเงินกองทุนและสภาพคล่องแล้ว ยังรวมถึงการกระจายความเสี่ยงอย่างเพียงพอ ความหลักการของสถาบันการเงินด้วย

2. การควบคุมเพื่อยุบายการ เงิน โดยที่สถาบันการ เงินระคม เงินทุนจากประชาชน ผู้มีส่วนเกิน ไปให้ธุรกิจที่มีส่วนขาดและต้องการกู้ยืมไปใช้ จึง เป็นตัวจักรที่ช่วยให้เกิดการหมุนเวียน ของเงินทุน เกิดการสร้าง เศรษฐกิจหรือสร้างตราสารการ เงินให้ประชาชนถือ เป็นสินทรัพย์ชั่วคราว อันส่งผลต่อภาวะการ เงินของประเทศไทย จึงต้องมีการควบคุมขอบ เขตการประกอบธุรกิจ เพื่อ ไม่ให้เกิดความเสียหายต่อภาวะการ เงินโดยส่วนรวม การควบคุม เพื่อยุบายการ เงินอาจแบ่ง เป็นการควบคุมการขยายสิน เชื่อ หรือการสร้างสภาพคล่องในระบบ โดยส่วนรวมให้อยู่ในระดับที่ เหมาะสม และการควบคุม เพื่อให้มีการแบ่งสรรสิน เชื่อ ไปสู่ภาค เศรษฐกิจที่ต้องการ หรือไม่ให้ ขยายสิน เชื่อ ในด้านที่ไม่ต้องการ ซึ่งมีวิธีการควบคุมในลักษณะต่าง ๆ เฉพาะด้าน รวมทั้ง การควบคุม เพื่อตอบสนอง เป้าหมาย เฉพาะ เรื่องในบางขณะด้วย

3. การควบคุมเพื่อประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะ เป็นไป เพื่อยกระดับมาตรฐาน การดำเนินงานของสถาบัน ให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น รวมถึงประสิทธิภาพของระบบสถาบันการ เงิน โดยส่วนรวม ในการนี้อาจต้องมีการแบ่งความ เชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน หรือปรับปรุงโครงสร้างให้ เหมาะสมกับความต้องการของระบบ เศรษฐกิจที่ เปลี่ยนแปลง ไปตามระยะเวลาด้วย

4. การให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน นอกจากความมั่นคงของสถาบันการ เงินแล้ว บริการทางการเงินทางด้าน จำเป็นที่ จะต้องควบคุม เพื่อให้เกิดความ เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ใช้ บริการ ซึ่งอาจจะ ไม่อยู่ในฐานะที่จะสามารถป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้เต็มที่ เช่น ธุรกิจ ประกันชีวิต บริการทางด้านธุรกิจหลักทรัพย์ วิธีการให้ เข้าซื้อ เป็นต้น

5. การควบคุมเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางสังคม นอกจากเป้าหมายทางการเงิน และ เศรษฐกิจโดยตรงแล้ว บางขณะปัญหาของสังคมอาจมีการ เรียกร้องให้ต้องมีการควบคุมบาง ด้านเพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม ซึ่งไม่อาจทั้งให้สถาบันการ เงิน เลือกปฏิบัติ เกี่ยวกับความ รับผิดชอบต่อสังคมเอาเองได้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายรายได้ การกระจายการถือครอง การผูกขาด เป็นต้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เดิมธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ ในการควบคุมดูแล เพียงแต่ธนาคารพาณิชย์ เท่านั้น โดยมีฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ เป็นส่วนงานรับผิดชอบ ต่อมา เมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58

ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ธนาคารได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้เป็นผู้ดำเนินการตามประกาศฉบับดังกล่าว จึงต้องรับเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการเงินทุนและหลักทรัพย์นับแต่นั้นมา และธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุมัติให้โอนหน่วยงานคณะทำงานโครงการพัฒนาตลาดทุน ซึ่งเป็นหน่วยงานตั้งขึ้นชั่วคราวและขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์มาตั้งแต่ ปี 2512 มาเป็นผลงานใหม่ชื่อ "ส่วนกำกับและตรวจสอบบริษัทเงินทุนและตลาดทุน" ขึ้นกับฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ทั้งฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็น "ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน" ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลทั้งธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ที่กระทรวงการคลังมอบหมายให้อีกในระยะต่อมา

ในระยะแรก ๆ กระทรวงการคลังได้ออกใบอนุญาตให้กับบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ รวมทั้งสิ้น 163 บริษัท (บริษัทส่วนใหญ่ดำเนินการอยู่แล้วก่อนมีกฎหมายออกมาควบคุม) นับเป็นจำนวนมาก แต่มีเพียงส่วนงานเดียวในฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ จึงเป็นเรื่องยากและลำบากมาก ประกอบกันมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2522 ในช่วงที่บริษัทราชาเงินทุน จำกัด ต้องล้มลง ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่และอำนาจโดยตรงที่จะควบคุมดูแลสถาบันการเงินประเภทนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้แยกงานการกำกับและควบคุมดูแลธนาคารพาณิชย์ออกเด็ดขาดจากงานการกำกับและควบคุมดูแลบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ โดยให้มี 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ และฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน นับแต่ช่วงหลังของปี 2522 เป็นต้นมา

ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน มีหน้าที่ควบคุมดูแล กำหนดมาตรการและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ทำการตรวจสอบกิจการและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินดังกล่าว รวมทั้งการตรวจสอบอื่น ๆ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อสร้างความมั่นคงทางฐานะการเงิน และให้การดำเนินงานอยู่ในขอบเขตแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด สอดส่องดูแลสืบเสาะข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษา เสนอแนะ และดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินประกอบด้วย

