

การกำกับดูแลการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

ธนาคารเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ มีส่วนช่วยพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้า ความมั่นคงทางการเงินของระบบธนาคารจะสะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่จะนำเงินไปฝากไว้กับธนาคารด้วยความเชื่อถือว่าไว้วางใจ และมีความศรัทธาต่อธนาคารแห่งนั้น โดยธนาคารจะต้องนำเงินรับฝากจำนวนดังกล่าวไปปล่อยกู้หรือให้สินเชื่อแก่ภาคธุรกิจซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคารโดยได้รับดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมเงินถือเป็นรายได้หลักที่สำคัญของธนาคารทั้งที่เป็นของรัฐ และที่เป็นของเอกชน ขณะเดียวกันก็มีความรับผิดชอบต่อผู้ฝากเงิน โดยมีหน้าที่ที่จะต้องคืนเงินที่รับฝากพร้อมดอกเบี้ยตามอัตราที่ได้ตกลงกันให้แก่ผู้ฝากเงิน แต่หากประชาชนขาดความเชื่อถือและไว้วางใจ ผู้ฝากเงินทั้งหลายต่างมาขอถอนเงินคืนพร้อมกัน ธนาคารแห่งนั้นก็ไม่สามารถที่จะยืนหยัดอยู่ได้และต้องประสบความล้มเหลวในที่สุดส่งผลให้เกิดความเสียหายในระบบการเงิน ธุรกิจ การค้า ประชาชน ผู้ฝากเงิน และปัญหาการว่างงาน รวมทั้งการขาดความเชื่อถือจากสถาบันการเงินในต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้มีธนาคารอยู่หลายประเภท ทั้งที่เป็นของรัฐและที่เป็นของเอกชน และที่เป็นธนาคารพาณิชย์และมีใช่ธนาคารพาณิชย์ แต่ธนาคารทั้งหลายเหล่านี้ก็ล้วนแต่มีการสร้างรายได้โดยการปล่อยสินเชื่อทั้งสิ้น ฉะนั้น จึงควรทำความรู้จักและเข้าใจในกลุ่มธนาคารเหล่านี้เสียก่อน

2.1 การจัดกลุ่มธนาคารประเภทต่างๆ

โดยทั่วไป อาจใช้เกณฑ์การจัดกลุ่มจากธุรกรรมของธนาคารเหล่านั้น และจัดกลุ่มจากความเป็นเจ้าของว่าธนาคารนั้นเป็นของรัฐหรือเอกชนหรือทั้งที่เป็นของเอกชนไทยหรือเอกชนต่างประเทศได้ ดังนี้

2.1.1 ธนาคารที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการโดยเฉพาะ

2.1.2 ธนาคารที่มีวัตถุประสงค์ประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ ได้แก่

- 1) ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ
- 2) ธนาคารที่เป็นของเอกชนไทย
- 3) ธนาคารที่เป็นของเอกชนต่างประเทศ

ดังอธิบายต่อไปนี้

2.1.1 ธนาคารที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการโดยเฉพาะ

หมายถึงธนาคารที่มีกฎหมายให้ตั้งขึ้นเป็นพิเศษ มิได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ที่แก้ไขแล้ว อย่างธนาคารพาณิชย์เอกชนทั่วไป เช่น

1) ธนาคารออมสิน จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 เพื่อประกอบธุรกิจ ดังต่อไปนี้

- (1) รับฝากเงินออมสิน
 - (2) ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน
 - (3) รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว
 - (4) ทำการรับ จ่ายและโอนเงิน
 - (5) ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย
 - (6) ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาต
 - (7) การออมสินอื่น ๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
 - (8) กิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
- ทั้งนี้ ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง¹

2) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ธนาคารประกอบธุรกิจเพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือให้นำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารและหรือที่ดินต่อไปนี้

¹ พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 มาตรา 7.

- (1) ให้กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้
 - (ก) เพื่อผู้กู้จักได้ใช้ซื้อที่ดินหรืออาคารเป็นของตนเอง
 - (ข) เพื่อผู้กู้จักได้ใช้สำหรับสร้าง ขยาย หรือซ่อมแซมอาคารของตนเอง
 - (ค) เพื่อผู้กู้จักได้ใช้ไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดินหรืออาคารของตนเอง
 - (ง) เพื่อผู้กู้จักได้ใช้ไถ่คืนซึ่งการขายฝากที่ดินหรืออาคารของตนเอง
 - (จ) เพื่อผู้กู้จักได้ใช้ในการลงทุนจัดกิจการเคหะ
- (2) รับจำนำหรือจำนองทรัพย์สินเพื่อเป็นประกันเงินกู้ยืม
- (3) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้
- (4) กิจการอันพึงเป็นงานธนาคารตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

ทั้งนี้ ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง²

3) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรสำหรับการ
 - (ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม
 - (ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้
 - (ค) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร
 - (ง) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

² มาตรา 27 พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 317 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515.

(2) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม การให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามความในวรรคหนึ่ง (1) (ข) (ค) และ (ง) รวมทั้งการดำเนินการตามความในวรรคหนึ่ง (2) ให้กระทำได้เท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง³

4) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ.2536 มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการส่งเสริม และสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า และการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาประเทศ โดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน รับประกันความเสี่ยงหรือให้บริการที่จำเป็นอื่น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้⁴

2.1.2 ธนาคารที่มีวัตถุประสงค์ประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์

หมายถึง ธนาคารที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ที่แก้ไขแล้ว มีวัตถุประสงค์ประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ทั้งสิ้น และอาจจำแนกออกไปได้ตามความเป็นเจ้าของได้ดังนี้

3.1.2.1 ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของรัฐ

3.1.2.2 ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของเอกชน

ดังจะอธิบายได้ดังนี้

2.1.2.1 ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของรัฐ

ธนาคารพาณิชย์ของรัฐ หมายถึง ธนาคารที่มีรัฐบาลหรือหน่วยงานองค์กร

³ มาตรา 9 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542.

⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ.2536 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542.

ของรัฐเป็นผู้ถือหุ้นเสียงข้างมาก ซึ่งธนาคารเหล่านี้ย่อมมีนโยบายการดำเนินงานที่แตกต่างออกไปจากธนาคารพาณิชย์ของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเป็นเครื่องมือของรัฐในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศที่เป็นเป้าหมายที่สำคัญยิ่งกว่าการแสวงหาผลกำไร กับทั้งมีโครงสร้างของธนาคารที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ของเอกชนทั่วไปอย่างมากไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างผู้ถือหุ้น คณะกรรมการธนาคาร และผู้บริหารของธนาคารซึ่งมักจะโอนย้ายมาจากองค์กรของรัฐหรือได้รับการคัดสรรจากรัฐ ซึ่งอาจแยกออกได้ดังนี้

ในปัจจุบัน มีธนาคารพาณิชย์ที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นเสียงข้างมากได้แก่⁵

1) ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน) ซึ่งทางการโดยกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นชอบแก่โครงการโอนกิจการของธนาคารมหานคร จำกัด(มหาชน) ไปให้กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และมีผลให้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 17 กันยายน 2541 เป็นหนึ่งในแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน (มาตรการ 14 สิงหาคม 2541) ปัจจุบันมีถือหุ้นหลัก ได้แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (87.23 %), บริษัท ศูนย์รับฝากทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (7.40 %), กระทรวงการคลัง (3.75 %) ฯลฯ

2) ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด(มหาชน) ถือหุ้นหลักได้แก่ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (96.32 %), บริษัท ศูนย์รับฝากทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (3.29 %) ฯลฯ

ธนาคารแห่งนี้ เกิดจากการควบรวมกิจการระหว่าง ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธนกิจ และบริษัทเงินทุน 12 บริษัท โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 67 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2540 และตามมาตรา 38 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 ซึ่งเป็นธนาคารที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกับธนาคารอื่นอีกหลายแห่ง อาทิ

⁵ บีบีเอส ออนไลน์, "การจัดประเภทธนาคารพาณิชย์" [Online], แหล่งที่มา: [http://web8.bol.co.th/online/th\[2002, December 15\]](http://web8.bol.co.th/online/th[2002, December 15])

(1) ธนาคารรัตนสิน จำกัด (มหาชน) กับ ธนาคารแหลมทอง จำกัด(มหาชน) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซงเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2541 โดยสั่งลดทุนให้ราคาหุ้นของธนาคารทั้งสองมีราคาหุ้นละ 1 สตางค์ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าของเดิมเป็นผู้รับภาระความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนมีการแทรกแซง และเพื่อให้ธนาคารทั้งสองแห่งมีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจาก ธนาคารรัตนสิน จำกัด (มหาชน) ต้องการสร้างเครือข่ายสาขา จึงจะรวมกิจการกับธนาคารแหลมทอง จำกัด (มหาชน) ก่อนการโอนธนาคารแหลมทอง จำกัด (มหาชน) ต้องตั้งเงินสำรองเผื่อนี้สงสัยจะสูญเสียในครบถ้วนในทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบธนาคารรัตนสิน จำกัด(มหาชน)

(2) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด(มหาชน) กับธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) ก่อนดำเนินการควบโอนกิจการกัน ธนาคารทั้งสองแห่งนี้เป็นธนาคารของรัฐ ซึ่งบริหารโดยคณะผู้บริหารชุดเดิม กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจะแปลงหนี้ทั้งหมดของธนาคารทั้งสองเป็นทุนและตั้งสำรองเผื่อนี้สงสัยจะสูญเสียให้ครบถ้วนในทันทีตามเกณฑ์ปี 2543

3) ธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นหลักได้แก่ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (85.33%), มิสซังโรมันคอทอลิกกรุงเทพมหานคร (1.24%), บริษัท สมอง ตูจินดา จำกัด (0.79%), บริษัท อุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด(มหาชน) (0.74%) ฯลฯ

4) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด(มหาชน) ซึ่งทางการโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นชอบแก่โครงการโอนกิจการของ ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) และมีผลให้ดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม 2545 ปัจจุบันถือหุ้นโดยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (100 %)

อย่างไรก็ดี ธนาคารทั้ง 4 แห่งดังกล่าวนี้ แม้จะเรียกได้ว่าเป็นธนาคารของรัฐแต่ก็ยังมีฐานะเป็นธนาคารพาณิชย์และอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพียงแต่การที่มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากนั้นทำให้ทิศทางการดำเนินงานของธนาคารเหล่านี้เป็นไปเพื่อสนองนโยบายของรัฐมากกว่าธนาคารพาณิชย์ของเอกชนโดยแท้ประการหนึ่ง และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผู้บริหารของธนาคารเหล่านี้ถือว่าเป็นพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของเจ้าพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 อีกด้วย โดยมาตรา 3 ในพระราช

บัญญัตินี้ได้นำนิยามศัพท์คำว่า "พนักงาน" ไว้ว่า ประธานกรรมการ รองประธาน กรรมการ กรรมการหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ นอกจากผู้เป็นเจ้าของพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมาย

2.1.2.2 ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของเอกชน⁶

หากจะจำแนกธนาคารพาณิชย์เอกชนตามประเภทการประกอบธุรกิจแล้ว อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) ธนาคารที่ประกอบธุรกิจเต็มรูปแบบ 2) ธนาคารที่จำกัดขอบเขตธุรกิจ

1) ธนาคารที่ประกอบธุรกิจเต็มรูปแบบ

ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินของประเทศในปี 2540 มีธนาคารที่ถือว่าเป็นธนาคารพาณิชย์ของเอกชนที่ประกอบธุรกิจเต็มรูปแบบอยู่ถึง 16 ธนาคารด้วยกัน แต่หลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินดังกล่าว ธนาคารเหล่านี้ได้ประสบปัญหาอย่างมากในเรื่องการปล่อยสินเชื่อที่ล้มเหลว ก่อให้เกิดปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non Performing Loan—NPL) และส่งผลให้ธนาคารเหล่านั้นประสบความเสียหายอย่างรุนแรง เมื่อธนาคารพาณิชย์ต้องประสบกับปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องมีการกันสำรองสินทรัพย์จัดชั้นเพิ่มขึ้นและมีผลให้เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงลดลง ธนาคารพาณิชย์จำต้องระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อและเป็นปัจจัยที่บั่นทอนให้การฟื้นคืนชีพของภาคธุรกิจและระบบเศรษฐกิจเป็นได้ยากลำบาก รัฐบาลจึงได้เร่งดำเนินมาตรการหลายอย่าง เพื่อสนับสนุนการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน

(1) ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งเพิ่มทุนด้วยตนเองโดย ได้ปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องการเพิ่มหรือลดทุน หรือการเสนอขายหุ้นเพิ่มทุนในมาตรา 24 ทวิ วรรค 4

⁶ กระทรวงการคลัง, "การจัดประเภทธนาคารพาณิชย์," [Online] แหล่งที่มา:

<http://www.mof.go.th/mofweb/news98/mews81.htm>[2002, November 9]

ให้ธนาคารพาณิชย์ลดทุนได้โดยไม่ต้องแจ้งการลดทุนเป็นหนังสือไปยังเจ้าหนี้ และสามารถลดมูลค่าหุ้นได้ต่ำกว่าหุ้นละ 5 บาท

(2) ผ่อนปรนให้ชาวต่างชาติสามารถถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ได้เพิ่มขึ้นส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์จำนวนหนึ่งประสบความสำเร็จในการเพิ่มทุน โดยอาศัยแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศได้ระดับหนึ่ง เช่น ธนาคารยูโอบี รัตนสิน

(3) บางแห่งทางการโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องเข้ามาควบคุมกิจการ โดยต้องถูกยุบควบรวมเข้ากับธนาคารพาณิชย์แห่งอื่น เช่น ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน) ควบรวมกิจการเข้ากับธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน),ธนาคารศรีนคร จำกัด(มหาชน) ควบรวมกิจการเข้ากับธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ฯลฯ แต่บางแห่งถึงขั้นต้องปิดกิจการ เช่น ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน 56 แห่ง

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน และเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มทุนอย่างเพียงพอและทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ซึ่งธนาคารพาณิชย์เหล่านั้นต่างได้เร่งดำเนินการเพิ่มทุนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีทุนเพียงพออยู่ในระดับที่สอดคล้องกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้(NPL) ซึ่งมีอยู่ค่อนข้างสูงในสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ วิธีการเพิ่มก็มีหลายรูปแบบ เช่น การเข้ากองทุนชั้นที่ 1,2 ของรัฐบาล การขายหุ้นเพิ่มทุน ฯลฯ ธนาคารพาณิชย์ไทยแห่งแรกที่เข้ากองทุนชั้นที่ 1 ส่งผลให้เพิ่มทุนสำเร็จ คือ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด(มหาชน) ส่วนธนาคารกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) และธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการเพิ่มทุนโดยการออกหุ้นกู้ด้วยสิทธิควบหุ้นบุริมสิทธิขายให้กับประชาชนทั่วไป แต่จากความผันผวนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ และการหดตัวของระบบเศรษฐกิจทำให้ปริมาณสินเชื่อด้วยคุณภาพเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้โอกาสที่ธนาคารพาณิชย์จะสามารถเพิ่มทุนได้ด้วยตนเองลดต่ำลงไปด้วยและมีผลกระทบโดยตรงต่อการให้สินเชื่อเพื่อหล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจ

ในส่วนของความช่วยเหลือจากทางภาครัฐนั้น ได้กำหนดมาตรการเพิ่มทุนให้กับธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีศักยภาพที่จะดำเนินการต่อได้ แต่ติดปัญหาในเรื่องการเพิ่มทุน กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเห็นควรที่จะเพิ่มทุนธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีเงินกองทุนพอเพียง และเพิ่มความมั่นใจว่าจะสามารถหาเงินกองทุนเพิ่มเติม ถ้าหากว่ามีผลขาดทุนสูงขึ้น รวมทั้งจะช่วยให้เอกชนที่สนใจร่วมทุนมั่นใจว่า ธนาคารพาณิชย์นั้นได้จัดการหนี้ด้วยคุณภาพชัดเจนในระดับหนึ่ง การเข้าช่วยเพิ่มทุนของรัฐบาลนี้จะทำให้ธนาคาร

พาณิชย์สามารถหาผู้ร่วมทุนเอกชนได้ง่ายขึ้นอันจะทำให้มีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจได้เพิ่มขึ้นเป็นการแก้ปัญหาคาราคาซังคล่องในระบบเศรษฐกิจอย่างแท้จริง เป็นพื้นฐานให้ระบบเศรษฐกิจกลับมาฟื้นตัวอีกครั้งหนึ่ง และเป็นการช่วยเหลือผู้ฝากเงิน ผู้กู้ ประชาชนทั่วไปโดยตรงเพื่อที่จะทำให้ระบบสถาบันการเงินกลับมาทำงานได้อย่างเต็มที่ประสิทธิภาพอีกครั้งหนึ่ง โครงการช่วยเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินของรัฐบาลดังกล่าว แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

โครงการช่วยเพิ่มทุนกองทุนชั้นที่ 1

โครงการนี้เป็นโครงการสมัครใจ โดยรัฐบาลจะช่วยเพิ่มทุนด้วยหุ้นบุริมสิทธิให้กับสถาบันการเงินที่ต้องการเข้าร่วมโครงการ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินหาผู้ร่วมทุนภาคเอกชนได้ง่ายขึ้น โดยสถาบันการเงินที่สนใจเข้าร่วมโครงการจะต้องส่งแผนปรับปรุงการดำเนินงานของธนาคารให้คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (Financial Restructuring Advisory Committee) พิจารณาและเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ แผนดังกล่าวนี้จะต้องรวมถึงแผนการจัดการสินเชื่อด้วยคุณภาพที่ได้มีตั้งสำรองเผื่อหนี้สงสัยจะสูญครบถ้วนในทันทีตามเกณฑ์ปี 2543 ของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ถ้าสถาบันการเงินเหลือเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำกว่าร้อยละ 2.5 รัฐบาลจะเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินจนถึงร้อยละ 2.5 ส่วนที่เกินร้อยละ 2.5 ถ้ารัฐบาลจะเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินไม่เกินเงินเพิ่มทุนของเอกชนที่จะเข้าร่วมทุน ทั้งนี้ เพื่อให้มีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงน้อยไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

เงินกองทุนชั้นที่ 1⁷ ที่รัฐบาลเพิ่มให้จะอยู่ในรูปหุ้นบุริมสิทธิที่มีสิทธิออกเสียงได้ ผู้ถือหุ้นเดิมจึงจะต้องรับความเสียหายหรือผลขาดทุนที่อาจจะเกิดขึ้นเพิ่มเติมจนหมดทุนก่อน หลังจากนั้นรัฐบาลและผู้ถือหุ้นใหม่จึงจะรับภาระผลขาดทุนของสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลจะออกพันธบัตรเพื่อชำระค่าหุ้นบุริมสิทธิ์ดังกล่าวมีระยะเวลาไถ่ถอน 10 ปี โดยมีดอกเบี้ยตามอัตราราคาตลาด และหุ้นบุริมสิทธิ์ที่จะออกให้รัฐบาลถือนั้นจะต้องมีเงื่อนไขกำหนดให้สถาบันการ

⁷ เงินกองทุนชั้นที่ 1 (Tier 1 Capital) หมายถึง ส่วนของทุนที่เป็นหุ้นจดทะเบียนและเรียกชำระค่าหุ้นแล้ว โดยรวมกำไรและขาดทุนสะสมจากการดำเนินงานในแต่ละงวดบัญชีไว้ด้วย เงินกองทุนชั้นที่ 1 นี้ จะเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้จากผลการประกอบการของสถาบันการเงินหรือเพิ่มขึ้นเนื่องจากนำหุ้นใหม่ออกขาย.