1. ส่วนตรวจสอบและวิเคราะห์สถาบันการเงิน 1 (Financial Institution Examination and Analysis Division 1)
2. ส่วนตรวจสอบและวิเคราะห์สถาบันการเงิน 2 (Financial Institution Examination and Analysis Division 2)
3. ส่วนตรวจสอบและวิเคราะห์สถาบันการเงิน 3 (Financial Institution Examination and Analysis Division 3)

ส่วนตรวจสอบและวิเคราะห์สถาบันการเงิน ทั้ง 3 ส่วน มีหน้าที่ตรวจสอบกิจการและสินทรัพย์ ติดตามวิเคราะห์ฐานะการเงินและการดำเนินงานของสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนตรวจสอบฐานะการเงินและการดำเนินงานของลูกหนี้ของสถาบันการเงินดังกล่าว รวมทั้งแนะนำและกำหนดมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานและการดำเนินงานที่ไม่รัดกุม หรือที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้สถาบันการเงินดังกล่าวมีฐานะการเงินและการดำเนินงานที่มั่นคง เป็นที่ปลอดภัยแก่ลูกค้าและประชาชนที่เกี่ยวข้อง และให้การดำเนินงานอยู่ในขอบเขตแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย

4. ส่วนงานพิเศษ (Special Assignments Division)

มีหน้าที่สอดส่องดูแลมิให้มีการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์โดยมิได้รับอนุญาต ตลอดจนมิให้มีการใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อที่มีความหมายคล้ายคลึงกับบริษัทที่ประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ สอดส่องดูแลและดำเนินการมิให้มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนการสืบเสาะหาข่าวสารข้อมูล เพื่อสนับสนุนงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมทั้งศึกษา วิเคราะห์ ตรวจสอบ เสนอแนะ และดำเนินการเพื่อปรับปรุงและพัฒนางานและวิธีการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้อง และทันต่อภาวะการณ์และสภาพการประกอบกิจการของสถาบันการเงิน ทั้งการตรวจสอบในลักษณะปกติ และการตรวจสอบทางด้านคอมพิวเตอร์

5. ส่วนกำกับสถาบันการเงิน (Financial Institution Supervision Division)

มีหน้าที่ศึกษา กำหนดมาตรการ พิจารณาให้ความเห็นชอบและความคุ้มครองดูแลการดำเนินงานและการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ

เครดิตฟองซิเอร์ ให้อยู่ในขอบเขตแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องตลอดจนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด พิจารณาคำขอเพื่อการปฏิบัติหรือเพื่อการผ่อนผันการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง และหลักเกณฑ์ที่กล่าว ศึกษาและติดตามความเปลี่ยนแปลงทางด้าน เศรษฐกิจและการเงินที่จะมีผลต่อระบบสถาบันการเงิน ติดตามมาตรการต่าง ๆ และปัญหากฎหมาย เพื่อกำหนดหรือปรับปรุงนโยบาย มาตรการ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน

6. ส่วนพัฒนาสถาบันการเงิน (Financial Institution Development Division)

จากการที่เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์มีการขยายตัว และมีบทบาทสำคัญมากขึ้นต่อระบบการเงินและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนพัฒนาสถาบันการเงินจึงมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการวิเคราะห์ ศึกษา ค้นคว้า เพื่อสนับสนุนการวางนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยในการพัฒนาธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ โดยมีงานในความรับผิดชอบที่ครอบคลุมถึงการกำหนดและปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจทั้ง 3 ประเภท ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ รวมทั้งการประกอบธุรกิจใหม่ ๆ ของภาคเอกชน และการเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินด้วย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงิน เพื่อสนับสนุนงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินอีกด้วย

นอกจากงานหลักในความรับผิดชอบโดยตรงแล้ว ส่วนพัฒนาสถาบันการเงินยังดำเนินงานอื่นที่อาจจะได้รับมอบหมายจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรณีพิเศษอีกด้วย เช่น งานเกี่ยวกับบริษัทในโครงการ 4 เมษายน 2527

การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

การปฏิบัติงานในการกำกับและตรวจสอบนั้น มีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันคือ เพื่อควบคุมดูแลให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมาย และแนวนโยบายที่ทางการกำหนดไว้ รวมทั้งติดตามดูแลฐานะการเงินและการดำเนินงานของแต่ละบริษัท แต่ต่างกันในด้านขอบเขตและวิธีการ