เงินจ่ายเงินปันผลสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรร้อยละ 1 และจะต้องให้สิทธิรัฐบาลสามารถเปลี่ยนหุ้นบุริมสิทธิเป็นหุ้นสามัญได้ ในกรณีที่สถาบันการเงินมีกำไรจ่ายเงินปันผลได้ รัฐบาลจะไม่มีภาระงบประมาณ และรัฐบาลอาจจะได้รับประโยชน์จากมูลค่าหุ้นบริสิทธิ์ที่จะสูงขึ้นอีกด้วย

โครงการช่วยเพิ่มทุนกองทุนชั้นที่ 2

โครงการนี้เปิดโอกาสให้สถาบันการเงินทุกแห่งเข้าร่วม ไม่ว่าจะได้เข้าร่วมโครงการช่วยเหลือเงินกองทุนชั้นที่ 1 หรือไม่ก็ตาม มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดผลกระทบจากการปรับโครงสร้างหนี้ที่มีต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงินในช่วงที่โอกาสในการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินมีจำกัด โดยรัฐบาลจะช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 ให้สถาบันการเงินที่ได้ปรับโครงสร้างหนี้ตามหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยลูกหนี้ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขใหม่ คือชำระดอกเบี้ยหรือเงินต้นตามสัญญาไม่น้อยกว่า 3 งวด หรืออย่างน้อย 3 เดือนติดต่อกัน สถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการสามารถขอให้รัฐบาลช่วยเพิ่มทุนกองทุนชั้นที่ 2 ได้เป็นรายไตรมาส โดยจะต้องส่งรายงานการปรับโครงสร้างหนี้ตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

เงินกองทุนชั้นที่ 2^๑ ที่รัฐบาลเพิ่มให้จะอยู่ในรูปของพันธบัตรรัฐบาลที่มีระยะเวลาไถ่ถอน 10 ปี ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้ (Non-tradable) โดยมีอัตราดอกเบี้ยตามอัตราตลาด ทั้งนี้ สถาบันการเงินจะออกหุ้นกู้ด้อยสิทธิให้กับรัฐบาล โดยมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาลร้อยละ 1 ดังนั้น โครงการเพิ่มทุนชั้นที่ 2 นี้จะไม่มีภาระต่องบประมาณของรัฐบาลในระยะยาว เพื่อเร่งให้สถาบันการเงินประนอมหนี้ รัฐบาลจะช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 2 ให้สถาบันการเงินที่ประนอมหนี้ได้ก่อนสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 ในจำนวนเท่ากับ

ก) ร้อยละ 100 ของการตัดหนี้สูญหรือต้องตั้งสำรองเพิ่ม ซึ่งเกิดจากการประนอมหนี้ที่สถาบันการเงินจำเป็นต้องรับภาระเพิ่มจากที่ได้เคยตั้งสำรองไว้

ข) ร้อยละ 20 ของสินเชื่อที่ให้เพิ่มขึ้นแก่ภาคเอกชน

^๑ เงินกองทุนชั้นที่ 2 (Tier 2 Capital) หมายถึง ทุนส่วนที่เพิ่มขึ้นชั่วคราวและอาจแปลงสภาพเป็นเงินกองทุนชั้นที่ 1 ได้ในบางกรณีเช่น หุ้นกู้แปลงสภาพหรือหุ้นกู้ด้อยสิทธิระยะยาว เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงสำรองที่เกิดจากการตีราคาสินทรัพย์ถาวรด้วย.

เงินกองทุนชั้นที่ 2 ที่สถาบันการเงินแต่ละแห่งจะได้รับจากทั้งสองส่วนรวมกันนั้น จะลดลงร้อยละ 25 สำหรับทุก ๆ 6 เดือน หลังสิ้นเดือนมิถุนายน 2542 จนกว่าจะสิ้นสุดโครงการในวันที่ 31 ธันวาคม 2543 อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินแต่ละแห่งจะได้รับเงินกองทุนชั้นที่ 2 ตามโครงการนี้ไม่เกินร้อยละ 2 ของสินทรัพย์เสี่ยง ทั้งนี้ เงินกองทุนที่ได้รับในส่วนของสินเชื่อใหม่ที่ให้แก่ภาคเอกชนทั่วไปจะต้องไม่เกินร้อยละ 1 ของสินทรัพย์เสี่ยง และสัญญาประνομหนี่แต่ละสัญญาจะได้รับเงินกองทุนชั้นที่ 2 ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่สถาบันการเงินแต่ละแห่งมีสิทธิ์ได้รับ และในกรณีที่เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ที่เข้าร่วมโครงการลดต่ำกว่าร้อยละ 8.5 รัฐบาลมีสิทธิ์เปลี่ยนหุ้นกู้ด้อยสิทธิ์เป็นหุ้นบุริมสิทธิ์เพื่อให้เป็นเงินกองทุนชั้นที่ 1 ได้⁹

ปัจจุบันมีธนาคารพาณิชย์เอกชนที่ประกอบธุรกิจเต็มรูปแบบ มีเพียง 8 ธนาคาร คือ¹⁰

(1) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) ถือหุ้นหลักได้แก่ บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด(79.22%), กระทรวงการคลัง(2.33 %), บริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด (มหาชน) (2.05%), บริษัท มันทาเลย์ไฟโอเนียร์ (สยาม) จำกัด (1.20%) ฯลฯ

(2) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด(มหาชน) ผู้ถือหุ้นหลักได้แก่ บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (84.92%) ฯลฯ

(3) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด(มหาชน)ผู้ถือหุ้นหลักได้แก่ บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (83.01%),บริษัท ซีพีบี โฮลดิ้ง ฟิททีอ จำกัด (6.77%), สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (3.20%), ธนาคารชันทวา จำกัด (2.47 %) และ บริษัท ทุนลดาวัลย์ จำกัด(1.28 %)

(4) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด(มหาชน) ผู้ถือหุ้นหลักได้แก่ บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (82.84%),บริษัท จี แอล แอสเซทส์ จำกัด (2.70%), บริษัท มหากิจโฮลดิ้ง จำกัด (2.09%),บริษัท ซี.เค.อาร์ จำกัด(2.05 %),บริษัท ทุนรุ่งเรือง จำกัด (1.78%) และ บริษัท รัตนพงษ์ จำกัด(1.60 %) และบริษัท ศรีอยุธยาประกันภัย จำกัด (0.75%)

⁹ กองบรรณาธิการ, "ผ่าวิกฤติเศรษฐกิจไทย ครึ่งปีหลัง," วารสารธรรมนิติ 17, 204 (กันยายน 2541): 25-37.

¹⁰ บีทีเนต ออนไลน์, "การจัดประเภทธนาคารพาณิชย์" [Online], แหล่งที่มา: [http://web.8.bol.co.th/online/th\[2002, December 15\]](http://web.8.bol.co.th/online/th[2002, December 15])

(5) ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ถือหุ้นหลัก ได้แก่ บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (82.13%), กองทัพบก(7.53%), บริษัท ททบ.5 จำกัด (3.43%), กองทัพเรือ(1.10 %), กองทัพอากาศ (0.94%) ฯลฯ

(6) ธนาคารเอเชีย จำกัด(มหาชน) ผู้ถือหุ้นหลัก ได้แก่บริษัท ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (53.39%), บริษัท เอบีเอ็น แอมโร โฮลดิ้งส์ (ประเทศไทย) จำกัด (37.18%), นางนงลักษณ์ ภัทรประสิทธิ์ (1.34%), นายศุภชัย อัมพูช (1.16%) ฯลฯ

(7) ธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ นครธน จำกัด(มหาชน)ผู้ถือหุ้นหลัก
ได้แก่ ธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์ นครธน จำกัด(มหาชน)(75.0%), กองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (24.97%) ฯลฯ

(8) ธนาคารยูโอบี รัตนสิน จำกัด(มหาชน) ผู้ถือหุ้นหลักได้แก่ UNITED OVERSEAS BANK LIMITED (75.02%), กองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (24.97%)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ธนาคารเหล่านี้แม้จะเป็นธนาคารพาณิชย์ สัญชาติไทยก็จริง แต่ในลำดับที่ (7)-(8) นั้นเป็นธนาคารที่มีผู้ถือหุ้นหลักเป็นชาวต่างชาติ เหตุที่เป็นเช่นนี้ ธนาคารทั้ง 4 แห่งนี้ไม่สามารถระดมทุนภายในประเทศเพื่อเพิ่มทุนด้วยตนเองให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ทางการกำหนดได้ จึงจำเป็นต้องขายหุ้นเพิ่มทุนให้แก่ต่างชาติไปอย่างน่าเสียดาย

2) ธนาคารที่จำกัดขอบเขตธุรกิจ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 ออกข้อกำหนดเรื่อง การขออนุญาตจัดตั้งธนาคารที่จำกัดขอบเขตธุรกิจ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541¹¹ โดยประกาศฉบับนี้ ได้ให้คำนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

¹¹ "ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การขออนุญาตจัดตั้งธนาคารที่จำกัดขอบเขตธุรกิจ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541," ราชกิจจานุเบกษา 115 ตอนพิเศษ 132 ง (29 ธันวาคม 2541): 1-9.

"ธนาคารที่จำกัดขอบเขตธุรกิจ" หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์โดยมีเงื่อนไขยกเว้นมิให้รับฝากเงินประเภททองคำที่เบิกถอนโดยใช้เช็ค

"สถาบันการเงิน" หมายความว่า บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

"บริษัท" หมายความว่า บริษัทเงินทุนที่เป็นแกนในการยื้อค่าของจัดตั้งธนาคารที่จำกัดขอบเขตธุรกิจ และมีแผนการจะควบหรือรวมกิจการหรือรับโอนทรัพย์สินทรัพย์ และหนี้สินทั้งหมดหรือบางส่วนจากสถาบันการเงินอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 ราย

จะเห็นว่า แม้จะถือว่ามีฐานะทางกฎหมายเป็นธนาคารพาณิชย์ด้วย แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ได้อย่างเต็มรูปแบบ คงดำเนินกิจการได้ในกรอบที่จำกัด ปัจจุบันมีเพียงแห่งเดียว คือ ธนาคารธนาชาติ จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับอนุญาตจากทางการให้ประกอบธุรกิจได้เพียงและเนื่องจากธนาคารนี้ยังไม่สามารถให้สินเชื่อเต็มรูปแบบแก่ประชาชนทั่วไปได้ และยังเพิ่มเริ่มดำเนินกิจการได้เพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ จึงยังไม่ขอกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

2.2 ขอบเขตกิจการที่ธนาคารพาณิชย์จะกระทำได้

ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 มาตรา 4 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 ให้คำนิยามที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

"การธนาคารพาณิชย์" หมายความว่า การประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้และจะใช้ประโยชน์เงินนั้นในทางหนึ่งหรือหลายทาง เช่น (ก) ให้สินเชื่อ (ข) ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด (ค) ซื้อขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ

"ให้สินเชื่อ" หมายความว่า ให้กู้ยืมเงิน ซื้อ ซื้อลด รับช่วงซื้อลดตัวเงิน เป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายหรือสั่งให้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของลูกค้า หรือ เป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายเงินตามภาระผูกพันตามเล็ดเตอร้ออฟเครดิต

ธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ การที่ธนาคารเอาเงินฝากของประชาชนมาปล่อยให้สินเชื่อต่อไป หากการให้สินเชื่อไม่มีคุณภาพและไม่สามารถก่อให้เกิดรายได้กลับคืนมาแล้วธนาคารแห่งนั้นก็ประสบผลขาดทุนทันทีและจะมีผลกระทบต่อเงินฝากของประชาชนในที่สุดเพราะธนาคารจะไม่สามารถจ่ายเงินฝากคืนแก่ผู้ฝากได้ ดังนั้น คุณภาพของสินเชื่อจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องมีการควบคุมให้ใกล้ชิดทั้งที่เป็นการควบคุมภายในโดยธนาคารผู้ให้สินเชื่อนั่นเอง การควบคุมจากภายนอกโดยผู้สอบบัญชีอิสระและหน่วยงานของรัฐซึ่งได้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย

และในมาตรา 9 ทวิ ยังได้ขยายความการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ว่า นอกจากกิจการธนาคารพาณิชย์แล้ว ธนาคารพาณิชย์อาจกระทำธุรกิจที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องจากการธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจอันเป็นประเพณีที่ธนาคารพาณิชย์พึงกระทำ อาทิ การเรียกเก็บเงินตามตั๋วเงิน การรับอาวัล การรับรองตั๋วเงิน การออกเช็คเดอริออคเรดิติ (Letter of Credit) หรือการค้าประกัน หรือธุรกิจทำนองเดียวกันด้วยก็ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่จะประกอบการค้าหรือธุรกิจอื่นใดมิได้ ธุรกิจการธนาคารพาณิชย์นั้นต่างมุ่งหวังกำไรในทางการค้าตามปกติเป็นหลัก ไม่ว่าจะได้ในรูปของดอกเบี้ย ส่วนลดหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การทำธุรกิจที่ทำกำไรให้แก่ธนาคารพาณิชย์ก็คือ การให้สินเชื่อ หรือให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลทั่วไป อาจจะเป็นการให้กู้ยืมเงิน ชื่อ ชื่อลด รับชวงชื่อลดตั๋วเงิน เป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายหรือส่งจ่ายเงินเพื่อประโยชน์แก่ผู้เคยกค้าหรือตามภาระผูกพันตามเช็คเดอริออคเรดิติเมื่อได้รับอนุญาตให้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์แล้ว การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ถูกจำกัดตามมาตรา 9 ทวิ กล่าวคือ จะไปประกอบธุรกิจอื่นนอกจากธุรกิจธนาคารพาณิชย์ไม่ได้ เหตุผลที่ต้องควบคุมก็เนื่องจากธนาคารพาณิชย์มีเงินทุนมาก จึงมีความสามารถที่จะแข่งขันและประกอบกิจการได้เกือบทุกประเภทซึ่งจะทำให้เกิดการผูกขาด และที่สำคัญการดำเนินธุรกิจอื่น ๆ มากเกินไป อาจทำให้การดำเนินการธนาคารพาณิชย์ไม่ได้ผลเท่าที่ควรและอาจล้มเหลวได้ ซึ่งจะกระทบต่อผู้ฝากเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงถูกจำกัดขอบเขตของกิจการที่พึงกระทำดังกล่าว ถือเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังในการควบคุมกำกับ การประกอบธุรกิจดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจความในตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงประกาศ คำสั่ง และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเครื่องมือใช้บังคับแก่ธนาคารพาณิชย์ และปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะเศรษฐกิจและนโยบายการเงินการคลังของประเทศ

2.3 มาตรการควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

การควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์นั้น หากมองในแง่มุมมองของรัฐแล้ว หมายถึงการควบคุมธนาคารพาณิชย์ให้ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ทางการได้กำหนดไว้ใน เรื่องการให้สินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติ แต่หากมองในแง่มุมมองของธนาคารผู้ให้สินเชื่อนั้นย่อมาหมายถึง การควบคุมคุณภาพของสินเชื่อให้มีคุณภาพดี เป็นสินทรัพย์ที่จัดเป็นชั้นปกติและสามารถให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ธนาคารได้อย่างสม่ำเสมอ ฉะนั้น จึงสามารถแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนคือ

2.3.1 การควบคุมการให้สินเชื่อโดยหน่วยงานของรัฐ

ตามมาตรา 22 (4) (5) (8) แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พ.ศ.2528 ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจควบคุมดูแลการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ใด

- 1) ให้สินเชื่อหรือลงทุนเกินอัตราที่กำหนด
- 2) ให้สินเชื่อในลักษณะที่เล็งเห็นว่าจะเรียกคืนไม่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
- 3) ให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์หรือกรรมการของธนาคารนั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง
- 4) ให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นของธนาคารในปริมาณเกินสมควรหรือมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดพิเศษผิดไปจากปกติ
- 5) กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาประโยชน์ของประชาชน

กรณีเช่นนี้ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งให้ธนาคารพาณิชย์นั้น กระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือแก้ไขการดังกล่าวแล้วข้างต้น โดยที่อาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาให้ปฏิบัติได้ด้วย

เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้มีการลงทุนในกิจการต่างๆมากมาย มีทั้งกิจการที่ธนาคารพาณิชย์เข้าไปลงทุนด้วยตนเองและลงทุนร่วมกับกรรมการ ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ (ในที่นี้หมายถึง ผู้บริหาร ตั้งแต่ระดับผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ขึ้นไป)¹² และผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านี้ รวมทั้งการให้สินเชื่อแก่กิจการดังกล่าว ผู้ถือหุ้น และผู้บริหารระดับสูงในปริมาณสูง โดยไม่ได้มีกระบวนการพิจารณาสินเชื่อที่รัดกุมเหมาะสมและให้สินเชื่อในลักษณะเอื้อประโยชน์ให้แก่กิจการเหล่านี้ หรือไม่มีการติดตามตรวจสอบหาทรัพย์สินที่วางเป็นประกันอย่างรอบคอบ ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ได้รับความเสียหายจากการให้สินเชื่อ นั้น ดังนั้น เพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (5) และมาตรา 22 (8) แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พ.ศ.2528 ออกข้อกำหนดในเรื่องการให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้น ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 (ให้ยกเลิกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้น ลงวันที่ 4 กันยายน 2544) เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญดังนี้¹³

(1) ให้ระงับการให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์ หรือ กรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของธนาคารนั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้น หรือผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ในปริมาณเกินสมควร

¹² “ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การเป็นกรรมการในบริษัทจำกัดอื่นของ กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ ลงวันที่ 4 กันยายน 2544,” ราชกิจจานุเบกษา 118 ตอนพิเศษ 88 (11 กันยายน 2544): 36-37.