งานด้านกำกับนั้นอาศัยรายงาน เป็นพื้นฐานในการปฏิบัติงาน รายงานนั้นมีมากมายหลายแบบประกอบด้วยรายงานที่กำหนดขึ้น เพื่อให้แสดงการปฏิบัติงานตามข้อกำหนดของกฎหมาย เช่น ในเรื่องการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง และงบการเงินซึ่งแสดงฐานะการดำเนินงานของแต่ละบริษัท รายงานเหล่านี้ส่วนมากเป็นรายงานประจำ เป็นรายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส และรายปี การศึกษาติดตามรายงานเหล่านี้จึง เป็นงานที่ปฏิบัติต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอ รวมถึงการพิจารณาเรื่องที่สถาบันการเงินขอผ่อนผันและขออนุญาตในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนงานด้านตรวจสอบนั้น ผู้ตรวจสอบจะปฏิบัติงานตรวจสอบ ณ ที่ทำการของสถาบันการเงินที่ถูกตรวจสอบ เพื่อให้ผู้ตรวจสอบจะสามารถตรวจสอบบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของสถาบันการเงินนั้น ได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน และยังสามารถตรวจสอบย้อนหลังไปได้ นอกจากนี้ยังอาจขยายการตรวจสอบโดยเข้าไปตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานในสถานที่ประกอบธุรกิจของลูกหนี้ของสถาบันการเงินได้ ในกรณีที่ต้องการทราบข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับตัวลูกหนี้หรือฐานะของลูกหนี้ ฉะนั้น การตรวจสอบจึง เป็นเครื่องมือที่จะทดสอบอีกชั้นหนึ่งว่า สถาบันการเงินนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ ขณะเดียวกันก็สามารถทดสอบได้ว่า รายงานการปฏิบัติตามกฎหมายที่ส่งมานั้นถูกต้องหรือไม่ ส่วนในด้านฐานะการเงินและการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น ต้องอาศัยการตรวจสอบเป็นสำคัญ เพราะผู้ตรวจสอบได้ทราบข้อเท็จจริงจากการดำเนินงานโดยละเอียดจากบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ สามารถประเมินคุณภาพของสินทรัพย์ต่าง ๆ ได้ดี และรู้สภาพของหนี้สินต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่การประมวลฐานะและการดำเนินงานที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบเป็นงานที่ต้องใช้เวลาและกำลังคนมาก จึงต้องจัดกำลังคนหมุนเวียนกันออกปฏิบัติงาน และไม่อาจทำการตรวจสอบสถาบันการเงินแต่ละบริษัทได้ทุกปี

ดังนั้นจะ เห็นได้ว่า งานด้านกำกับนั้น เป็นงานควบคุมดูแลด้านแรก ส่วนการตรวจสอบเป็นงานด้านที่สองที่จะเจาะลึกลงไปให้เห็นสภาพที่แท้จริง การปฏิบัติงานด้านกำกับและตรวจสอบแม้จะแบ่ง เป็นส่วนงานแยกออกจากกัน แต่มีการประสานงานซึ่งกันและกัน และมีการแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลที่ ได้จากการปฏิบัติงานแต่ละด้าน ให้แก่กัน

การตรวจสอบและวิเคราะห์สถาบันการเงิน

ปัจจุบันวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ใช้ เป็น เครื่องมือ ในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินมี 2 ลักษณะ คือ

1. การติดตามวิเคราะห์ฐานะการเงินและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

การกำหนดให้บริษัทการเงินยื่นรายงานต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมบริษัทการเงินในเบื้องต้น เพื่อที่จะได้ใช้รายงานนั้นในการวิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงานของบริษัทว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปในทางใด และมีความมั่นคงเพียงไร หรือมีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือไม่ โดยจะตรวจสอบความถูกต้องของรายงานและเก็บรวบรวมข้อมูลไว้โดยเครื่องคอมพิวเตอร์ และเรียกใช้ประโยชน์เมื่อต้องการ

การปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมายบางเรื่อง อาจตรวจพบได้จากรายงานดังกล่าว เช่น ตรวจสอบเรื่องการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของบริษัทเงินทุนจากแบบ บ.ง.2 ตรวจสอบเรื่องการดำรงเงินกองทุน เป็นอัตราส่วนต่อสินทรัพย์ เสี่ยงของบริษัทเงินทุนจากแบบ บ.ง.3.1 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้ประมวลข้อมูลจากแบบรายงานต่าง ๆ ที่บริษัทจัดส่งมาเพื่อนำมาจัดทำรายงานการวิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงาน ประสิทธิภาพในการหารายได้ คุณภาพของสินทรัพย์ และติดตามการปรับปรุงแก้ไขตามคำสั่งของธนาคาร ซึ่งรายงานวิเคราะห์นี้จะให้ติดตามการดำเนินงานของสถาบันการเงินในช่วงที่ยังมิได้เข้าตรวจสอบ และใช้ชี้แนะจุดสำคัญที่ต้องพึงเล็งเป็นพิเศษในการตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ยื่นรายงานดังกล่าวอาจมีจุดอ่อนในเรื่องความถูกต้องหรือครบถ้วนของข้อมูล กล่าวคือ ไม่สามารถทราบได้ว่าข้อมูลที่รายงานนั้นถูกต้องตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ ที่สำคัญคือไม่สามารถประเมินคุณภาพสินทรัพย์ได้อย่างละเอียดครบถ้วน จึงจำเป็นต้องอาศัยการตรวจสอบควบคู่กันไปด้วย

2. การตรวจสอบฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

โดยการตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสารและหลักฐานที่จำเป็น พร้อมทั้งขอคำชี้แจงจากกรรมการหรือพนักงานของบริษัท อาจแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 เตรียมการก่อนออกตรวจสอบ

เมื่อใกล้ถึงเวลาที่จะต้องเข้าตรวจสอบสถาบันการเงินตามแผนการตรวจสอบที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า พนักงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำการตรวจสอบจะศึกษาและหาข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่จะตรวจสอบจากรายงานวิเคราะห์ กระจายทำการ และรายงานการตรวจสอบครั้งก่อน เพื่อที่จะได้ทราบประเด็นสำคัญที่จะต้องพึงเล็งในการตรวจสอบ หลังจากนั้นจะจัดทำแผนการตรวจสอบ กำหนดจำนวนวันตรวจสอบ มอบหมายงานตรวจสอบให้พนักงานแต่ละคน

รับผิดชอบ และประเด็นสำคัญที่ต้องพึงเล็งในการตรวจสอบ เป็นต้น เมื่อจัดทำแผนการตรวจสอบเรียบร้อยแล้ว จึงเสนอเพื่อขออนุมัติตรวจสอบสถาบันการเงินต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การออกตรวจยังสถานที่ประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน

การเข้าตรวจสอบ ๗ ที่ทำการของบริษัทตามหลักปฏิบัติที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ปฏิบัติในการตรวจสอบกิจการและสินทรัพย์ของบริษัทการเงินจะทำการตรวจปีละครั้งหรือ 2 ปีตรวจสอบ 1 ครั้ง แต่ถ้าวบริษัทใดมีฐานะการเงินไม่เป็นที่น่าปลอดภัยหรือมีการปฏิบัติฝ่าฝืน กฎหมายสมควรให้มีการตรวจสอบ เป็นกรณีพิเศษก็อาจกระทำได้

วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ ๗ ที่ทำการบริษัทนั้น อาจแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ที่ต้องปฏิบัติควบคู่กันไปคือ

2.1 ทำการตรวจสอบสินทรัพย์และหนี้สิน เพื่อประเมินฐานะการเงินที่แท้จริงของบริษัทการเงินว่ามีความมั่นคง และอยู่ในสภาพที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ได้เพียงใด ทั้งนี้รวมถึงการประเมินขีดความสามารถของฝ่ายจัดการอื่น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดด้วย

2.2 ทำการตรวจสอบเพื่อติดคำถามว่า บริษัทการเงินได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายรวมทั้งระเบียบ คำสั่ง และข้อแนะนำอื่น ๆ เพียงไร และการรายงานต่าง ๆ ของบริษัทการเงินตรงตามข้อเท็จจริงหรือไม่

การเริ่มเข้าตรวจสอบบริษัทการเงิน ๗ สำนักงานหนึ่งสำนักงานใด ถือเป็นความลับอย่างยิ่งยวดที่จะไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า (Surprise Examination) ทั้งนี้เพื่อให้เห็นสภาพที่แท้จริงโดยบริษัทผู้ถูกตรวจสอบมิได้มีเวลาแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือตกแต่งข้อบกพร่อง พนักงานเจ้าหน้าที่จะเริ่มเข้าตรวจสอบในตอนเช้าก่อนเวลา 8.30 น. ซึ่งเป็นเวลาเปิดทำงานของบริษัท ผู้ตรวจสอบซึ่งเป็นหัวหน้าสายจะแสดงบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่ในการติดต่อกับผู้รับผิดชอบ การดำเนินงานของสถาบันการเงิน เพื่อขอเข้าตรวจสอบ จะเริ่มการตรวจสอบโดยตรวจสอบเงินสดและ เอกสารสิทธิที่เปลี่ยนแปลงได้ง่ายก่อน เช่น ครวจนับใบหุ้น (เงินลงทุนในหลักทรัพย์) หลังจากนั้นจะตรวจสอบบัญชี เอกสารทางบัญชี เอกสารสิทธิต่าง ๆ และหลักฐานอื่นที่จำเป็น บางกรณีต้องขอคำชี้แจงจากกรรมการหรือพนักงานที่เกี่ยวข้อง กรณีข้อมูลจากการตรวจสอบในสถานที่ประกอบธุรกิจไม่เพียงพอก็จำเป็นต้องหาจากแหล่งข้อมูลภายใน และภายนอกประกอบ

เพิ่มเติม เช่น ข้อมูลในระบบ DORAS FILE ของส่วนงานพิเศษ ข้อมูลจากกระทรวงพาณิชย์ เพื่อหาความสัมพันธ์และการประกอบธุรกิจของนิติบุคคลที่มา เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน ข้อมูลจากกรมที่ดินหรือสำนักงานที่ดิน เพื่อทราบรายละเอียด เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ที่นำมา เป็นหลักประกัน ในการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน

นอกจากที่กล่าวมายังอาจขยายการตรวจสอบโดย เข้าไปตรวจสอบฐานะและ การดำเนินงาน ในสถานที่ประกอบธุรกิจของลูกหนี้ของสถาบันการเงินได้ ในกรณีที่ต้องการทราบ ข้อมูล เพิ่มเติม เกี่ยวกับตัวลูกหนี้หรือฐานะลูกหนี้

ในการตรวจสอบบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อให้ ทราบว่าบริษัทเหล่านี้มีข้อผิดพลาดประการใดบ้าง ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่รวบรวมหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องของบัญชีและการปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ของ ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย ในการตรวจสอบบริษัทการเงินของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อ รวบรวมหลักฐานนั้น ควรพิจารณา เลือกใช้วิธีการหรือ เทคนิคการสอบบัญชีในการตรวจสอบให้ เหมาะสม เพื่อค้นหาข้อผิดพลาดต่าง ๆ ในทางบัญชี

ฉะนั้น ในการตรวจสอบบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ นอกจากจะตรวจสอบความรายการต่าง ๆ ที่ปรากฏในงบการเงินซึ่งได้แก่ รายการสินทรัพย์ หนี้สิน รายได้ และรายจ่ายของบริษัทการเงินนั้นแล้ว ยังจะต้องตรวจสอบการดำเนินงานในด้านอื่น ๆ ของบริษัทควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพในการบริหารงาน ดังนั้นจึงพอจะแยก ประเภทการตรวจสอบออกได้ เป็น 6 ประเภทดังนี้ คือ

1. ตรวจสอบสินทรัพย์
2. ตรวจสอบหนี้สิน
3. ตรวจสอบทุน
4. ตรวจสอบรายได้และค่าใช้จ่าย
5. ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อแนะนำ
6. ตรวจสอบด้านอื่น ๆ ได้แก่ การจัดการ การควบคุมภายใน