¹³ “ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่องการให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้น ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544,” ราชกิจจานุเบกษา 118 ตอนพิเศษ 109 (2 พฤศจิกายน 2544): 15-22.

“การให้สินเชื่อหรือลงทุนในปริมาณเกินสมควร” หมายความว่า การให้สินเชื่อหรือลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันแก่กิจการหรือบุคคลตามวรรคหนึ่งเกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ของธนาคารพาณิชย์ หรือร้อยละ 50 ของส่วนของผู้ถือหุ้นบริษัทจำกัดนั้น หรือร้อยละ 25 ของยอดหนี้สิน รวมของบริษัทจำกัดนั้น แล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า

ซึ่งการให้สินเชื่อดังกล่าวใน (1) นี้ ไม่รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

ก) การให้สินเชื่อแก่หรือลงทุนในนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นหรือบริษัทจำกัดที่นิติบุคคลดังกล่าวมีอำนาจควบคุมกิจการหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น ในระหว่างเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ประกาศนี้มีผลให้บังคับ

ข) การให้สินเชื่อโดยมีหลักประกันเต็มจำนวนเป็นเงินฝากสถาบันการเงินหรือหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่ปราศจากภาระผูกพันและโอนเปลี่ยนมือได้ ทั้งนี้ การตีราคาหลักทรัพย์ให้ถือเอามูลค่าที่ตราไว้ของหลักทรัพย์หรือตราสารนั้น

ค) การให้สินเชื่อหรือลงทุนในธุรกิจทางการเงินและธุรกิจสนับสนุนสถาบันการเงิน

ง) การให้สินเชื่อหรือลงทุนในธุรกิจที่มีการปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งธนาคารพาณิชย์หรือกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ไม่ได้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในธุรกิจนั้นก่อนการปรับโครงสร้างหนี้ ส่วนที่ธุรกิจที่ธนาคารพาณิชย์

(2) ให้ระงับการให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารพาณิชย์ หรือ กรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของธนาคารนั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นหรือ ผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์ โดยมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดผิดไปจากปกติ

การให้สินเชื่อหรือลงทุนในกรณีต่อไปนี้ให้ถือว่ามีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดพิเศษผิดไปจากปกติ

ก) การให้สินเชื่อหรือลงทุนโดยไม่ได้พิจารณาถึงฐานะและผลการดำเนินงานของธุรกิจ หรือไม่ได้มีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ

ข) การให้สินเชื่อหรือลงทุนในลักษณะที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่กิจการนั้น เช่น เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราปกติของลูกค้ำที่มีความเสี่ยงระดับเดียวกัน ไม่มีการจดจำนองอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน ไม่ดำเนินการให้หลักประกันมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย เป็นต้น

ค) การให้สินเชื่อที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าลูกหนี้ไม่ได้ดำเนินธุรกิจจริง

จะเห็นว่า การควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นการควบคุมในลักษณะที่เป็นการควบคุมดูแลให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้เป็นสำคัญยิ่งกว่าจะประสงค์เป็นการควบคุมคุณภาพสินเชื่อเพื่อให้เป็นสินเชื่อที่มีคุณภาพดีอย่างไรในแง่มุมมองของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนอื่นควบคุมการให้สินเชื่อภายใต้บังคับกฎเกณฑ์ ดังนี้

1) ห้ามมิให้ให้สินเชื่อแก่กรรมการหรือประกันหนี้ใด ๆ ของกรรมการหรือรับรอง รับอาวัลหรือสอดเข้าแก้หน้าในตัวเงินที่กรรมการเป็นผู้ส่งจ่าย หรือ เป็นผู้ออกตัวหรือเป็นผู้สลักหลัง¹⁴

2) ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์รับหุ้นของธนาคารนั้นเองเป็นประกัน หรือรับหุ้นของธนาคารพาณิชย์อื่นเป็นประกัน¹⁵

3) ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการของผู้อื่นหรือก่อภาระผูกพันเพื่อผู้ใดเมื่อสิ้นวันหนึ่งๆ เกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนทั้งหมดหรือบางส่วนตาม

¹⁴ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12 (2).

¹⁵ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12 (2).

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง¹⁶

4) ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารอาจเรียกได้¹⁷

5) ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องหลักประกันเป็นทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเรียก¹⁸

จะเห็นว่า กฎเกณฑ์ต่างๆ ในการควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กล่าวมาแล้วนี้แทบจะไม่สามารถนำมาควบคุมการให้สินเชื่อที่กระทำลงโดยทุจริตร่วมกันกระทำเป็นที่งานและมีการปกปิดอำพรางไว้เป็นอย่างดีได้เลยเพราะมิได้เป็นการควบคุมในลักษณะที่เจาะลึกลงไปถึงการให้สินเชื่อเป็นรายโดยเฉพาะเจาะจง หากแต่เป็นการควบคุมในลักษณะเป็นภาพรวมเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็ตระหนักดีในข้อด้อยนี้ และได้ทำการแก้ไขชดเชยด้วยการเพิ่มมาตรการการตรวจสอบการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มากยิ่งขึ้นดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ 2.4 เรื่องมาตรการสอบทานเงินให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

2.3.2 การควบคุมการให้สินเชื่อภายในของธนาคารพาณิชย์

การพิจารณาอนุมัติสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์นั้น มีการปรับปรุงและพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมากภายหลังบทเรียนที่ได้รับจากวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งแต่ก่อนนั้นแม้แต่ละธนาคารจะพยายามอ้างว่าธนาคารของตนมีมาตรฐานการให้สินเชื่อที่เป็นสากลและรอบคอบรัดกุมประการใดก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วในช่วงระยะเวลาที่เศรษฐกิจรุ่งเรืองแบบฟองสบู่ขึ้นแทบทุกธนาคารจะมีได้ใช้กระบวนการกลั่นกรองพิจารณาสินเชื่ออย่างที่ควรเป็นเลย แต่แต่ละธนาคารต่างมุ่งที่จะเพิ่มยอดการปล่อยสินเชื่อของตนและแย่งชิงลูกค้าที่ดูแลแล้วว่าเป็นลูกค้าที่มีคุณภาพดีกันจนมิได้ระมัดระวังถึงความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าเหล่านั้นแต่ประการใด ประกอบกับในช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่ราคาอสังหาริมทรัพย์ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

¹⁶ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13.

¹⁷ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 (2).

¹⁸ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 (5).

ตามสภาพความรุนแรงของเศรษฐกิจ(แต่มีได้มีมูลค่าในเชิงธุรกิจอย่างแท้จริง) ธนาคารจึงสนใจ แต่เพียงว่าหลักประกันมีราคาคุ้มหนี้หรือไม่เท่านั้น จึงเป็นโอกาสเหมาะที่ผู้ทุจริตจะอาศัยช่วงเวลา นี้ให้สินเชื่อไปโดยทุจริต

ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกลง ธุรกิจต่างๆล้มลงเป็นจำนวนมาก มูลค่าทรัพย์สิน โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ลดลงต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง ฉะนั้น เมื่อสินเชื่อที่ปล่อยออกไป ไม่สามารถชำระหนี้คืนหรือไม่สามารถชำระดอกเบี้ยได้ จึงทำให้ธนาคารต้องประสบความเสียหาย และมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ในระบบธนาคารพาณิชย์เป็นจำนวนมาก ก่อภาวะแก่ ธนาคารพาณิชย์ในการกันเงินสำรองหนี้ จนธนาคารหลายแห่งขาดสภาพคล่องต้องถูกธนาคาร แห่งประเทศไทยเข้าไปควบคุมกิจการ และต้องยุบ ควบ รวมกับสถาบันการเงินอื่นดังกล่าวแล้วแต่ ต้น

ในขั้นนี้ จึงแบ่งพิจารณากระบวนการควบคุมและอนุมัติสินเชื่อของธนาคาร พณิชย์ออกเป็น 2 ช่วง ด้วยกันคือ

- 1) ช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ
- 2) ช่วงเวลาภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

ซึ่งจะได้อธิบายพอสังเขปดังต่อไปนี้

2.3.2.1. กระบวนการพิจารณาสินเชื่อในช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ

ในทางทฤษฎีแล้ว การพิจารณาสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์จะต้องกระทำอย่าง ละเอียดรอบคอบและมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงจนมั่นใจว่าสินเชื่อรายนั้นๆ ไม่มีความเสี่ยง (ซึ่งแท้ จริงแล้วไม่มีสินเชื่อใดในโลกที่ไม่มีความเสี่ยง จึงมีการเรียกสินเชื่อที่ผ่านเกณฑ์การอนุมัติแล้วว่า" เป็นสินเชื่อที่มีความเสี่ยงอยู่ในเกณฑ์ที่พอยอมรับได้" แทนเพื่อให้มีความหมายที่เป็นจริงมากกว่า)

โดยทั่วไป องค์ประกอบของการพิจารณาสินเชื่อ ประกอบด้วย 3 ส่วนที่ สำคัญคือ

- (1) การวิเคราะห์ความเสี่ยง
- (2) ลำดับอำนาจพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ
- (3) การประเมินราคาหลักประกัน

ดังจะอธิบายพอสังเขปต่อไปนี้

(1) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Assessment)

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าผู้ขอสินเชื่อในแง่มุมต่างๆมากมาย ทั้งด้านวัตถุประสงค์แก่การกู้ยืม, ความซื่อสัตย์น่าเชื่อถือของลูกค้า, ความสามารถในการชำระหนี้คืนหรือความสามารถในการแสวงหารายได้ของลูกค้า, การประเมินราคาทรัพย์สินที่นำมาเป็นหลักประกัน ฯลฯ จนเป็นที่มาของหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ที่เรียกกันว่า "หลัก 5 P's" หรือในบางตำราก็เรียกว่าเป็น "หลัก 5 C's " ซึ่งแท้จริงแล้วก็มีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

หลัก 5 P's จะวิเคราะห์ความเสี่ยงในหัวข้อสำคัญต่อไปนี้

- ก) People เป็นการพิจารณาว่าผู้ขอสินเชื่อเป็นใคร, มีฐานะการเงินเป็นอย่างไร มีความรู้ และประสบการณ์ในธุรกิจที่จะดำเนินการดีหรือไม่, เคยเป็นลูกค้าที่ดีของธนาคารมาก่อนหรือไม่ ฯลฯ
- ข) Purpose เป็นการพิจารณาวัตถุประสงค์ของการกู้ยืมว่าเป็นการเอาเงินไปใช้เพื่อดำเนินธุรกิจใดและธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจที่เหมาะสมที่ธนาคารควรสนับสนุนทางการเงินหรือไม่
- ค) Payment เป็นการพิจารณาว่าในการที่ลูกค้าจะชำระหนี้เงินกู้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยคืนให้กับธนาคารนั้น แหล่งที่มาของเงินจะได้มาจากที่ใด และจะเพียงพอต่อการชำระตามงวดการชำระคืนที่กำหนดได้หรือไม่ รวมทั้งธนาคารจะดูด้วยว่าระยะเวลาและจำนวนเงินที่ต้องชำระในแต่ละงวดนั้นเหมาะสมเพียงใดด้วย
- ง) Protection เป็นการประเมินความเสี่ยงว่า หากสินเชื่อนี้ไม่สามารถชำระเงินคืนได้แล้วธนาคารจะสามารถป้องกันความเสียหายได้อย่างไรบ้างหรือนัยหนึ่งเป็นการวิเคราะห์มูลค่าของหลักประกันหรือบุคคลผู้ค้ำประกันนั่นเอง และในหลายกรณีก็จะมีการวิเคราะห์ถึงแง่มุมของกฎหมายที่จะต้องใช้เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ไว้ล่วงหน้าด้วย

จ) Perspective เป็นการประเมินความเสี่ยงในปัจจุบันแวดล้อมอื่นๆ เช่น การแข่งขันของธุรกิจที่ลูกค้าจะใช้เงินสินเชื่อที่ได้รับไปดำเนินการ, แนวโน้มขึ้น-ลงของธุรกิจนั้น ๆ รวมถึงประโยชน์ที่ธนาคารจะพึงได้ตอบแทนจากการให้สินเชื่อรายนี้ด้วย

หลัก 5 C's จริงๆ แล้วก็มีหลักการคล้ายคลึงกับหลัก 5 P's ที่กล่าวมาแล้ว เพียงแต่มีการเรียกหัวข้อที่พิจารณาให้แตกต่างกันออกไป หากจะแตกต่างกันบ้างก็มีเพียงข้อปลีกย่อยเท่านั้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้คือ

ก) Character หมายถึงคุณสมบัติส่วนตัวหรือบุคลิกของลูกค้า (เทียบได้กับ People)

ข) Capacity หมายถึงความสามารถในการประกอบธุรกิจและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า

ค) Capital หมายถึง แหล่งเงินทุนของลูกค้าที่ว่ามาจากที่ใดและมีจำนวนเหมาะสมกับส่วนของเงินที่จะขอกู้จากธนาคารหรือไม่ บางครั้งยังมีความหมายรวมถึง โรงงาน , เครื่องจักร ของลูกค้าด้วย

ง) Collateral หมายถึงหลักประกันของสินเชื่อรายนี้ (เทียบได้กับ Protection)

จ) Condition หมายถึงเงื่อนไขในการชำระหนี้ค้ำธนาคารของลูกค้าว่าสมควรเป็นระยะเวลาและจำนวนเงินเท่าใด และยังรวมไปถึงเงื่อนไขอื่นๆ ของสินเชื่อรายนั้นด้วย เช่นเงื่อนไขการเบิกถอนเงินกู้ว่าจะให้เบิกถอนไปในคราวเดียวทั้งหมดหรือจะให้ทยอยเบิกไปได้เป็นงวดๆ ตามความจำเป็นของการใช้เงินกู้

อย่างไรก็ดี ในการวิเคราะห์สินเชื่อนั้นก็มิได้ใช้แต่หลักการ 5 P's หรือ 5C's แต่เพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่ง หากแต่จะใช้ผสมผสานกันไปตามสภาพของสินเชื่อและสถานการณ์เพื่อให้เหมาะสมถูกต้องและเป็นการวิเคราะห์ให้ครบถ้วนทุกแง่มุมมากที่สุด

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้วางหลักเกณฑ์เรื่อง เอกสารประกอบการพิจารณาการให้สินเชื่อ¹⁹ ให้สถาบันการเงินต่างๆ (ในที่นี้รวมถึง ธนาคารพาณิชย์) พึงถือปฏิบัติ โดยเอกสารที่สถาบันการเงินควรมีไว้ประกอบการพิจารณาสินเชื่อ ควรมีลักษณะดังนี้

(1) เอกสารที่แสดงสถานะ การดำเนินงาน แผนงานหรือนโยบายในการดำเนินธุรกิจของลูกค้า ซึ่งสามารถนำมาพิจารณาและวิเคราะห์หาคัดของกิจการนั้นได้ เอกสารที่กล่าวควรรวมถึงเอกสารของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกค้า โดยเทียบเคียงกับความในมาตรา 12 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2) เอกสารที่แสดงความสามารถในการชำระหนี้

(3) เอกสารที่แสดงรายละเอียดภาระผูกพันของลูกค้าที่มีต่อบุคคลอื่น ทั้งด้านเป็นเจ้าของหนี้และลูกค้า รวมทั้งหลักประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ทั้งที่ได้มาและขายไป

ทั้งนี้ เอกสารดังกล่าวต้องให้เป็นปัจจุบัน และให้ถ่ายเอกสารจัดเก็บไว้ในแฟ้มสินเชื่อสำหรับลูกค้าแต่ละราย

นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์อาจจะกำหนดเป็นเงื่อนไขในสัญญาว่า ภายหลังจากนี้ได้สินเชื่อไปแล้วก็ยังมีพันธะต้องจัดส่งเอกสารให้ธนาคารพาณิชย์อย่างต่อเนื่องจนกว่าจะหมดหนี้ เพื่อที่ธนาคารพาณิชย์สามารถติดตามสินเชื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากลูกค้าไม่ปฏิบัติ ควรใช้เป็นข้อสันนิษฐานเบื้องต้นได้ว่า ลูกค้าอาจต้องการปกปิดฐานะหรือความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง ซึ่งในบางกรณีอาจถึงขั้นที่ธนาคารพาณิชย์ถือเป็นเหตุระงับการให้สินเชื่อหรือเรียกชำระคืนสินเชื่อก็ได้

เมื่อธนาคารพาณิชย์ได้รับเอกสารประกอบการพิจารณาให้สินเชื่อจากลูกค้า ครบถ้วนตามต้องการแล้ว ธนาคารพาณิชย์ก็จะนำเอกสารเหล่านั้นมาวิเคราะห์ประกอบการพิจารณาอนุมัติให้สินเชื่อตามที่ลูกค้าเสนอขอ ดังนี้²⁰

¹⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “หนังสือที่ ธปท.สนส.(31) ว.2725/2544 เรื่อง เอกสารประกอบการพิจารณาให้สินเชื่อ,” 12 ธันวาคม 2544 [Online] Available from: http://www.bot.or.th/bothomepage/notification/fsupv/Notification_Index.asp?instType=B [2002, December 9]

การวิเคราะห์ทางการเงิน (Financial Analysis)

หลังจากศึกษาปัจจัยต่างๆ ตามหลักการข้างต้นแล้ว ในกรณีที่ผู้ขอสินเชื่อเป็นนิติบุคคลที่ตามกฎหมายแล้ว จะต้องมีการเงิน (Financial Statement) ประกอบด้วย เอกสารและบัญชีต่าง ๆ มากมายแต่อย่างน้อยจะต้องมี 2 รายการสำคัญที่จะขาดมิได้นั้นคือ งบดุล (Balanced Sheet) และบัญชีแสดงผลกำไร-ขาดทุน (Profit & Lost Statement) หรือ บัญชีรายได้ (Income Statement) ที่ลูกค้าจะต้องนำเสนอธนาคารเพื่อให้ธนาคารวิเคราะห์ตัวเลขทางการเงินเหล่านั้นตามวิธีการต่าง ๆ เช่น