การตรวจสอบการปฏิบัติงานของสถาบันการเงิน ๒ ที่ทำการ ทำให้ทางการได้ข้อมูล และได้ภาพเกี่ยวกับฐานะที่แท้จริงของสถาบันการเงินนั้น ๆ ชัดเจนขึ้น งานตรวจสอบโดยทั่ว ๆ

ไปมุ่งมุ่งประ เค้นต่อไปนี้

1. ประ เเมินคุณภาพของ เงินให้สิน เชื่อและ เงินลงทุน
2. ประ เเมินระบบการควบคุมภายใน ระบบการจัดการ รวมทั้งความเอาใจใส่ของ คณะกรรมการบริษัทธนาคารค่อกิจการของบริษัท
3. วิเคราะห์ข้อมูล เพิ่ม เติมที่ทางการ เห็นว่า เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความมั่นคงของ สถาบันการเงินนั้น เช่น ความสามารถในการชำระหนี้ ความสามารถในการหารายได้และ สภาพคล่อง ตรวจสอบความถูกต้องของรายงานและการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ

จากประ เค้นที่ตรวจสอบ ทำให้พอจะหาข้อสรุป เกี่ยวกับฐานะการดำเนินงานของ สถาบันการเงิน ๗ วันที่ตรวจสอบได้ และสามารถประ เเมินระบบการควบคุมและตรวจสอบภายใน กิจการ เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติงานตามปกติ เพราะ เป็นที่ทราบ กันอยู่แล้วว่าการดำเนินงานธุรกิจย่อมมีความ เสี่ยงอยู่ด้วยทั้งสิ้น การตรวจสอบการจัดการจึง เป็นการ ตรวจสอบ เพื่อจะดูว่าผู้บริหารของสถาบันการเงินมีวิธีการรับรู้ความ เสี่ยงและป้องกันความ เสี่ยงหาย อย่างไร เช่น ทางด้านการให้กู้ยืมควรมีการวิเคราะห์สิน เชื่อ มีระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการอนุมัติ สินเชื่อที่รัดกุม และมีการติดตามสิน เชื่อ ติดตามหลักทรัพย์ที่วางประกัน ฯลฯ อย่างเป็นระบบ และ มีการปฏิบัติตามกฎและระเบียบที่วางไว้ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การสรุปผลและจัดทำรายงาน

เมื่อ เสร็จสิ้นการตรวจสอบในสถานที่ประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน พนักงานที่ ตรวจสอบจะรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบ เพื่อสรุปปัญหาหรือประ เค้นสำคัญที่พบจาก การตรวจสอบและสรุปผลการตรวจสอบกับผู้บริหารของสถาบันการเงิน ซึ่งบางกรณีอาจต้องขอ คำชี้แจงจากผู้บริหารสถาบันการเงินด้วย จัดหาบันทึกสรุปผลการตรวจสอบส่งไปให้สถาบันการเงิน และจะจัดทำรายงานการตรวจสอบ พร้อมทั้งหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบถึงประธานกรรมการ ของสถาบันการเงินเพื่อเสนอธนาคารพิจารณา ในหนังสือที่กล่าวจะแจ้งผลการตรวจสอบ ซึ่งมี รายละเอียดในรายงานการตรวจสอบพร้อมทั้งสั่งการ แนะนำหรือกำหนดมาตรการให้ปรับปรุง แก้ไขการปฏิบัติงานและการดำเนินงานที่ไม่รัดกุม เมื่อธนาคารให้ความ เห็นชอบแล้วก็จะส่ง หนังสือและคอบชี้แจงมายังธนาคารแล้ว ก็จะสรุปคำชี้แจงและ เสนอความเห็นกับผู้บังคับบัญชาตาม ลำดับต่อไป

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม 2522 เนื่องด้วยในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์โดยเฉพาะ การควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวได้อาศัยประกาศของกระทรวงการคลังและประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคโดยทั่วไปซึ่งยังไม่รัดกุมพอ ทำให้ประชาชนที่เกี่ยวข้อง เสียเปรียบและไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร จึงเห็นสมควรมีกฎหมาย เฉพาะคือพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าว เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2526 สถาบันการเงินหลายแห่งได้ประสบปัญหาอย่างรุนแรงซึ่งต้องได้รับการควบคุมกำกับ เป็นกรณีเร่งด่วน โดย เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจึงได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2526 เนื่องด้วยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีมาตรการยังไม่เพียงพอในการควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด พ.ศ. 2526 ยังมีมาตรการไม่เพียงพอแก่การควบคุมและกำกับการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินรวมทั้งขาดมาตรการที่เหมาะสมในการช่วยแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินหากจะพึงมีขึ้น สมควรที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องเหมาะสมกับภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงินอย่างแท้จริง รวมทั้งเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นส่วนรวม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากปัญหาวิกฤติการณ์สถาบันการเงินในขณะนั้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ
เครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 พ.ศ.2526
และ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2528 มีดังนี้

1. ความหมายของธุรกิจตามกฎหมาย

ในมาตรา4 ได้ให้บทนิยามของธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต
ฟองซิเอร์ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

2. ทูณ ผู้ถือหุ้น และการรวมการ

การจัดตั้งบริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ต้องจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชน
จำกัด และต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การมีสาขาต้องได้รับอนุญาต
จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนบริษัทหลักทรัพย์ให้ตั้งเป็นบริษัทจำกัด ทั้งนี้มีบทเฉพาะ
กาลให้บริษัทที่ตั้งและได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนแล้ว ให้คงเป็นบริษัทจำกัดต่อไปได้ โดยไม่จำเป็นต้อง
เปลี่ยน เป็นบริษัทมหาชน