- (1) การวิเคราะห์งบกำไรขาดทุนโดยคะเน (Projected Income tatement)
- (2) การทำงบกระแสเงินสดโดยคะเน (Projected Cash flow Statement)
- (3) การทำงบดุลโดยคะเน (Proforma Balanced Sheet)
- (4) การหาอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (Internal rate of return)
- (5) การหาระยะเวลาคืนทุน (Pay back period)
- (6) การหาค่าปัจจุบันสุทธิ (Net present value)
- (7) การวิเคราะห์จุดเสมอตัว (Break even point Analysis)
- (8) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น (Sensitivity

Analysis)

ซึ่งตัวเลขและผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ทางการเงินเหล่านี้ จะช่วยให้ธนาคารสามารถประเมินความเสี่ยงของสินเชื่อได้มากขึ้นและเป็นการประเมินในลักษณะที่มีตัวชี้วัด (indicators) ได้อย่างชัดเจน เป็นการลดโอกาสผิดพลาดของการประเมินที่ได้เพียงดุลพินิจของผู้บริหารแต่เพียงอย่างเดียวได้มากอาจกล่าวได้ว่าหากมีการวิเคราะห์ทางการเงินให้ครบทุกขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้วการจะกระทำทุจริตในการให้สินเชื่อแทบจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เลย

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ(Project Feasibility Study)

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

ยิ่งกว่านั้นหากสินเชื่อที่ขอเป็นสินเชื่อขนาดใหญ่เพื่อนำไปใช้ในโครงการลงทุนที่มีมูลค่าสูงนับเป็นหลายสิบล้านบาทแล้ว ธนาคารยังจะต้องทำการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการเพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งมีการวิเคราะห์และศึกษาโครงการในด้านต่างๆมากมาย กล่าวคือ

- (1) ความเป็นไปได้ทางการตลาด
- (2) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือวิศวกรรม
- (3) ความเป็นไปได้ทางการบริหาร
- (4) ความเป็นไปได้ทางภาวะเศรษฐกิจ
- (5) ความเป็นไปได้ทางการเงิน

ซึ่งรายละเอียดของการวิเคราะห์ดังกล่าว ไม่อยู่ในขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะไม่กล่าวโดยละเอียด คงนำเสนอเป็นแนวทางกว้างๆ ไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้วเท่านั้น

(2) ลำดับอำนาจของการอนุมัติสินเชื่อ

องค์ประกอบที่สำคัญในลำดับต่อมาคือสินเชื่อรายนั้นจะให้ผู้ใดเป็นผู้อนุมัติ โดยทั่วไปแล้วธนาคารจะยึดหลักการอย่างเดียวกันกล่าวคือ ยิ่งสินเชื่อมีวงเงินสูงขึ้นไปเท่าใด ก็ยิ่งต้องให้ผู้บริหารที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปเป็นผู้อนุมัติเช่น อาจเริ่มจากการอนุมัติเป็นอำนาจของผู้จัดการสาขา ต่อไปก็เป็นอำนาจของผู้จัดการเขต , ผู้จัดการภาค , ผู้จัดการฝ่ายหรือผู้อำนวยการฝ่าย เป็นลำดับสูงขึ้นไปจนถึงผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่, รองผู้จัดการใหญ่, กรรมการผู้จัดการใหญ่ จนสุดท้ายถึงคณะกรรมการธนาคารจะแตกต่างกันไปในแต่ละธนาคารก็ถือวงเงินที่กำหนดไว้ว่าเป็นของผู้มีอำนาจในระดับใด จึงจะเป็นผู้อนุมัติเท่านั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงก่อนเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจนั้น อำนาจการอนุมัติสินเชื่อแม้จะมีการกำหนดลำดับอนุมัติเอาไว้ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นอำนาจเด็ดขาดของผู้มีอำนาจนั้นโดยลำพัง มิได้มีการควบคุมกันในเชิงตรวจสอบและถ่วงดุล (Check & Balance) เลย และที่สำคัญกระบวนการอนุมัติสินเชื่อเกือบทั้งหมด นับตั้งแต่การหาลูกค้า การรวบรวมข้อมูลในด้านต่างๆเพื่อการวิเคราะห์ การสรุปผลการพิจารณา การประเมินราคาหลักประกัน การเขียนคำขออนุมัติสินเชื่อ การเสนอขออนุมัติ และสุดท้ายการอนุมัติสินเชื่อ ล้วนแต่กระทำโดยบุคคลคน

เดียวกันหรือกลุ่มเดียวกันทั้งสิ้น จึงเป็นข้อบกพร่องร้ายแรงที่ทำให้เกิดการทุจริตในการปล่อยสินเชื่อของธนาคารได้โดยง่าย

(3) การประเมินราคาหลักประกัน

ทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์จะรับไว้เป็นหลักประกันสินเชื่อนั้นมีหลายรูปแบบโดยทรัพย์สินที่นิยมนำมาเสนอเป็นหลักประกันมากที่สุดก็คือที่ดิน, สิ่งปลูกสร้าง และอาคารชุดทั้งที่เป็นอาคารชุดเพื่ออยู่อาศัยหรือที่เป็นอาคารชุดสำนักงาน รองลงไปคือเครื่องจักร ใบนุ่น ตราสารต่างๆ เช่น ตั๋วเงิน พันธบัตร หรือประทวนสินค้า เป็นต้น

ในการประเมินราคาทรัพย์สินเหล่านี้ ย่อมมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามประเภทของทรัพย์สินนั้น ๆ อย่างไรก็ตามสุดท้าย ก็คือ การสรุปความเห็นว่ามีราคาที่จะผ่านการประเมินแล้ว (Appraised Value) เท่าใด เกณฑ์กว้าง ๆ ในการประเมินราคาคือ

- 1) การประเมินราคาโดยเปรียบเทียบจากราคาตลาด (Market Comparison Approach)
- 2) การประเมินโดยอาศัยรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินนั้น (Income Capitalization Approach)
- 3) การประเมินจากราคาทดแทน (Replacement Cost Approach)

จุดด้อยที่เป็นประเด็นสำคัญของการประเมินราคาทรัพย์สินในช่วงเวลา ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ก็คือ การประเมินราคาทรัพย์สินทำโดยเจ้าหน้าที่สินเชื่อภายในของธนาคารเองและเป็นบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกับผู้ที่ทำการพิจารณาสินเชื่อ โดยไม่มีผู้ประเมินอิสระจากภายนอกคอยกำกับกับการประเมินหรือคอยตรวจสอบในการพิจารณาแต่อย่างใด และเมื่อประเมินราคาไปจนถึงขั้นอนุมัติสินเชื่อไปแล้ว ก็ยังไม่มีกระบวนการประเมินของหลักประกันเป็นครั้งคราว (Periodic Re-appraised) แต่อย่างใด หรือมีการสอบถามราคาประเมินบ้าง แต่ก็เป็นการทำไปตามแบบพิธีเพื่อให้ครบตามข้อกำหนดของธนาคารเท่านั้น มิได้มีการออกไปยังสถานที่ทรัพย์สินตั้งอยู่เพื่อสอบถามราคาประเมินอย่างแท้จริงเลย จึงทำให้การทุจริตที่ได้กระทำไปแล้วยังคงไม่อาจตรวจสอบพบได้แต่เนิ่น ๆ อันจะยังพอมีเวลาแก้ไขเยียวยาได้

2.3.2.2. กระบวนการพิจารณาสินเชื่อในช่วงเวลาภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ

บทเรียนที่ได้รับจากการอนุมัติสินเชื่อโดยผิดพลาดที่ผ่านมาและจากการพยายามแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านั้น ทำให้เกิดกระบวนการพิจารณาสินเชื่อที่เข้มงวด มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นที่ทางการกำหนด หรือเป็นกฎเกณฑ์ภายในของธนาคารนั้นเองก็ตาม มีการให้องค์กรประเมินอิสระจากภายนอกเข้ามากำกับดูแลการประเมินราคาหลักประกันทั้งก่อนอนุมัติสินเชื่อและการสอบทานตามระยะเวลาที่กำหนด และที่สำคัญคือการวางระบบการถ่วงดุลอำนาจอนุมัติสินเชื่อ (Check & Balance) ดังจะสรุปเป็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้ดังนี้

- (1) จัดให้มีองค์กรบริหารความเสี่ยงสินเชื่อขึ้นโดยเฉพาะ
- (2) จัดให้มีการทบทวนคุณภาพสินเชื่อที่อนุมัติแล้วอย่างเข้มงวด
- (3) จัดให้มีการถ่วงดุลอำนาจพิจารณาและอนุมัติสินเชื่ออย่างเป็นรูปธรรม

(1) องค์กรบริหารความเสี่ยงสินเชื่อ (Credit Risk Management Organization)

คือ หน่วยงานอิสระที่แยกออกมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาสินเชื่ออื่น หน้าที่หลักคือจะเป็นผู้วิเคราะห์ความเสี่ยงของสินเชื่อทั้งหลายของธนาคาร ทั้งที่เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงในภาพรวมของกลุ่มธุรกิจต่างๆ ว่ามีธุรกิจใดบ้างที่ธนาคารพึงให้การสนับสนุน กลุ่มธุรกิจใดบ้างที่อยู่ในภาวะชบเซาและธนาคารไม่ควรปล่อยสินเชื่อให้ และการวิเคราะห์ความเสี่ยงของสินเชื่อเป็นรายละเอียดเฉพาะตัวลูกค้า

จุดเปลี่ยนที่สำคัญของการจัดตั้งองค์กรบริหารความเสี่ยงสินเชื่อ คือ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ความเสี่ยงทั้งหลายจะไม่เกี่ยวข้องใดๆ กับการทำการตลาดเพื่อหาลูกค้าสินเชื่อเลย และจะไม่เป็นผู้ติดต่อกับลูกค้าโดยตรงไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการรวบรวมข้อมูลธุรกิจของลูกค้า หรือออกพบปะสัมภาษณ์ลูกค้าทั้งสิ้น โดยจะปล่อยให้หน่วยงานที่ทำการตลาดสินเชื่อเป็นผู้ดำเนินการแทน และเมื่อหน่วยงานการตลาดสินเชื่อรวบรวมข้อมูล รายละเอียดครบถ้วนตามเกณฑ์ที่กำหนดแล้วก็จะทำเอกสารที่เรียกว่า "ใบคำขออนุมัติสินเชื่อ" (Credit Application for Approval) เสนอมายังองค์กรบริหารความเสี่ยงสินเชื่อให้พิจารณาต่อไปว่าจะสมควรให้สินเชื่อแก่ลูกค้าตามเสนอได้หรือไม่

ข้อดีของการจัดองค์การบริหารความเสี่ยงสินเชื่อในลักษณะนี้ คือ จะเป็นการขจัดอคติ (Bias) ต่างๆ ทั้งในแง่บวกและแง่ลบที่พนักงานสินเชื่อจะมีต่อลูกค้ารายนั้นได้ เพราะพนักงานที่วิเคราะห์ความเสี่ยงจะไม่รู้จักกับลูกค้าเป็นการส่วนตัวเลย และยังเป็น การแบ่งแยกอำนาจการพิจารณาสินเชื่อออกจากกันอย่างเด็ดขาดด้วย ในกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานที่ทำการตลาดสินเชื่อกับองค์การบริหารความเสี่ยงเชื่อ ก็จะมีผู้บังคับบัญชาในระดับสูงที่อยู่ในรูปของ "คณะกรรมการสินเชื่อ" เป็นผู้พิจารณาในขั้นที่สุดต่อไป กระบวนการเช่นนี้หากนำมาใช้อย่างจริงจังและเข้มงวดแล้วโอกาสที่จะเกิดการทุจริตในการให้สินเชื่ออย่างที่เคยมีมาก็จะเกิดขึ้นได้ยากมากและเมื่อมาประกอบกับกระบวนการตรวจสอบหรือสอบทานสินเชื่อ(ดังจะกล่าวต่อไป)แล้วก็อาจกล่าวได้ว่าโอกาสของผู้ที่จะทำทุจริตแทบจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เลย

อย่างไรก็ตาม ข้อเสียขององค์การบริหารความเสี่ยงสินเชื่อก็อยู่ที่จะทำให้การพิจารณาสินเชื่อทำได้ล่าช้าเพราะหากข้อมูลที่ส่งมาให้พิจารณามีไม่พอ ก็จะต้องส่งเรื่องกลับคืนไปยังหน่วยงานการตลาดสินเชื่อเพื่อรวบรวมเพิ่มเติมมาให้อีก และที่สำคัญคือจะเกิด"คอขวด" หรือการกระจุกตัวของงานที่เรียกกันว่า "Bottle neck" ขึ้นได้ และจะทำให้องค์การบริหารความเสี่ยงสินเชื่อมีขนาดใหญ่เกินไปทำให้เกิดความยุ่งยาก ไม่คล่องตัวในการดำเนินงานอย่างที่ควรเป็น ทางแก้ไขก็คือการกระจายองค์การบริหารสินเชื่อออกเป็นหลายหน่วยงานย่อย ที่แต่ละหน่วยงานจะพิจารณาสินเชื่อในหมวดธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะด้าน เช่น

- ก) ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์
- ข) ธุรกิจเกี่ยวกับบริการ เช่น โรงแรม การท่องเที่ยว การขนส่ง
- ค) ธุรกิจอุตสาหกรรม เช่น เคมีและปิโตรเคมี, อิเล็กทรอนิกส์, ยานยนต์ ฯลฯ
- ง) ธุรกิจเกษตร และอุตสาหกรรมเกษตร เช่น การเลี้ยงสัตว์, การเพาะปลูกเชิงอุตสาหกรรม, การผลิตอาหารสัตว์, อุตสาหกรรมอาหารแช่แข็งเพื่อการส่งออก ฯลฯ
- จ) ธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้าง เช่น ปูนซีเมนต์, สุขภัณฑ์, วัสดุก่อสร้าง ฯลฯ

ซึ่งนอกจากจะเป็นการลด Bottle neck ได้แล้ว ยังทำให้พนักงานวิเคราะห์สินเชื่อเกิดการเรียนรู้ (Learning skill) ในหมวดธุรกิจนั้นๆ ได้ดียิ่งขึ้นและเป็นผู้ชำนาญการ (Experts) ต่อไป

ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อว่าสินเชื่อทุกๆ รายจะต้องผ่านการพิจารณาโดยองค์การบริหารความเสี่ยงสินเชื่อเสมอไป หากแต่หากเป็นสินเชื่อที่มีจำนวนรายมาก ๆ แต่ละรายมีจำนวน

เงินสินเชื่อไม่มากนัก เช่น สินเชื่อบุคคลเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย (Housing Loan) หรือสินเชื่อบุคคลเพื่อการบริโภค (Consumer Loan) เช่นนี้ก็ไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาโดยองค์การบริหารความเสี่ยงสินเชื่อหากแต่จะใช้กระบวนการถ่วงดุลอำนาจ (Check & Balance) ในทางสินเชื่อแทน

กระบวนการที่ว่าเป็นนี้จะให้อำนาจการพิจารณาสินเชื่อในกลุ่มรายย่อยที่กล่าวแล้วทั้งหมดอยู่กับหน่วยงานการตลาดสินเชื่อ เช่น สาขาทั้งสิ้น โดยจะจำกัดวงเงินสินเชื่อที่จะอนุมัติได้ไว้ไม่มากนักเช่น สาขามีอำนาจพิจารณาอนุมัติสินเชื่อบุคคลได้ภายในวงเงินไม่เกิน 3 ล้านบาท และจะต้องมีหลักประกันค้ำวงเงิน เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อสาขาได้อนุมัติสินเชื่อไปแล้วจะต้องส่งเรื่องเสนอต่อไปยังหน่วยงานในลำดับขั้นที่สูงขึ้น เช่นส่งไปยังสำนักงานเขตด้านสินเชื่อเพื่อให้สำนักงานเขตทบทวนอีกครั้งหนึ่งก่อนจ่ายเงินกู้ให้แก่ลูกค้าไป หากสำนักงานเขตพิจารณาแล้วเห็นว่าสินเชื่อที่เสนอมายู่ในเกณฑ์ที่พอรับความเสี่ยงได้ก็จะให้สัตยาบันแก่สินเชื่อรายดังกล่าว สาขาก็สามารถตั้งวงเงินกู้และให้ลูกค้าเบิกเงินที่กู้ยืมไปได้ แต่หากสำนักงานเขตพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยก็จะยับยั้งการให้สินเชื่อแก่ลูกค้ารายนั้น ๆ ต่อไป

เครื่องมือหนึ่งที่ธนาคารนำมาใช้กับสินเชื่อบุคคลรายย่อยที่มีวงเงินสินเชื่อไม่มากนักและมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ก็คือการพิจารณาสินเชื่อโดยการให้คะแนนปัจจัยต่างๆ ที่เป็นปัจจัยพิจารณาสินเชื่อ (มักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็นการทำ Rating score) โดยจะมีการทำแบบฟอร์มกำหนดหัวข้อต่าง ๆ ไว้ว่าจะต้องพิจารณาในหัวข้อใดบ้าง เช่น อาชีพของผู้กู้ , รายได้ต่อเดือน , ความมั่นคงของหน้าที่การงาน , อายุของผู้กู้ ฯลฯ และแต่ละหัวข้อนั้นก็จะมีช่องให้กรอกคะแนน ซึ่งอาจอยู่ระหว่าง 1- 5 แล้วแต่จะกำหนดไว้ (คะแนน 1 อาจเป็นคะแนนที่แสดงถึงความพึงพอใจน้อยที่สุดและคะแนน 5 อาจเป็นคะแนนที่พอใจมากที่สุด เป็นต้น) เมื่อพิจารณาให้คะแนนในทุกข้อที่กำหนดไว้แล้วก็จะรวมคะแนนเพื่อดูว่าผลรวมสุดท้ายจะพอรับความเสี่ยงให้ลูกค้ากู้ยืมเงินได้หรือไม่ วิธี Rating score นี้จะทำให้ธนาคารสามารถพิจารณาสินเชื่อรายย่อยที่แต่ละรายมีความคล้ายคลึงกันได้รวดเร็วมากขึ้นและมีมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ

(2) การทบทวนคุณภาพสินเชื่อ (Credit Review)

ถือเป็นกระบวนการทางสินเชื่อที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งมีผลโดยตรงต่อการจัดชั้นคุณภาพสินเชื่อ ที่เรียกว่าเป็น