บริษัทเงินทุนต้องมีทุนจดทะเบียนและทุนชำระแล้วตามที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ไม่ต่ำกว่า
หกสิบล้านบาท บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ต้องมีทุนจดทะเบียนและทุนชำระแล้วตามที่รัฐมนตรี
กำหนด ซึ่งไม่ต่ำกว่าสามสิบล้านบาท (ไม่ใช้บังคับแก่บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนแล้ว) บริษัท
หลักทรัพย์ที่ประกอบกิจการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ต้องมีทุนจดทะเบียนและทุนชำระแล้วตามที่
รัฐมนตรีกำหนด แต่ไม่ต่ำกว่าสิบล้านบาท กิจการนายหน้าหลักทรัพย์ค้าหลักทรัพย์ ที่ปรึกษา
การลงทุน หรือกิจการจัดการลงทุน ต้องมีทุนตามที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าล้านบาท
การเพิ่มทุนหรือลดทุนของบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ต้องได้รับ
ใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ถือได้ไม่เกินร้อยละ
สิบของหุ้นที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับ(ตามที่ระบุ) ถืออยู่ที่นับรวมด้วย เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยง
(มาตรา 14) และต้องมีผู้ถือหุ้นรายย่อยที่เป็นบุคคลธรรมดาไม่ต่ำกว่าร้อยละยี่สิบ ผู้ถือหุ้นรวมกันไม่
ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบซึ่งแต่ละรายถือไม่เกินร้อยละ 0.6 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้ว(มาตรา
17) ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่มีหุ้นอยู่เกินกว่าที่กำหนดอยู่ก่อนแล้วให้คงถือต่อไปได้ แต่เมื่อขายออกไปให้
คงถือได้ตามจำนวนที่คงเหลือกรณีผู้ถือหุ้นรายย่อยไม่เป็นไปตามมาตรา 17 ให้แก้ไขเป็นระยะ ๆ

ตามที่กำหนดในมาตรา 82 ให้เสร็จสิ้นภายใน 7 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

บริษัทจะขายหุ้นให้บุคคลใดอื่นจะทำให้บุคคลนั้นถือหุ้นเกินอัตราที่กำหนดไม่ได้ และในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดได้หุ้นมาทำให้ถือหุ้นอยู่เกินกว่าที่จะพึงถือได้ตามกฎหมาย บริษัทเงินทุนจะจ่ายเงินปันผลหรือเงินตอบแทนอื่นแก่บุคคลนั้น หรือให้บุคคลนั้นออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมตามจำนวนหุ้นส่วนที่เกินไม่ได้ (มาตรา 15 และ 18)

บริษัทต้องมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของหุ้นทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของกรรมการทั้งหมด มีบทเฉพาะกาลแก่บริษัทที่ตั้งอยู่ก่อนแล้ว ให้คงมีผู้ถือหุ้นและกรรมการไทยตามเดิมได้ แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการให้มีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ และให้มีกรรมการสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ อนึ่ง บุคคลผู้เป็นกรรมการต้องมีคุณสมบัติที่ไม่ขัดกับที่ระบุในมาตรา 22 ด้วย (เช่น ไม่เป็นกรรมการบริษัทเงินทุนอื่น ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ฯลฯ)

3. มาตรการควบคุมเพื่อความมั่นคง

มีการกำหนดให้อำนาจในเรื่องมาตรการควบคุมมาตรฐานสำหรับสถาบันการเงิน ซึ่งใช้ทั้งกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ได้แก่ การกำหนดเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงหรือ(กรณีบริษัทเงินทุน) กำหนดเงินกองทุนต่อจำนวนเงินที่รับรองและหรือรับอวัลด้วย (มาตรา 29) การจำกัดขอบเขตการให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลใดหรือลงทุนในกิจการของบุคคลนั้น ไม่เกินกว่าอัตราส่วนต่อเงินกองทุนที่กำหนด (มาตรา 35) การกำหนดหลักประกันที่ต้องเรียก (มาตรา 30 (5)) การกำหนดการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (มาตรา 28) ห้ามรับหุ้นของบริษัทเงินทุนเอง เป็นประกันการกู้ยืม หรือรับหุ้นของบริษัทเงินทุนจากบริษัทเงินทุนอื่น เป็นประกัน (มาตรา 20 (3)) ห้ามให้กู้ยืมแก่กรรมการของบริษัท (มาตรา 20 (7) และ 54 (3)) ในการตรวจสอบ หากบริษัทจัดทำบัญชีไม่เรียบร้อย จัดความสัมพันธ์ของการกู้ยืมกับระยะเวลาให้กู้ยืมไม่เหมาะสม ให้กู้แก่กิจการในเครือมากเกินควร หรือกระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจสั่งการให้แก้ไขได้ (มาตรา 26)

ในกรณีของบริษัทหลักทรัพย์ มาตรการที่เกี่ยวกับความมั่นคงอย่างชัดเจนนั้นว่ามีน้อย เนื่องจากไม่ใช่สถาบันการเงินที่รับเงินจากประชาชนทั่วไป แต่ก็มีอำนาจสั่งการให้แก้ไข หลังจากการตรวจสอบตามมาตรา 26 หากทำบัญชีไม่เรียบร้อย ให้กู้แก่ธุรกิจอื่นในเครือมากเกินไป หรือกระทำการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

4. มาตรการควบคุมเพื่อนโยบายการเงิน

ได้แก่การกำหนดเกี่ยวกับการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (อัตรา และประเภทสินทรัพย์สภาพคล่อง ตามมาตรา 28) การกำหนดเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยที่พึงจ่ายหรือพึงรับได้ อัตราผลประโยชน์จากการให้ เช่าซื้อ (มาตรา 30) การควบคุมสินเชื่อ เฉพาะอย่าง เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศหรือ เพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจ อาจกำหนดให้กู้ ไม่น้อยกว่าหรือ ไม่เกินกว่า เพื่อกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือเพื่อการ เช่าซื้อ เป็นต้น (มาตรา 32) ทั้งนี้ การกำหนดในลักษณะให้ ต้องให้กู้ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดนั้น เมื่อรวมทั้งสิ้นจะต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบของเงินกู้ยืมจากประชาชน การกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ เช่าซื้อตาม มาตรา 31 บางส่วนก็มีผลในการควบคุมสินเชื่อทางอ้อมด้วย อนึ่ง การกำหนดเกี่ยวกับวงเงินขึ้นค่า และหลักเกณฑ์และวิธีการกู้ยืมเงินจากประชาชนตาม มาตรา 27 และ มาตรา 54 (7) ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินอยู่บ้าง ข้อกำหนดเหล่านี้ใช้กับทั้งกรณีบริษัท เงินทุน และบริษัท เครดิตฟองซิ เออร์ ซึ่งอาจมีความแตกต่างในรายละเอียดบ้าง

5. การควบคุมเพื่อประสิทธิภาพ

มาตรการควบคุมเพื่อความมั่นคง และเพื่อนโยบายการเงินที่กล่าวถึงแล้ว ย่อมมีผลต่อประสิทธิภาพของธุรกิจด้วย นอกจากนั้นแล้วก็มีกำหนด เฉพาะ เรื่องให้ถือปฏิบัติ เพื่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมด้วย เช่น ห้ามไม่ให้บริษัท เงินทุน และบริษัท เครดิตฟองซิ เออร์ มีอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่มีไว้ เพื่อใช้ เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจ หรือ เพื่อสวัสดิสงเคราะห์ของพนักงานและลูกจ้างตามที่ ได้รับอนุญาต หรือ เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการชำระหนี้ซึ่งต้องจำหน่ายภายในสามปีในกรณีบริษัท เงินทุน และภายใน 5 ปีกรณีของบริษัท เครดิตฟองซิ เออร์ หรือ เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัท เงินทุนประเภทกิจการ เงินทุนเพื่อการเคหะ มีไว้เพื่อประกอบกิจการ ความหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เพื่อบริษัทจะได้นำเงินไปใช้ประโยชน์ทางอื่นอันจะเป็นประโยชน์ต่อ เศรษฐกิจและต่อรายได้ของบริษัท เองด้วย ห้ามบริษัท เงินทุนมีหุ้นในบริษัทจำกัดใด เกินร้อยละสิบของหุ้นทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น และบริษัท เครดิตฟองซิ เออร์จะลงทุนในหุ้นบริษัทใด ๆ รวมกันได้ไม่ เกินร้อยละยี่สิบของเงินกองทุนของบริษัท เครดิตฟองซิ เออร์นั้น (มาตรา 54 (6)) และบริษัท เงินทุนจะลงทุนในหุ้นได้รวมกันไม่ เกินกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด (มาตรา 34) อนึ่ง ในกรณีของบริษัท เงินทุนได้ห้ามซื้อหรือมีหุ้นของบริษัท เงินทุนอื่น เว้นแต่ได้มาจากการรับชำระหนี้ แต่ต้องจำหน่ายภายในหกเดือน หรือ เป็นการได้มา เนื่องจากการประกอบธุรกิจอื่น (เช่น ธุรกิจหลักทรัพย์) ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เพื่อให้มีการแบ่งธุรกิจระหว่างสถาบันการเงิน จึงมีการบัญญัติห้ามประกอบธุรกิจอื่นนอกจากประเภทที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นการเฉพาะ และในกรณีของบริษัท เครดิตฟองซิเอร์มีข้อยกเว้นให้ทำการให้เข้าซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับโอนเป็นการมสสิทธิ์มาจากผู้จำหน่าย เมื่อได้มีผู้ตกลงเข้าซื้อแล้วได้ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดคนอกจากนี้ในการให้กู้ยืมของบริษัท เครดิตฟองซิเอร์ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าจะต้องมีการรับจำนองทรัพย์สินลำดับหนึ่งเป็นประกัน

อนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการโฆษณาของบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัท เครดิตฟองซิเอร์ (มาตรา 20(11) มาตรา 43(8) และมาตรา 54(9)) ผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินต้องเป็นผู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความเห็นชอบ (มาตรา 23)

6. การคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนบางเรื่อง

มาตรการควบคุมต่าง ๆ ย่อม เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนอยู่แล้ว แต่มีบางเรื่องที่ได้กำหนดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยเฉพาะ เช่น

6.1 ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดบางเรื่องเกี่ยวกับการให้เข้าซื้อของบริษัทเงินทุน และบริษัท เครดิตฟองซิเอร์ เช่น ระยะเวลาเข้าซื้อ วิธีการชำระเงิน เงื่อนไขในการรับเงินที่ชำระแล้ว และการกลับเข้าครองทรัพย์สินที่ให้เข้าซื้อ วิธีการแสดงผลประโยชน์ที่เรียกเก็บ เป็นต้น (มาตรา 31)

6.2 การให้เข้าซื้ออสังหาริมทรัพย์ของบริษัท เครดิตฟองซิเอร์ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด (มาตรา 54(4)) อสังหาริมทรัพย์ที่ให้เข้าซื้อแล้ว บริษัท เครดิตฟองซิเอร์จะนำสินทรัพย์นั้นไปจำนองหรือก่อให้เกิดทรัพย์สินใด ๆ ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 54 (5) (ค))

6.3 ในการให้กู้ยืมโดยการรับจำนองของบริษัท เครดิตฟองซิเอร์ ต้องมีข้อสงวนสิทธิให้ผู้ชำระคืนทั้งสิ้น หรือแต่บางส่วนได้ก่อนกำหนดเวลาที่กำหนด และบริษัทจะเรียกค่าชดเชยได้ไม่เกินอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ท่านองเดียวกัน ในกรณีของสัญญาเข้าซื้อก็ให้มีข้อสงวนสิทธิให้ผู้เข้าซื้อชำระราคาที่เข้าซื้อทั้งสิ้นได้ก่อนเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และให้ลดราคา

ที่ขอชำระคืนก่อนกำหนดลงตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด (มาตรา 55)

7. การกำหนดขอบเขตธุรกิจของธุรกิจหลักทรัพย์ และวิธีการปฏิบัติ

โดยที่บริษัทหลักทรัพย์ทำหน้าที่ให้บริการทางด้านหลักทรัพย์เป็นสำคัญ จึงมีลักษณะเฉพาะ ซึ่งต้องควบคุมต่างจากกรณีการควบคุมมาตรฐานทั่วไป การควบคุมที่มีอยู่ในปัจจุบันนอกจากที่กล่าวถึงไว้ข้างแล้วในหัวข้อข้างต้น เป็นการกำหนดขอบเขตของธุรกิจและวิธีการปฏิบัติที่สำคัญ คือ

7.1 ขอบเขตธุรกิจ มีการกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ (มาตรา 43) ได้แก่

7.1.1 ห้ามซื้อขายหลักทรัพย์ล่วงหน้า เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดให้กระทำได้ เพื่อมิให้มีการซื้อขายแบบ OPTION หรือการซื้อขายล่วงหน้าด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อาจเป็นการเพิ่มอุปทานตราสารในตลาด หรือส่งเสริมการเก็งกำไรให้มามากเกินไป

7.1.2 ห้ามขายหลักทรัพย์โดยที่ยังไม่มีหลักทรัพย์นั้นอยู่ในครอบครอง หรือมิได้มีผู้มอบหมายให้ขายหลักทรัพย์นั้น เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะกำหนดให้ทำได้

7.1.3 กระทำการใด ๆ อันจะทำให้ลูกค้า หรือบุคคลทั่วไป เข้าใจผิดเกี่ยวกับราคา คู่ค้า และลักษณะของหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้อง

7.1.4 กระทำการใด ๆ อันเป็นการเอาเปรียบลูกค้า หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างไม่เป็นธรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด

7.2 การกำหนดวิธีการปฏิบัติ เนื่องจากธุรกิจหลักทรัพย์ยังเป็นธุรกิจใหม่ในขณะนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจไว้เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ได้ คือ

7.2.1 ในการกระทำการ เป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ หรือในการค้าหลักทรัพย์ ตลอดจนการกู้ยืมเงินหรือการให้กู้ยืมเงิน เพื่อการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

7.2.2 ในการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ หรือในการจัดการการลงทุน บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

8. การลงโทษ การควบคุม และการถอนใบอนุญาต

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 พ.ศ.2526 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2528 มีบทลงโทษระบุเอาไว้ โดยมีทั้งโทษปรับและจำคุก ความผิดในการประกอบธุรกิจของบริษัทที่ขัดต่อกฎหมาย ส่วนใหญ่กำหนดให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งมีอำนาจ เปรียบเทียบ (ปรับ) ได้ (มาตรา 79) และความผิด (ตามที่ระบุในมาตรา 70) ถ้ามิได้ฟ้องศาลหรือมิได้มีการ เปรียบเทียบตามมาตรา 79 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบการกระทำความผิดหรือภายในห้าปีนับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ

นอกจากกำหนดโทษแก่บริษัทแล้ว บุคคลภายนอกที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ (เช่น ประกอบธุรกิจโดยไม่ได้รับอนุญาต) ก็มีบทลงโทษไว้ และในกรณีที่บริษัทกระทำความผิด กรรมการของบริษัทหรือบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานก็อาจต้องโทษด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

เมื่อบริษัทมีฐานะหรือการดำเนินงานในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งการให้บริษัทแก้ไขภายในเวลาที่กำหนด หากไม่แก้ไขก็อาจสั่งให้ถอดถอนประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้จัดการ และในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าบริษัทใดมีฐานะและการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งควบคุมหรือเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา 57) คณะกรรมการควบคุมที่รัฐมนตรีตั้งขึ้น มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการของ บริษัทที่ถูกควบคุมนั้นได้ทุกประการ (มาตรา 59) หากคณะกรรมการควบคุมเห็นว่าบริษัทที่ถูกควบคุมอาจดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควร ก็ให้เลิกการควบคุมหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ตามแต่กรณี เมื่อมีการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก็ให้มีการชำระบัญชี

อนึ่ง ในกรณีที่บริษัทใดไม่ประกอบกิจการในประเภทที่ได้รับอนุญาตตามปริมาณที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควรในช่วงระยะเวลาสองปีใด ๆ รัฐมนตรีจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการทุกประเภท หรือประเภทใดประเภทหนึ่งที่ได้รับอนุญาตก็ได้

นอกจากบทบัญญัติที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ในการควบคุมดูแลสถาบันการเงินจำเป็นที่ต้องออกประกาศกำหนดในเรื่องต่าง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ให้สอดคล้องกับความจำเป็นและนโยบายในแต่ละขณะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย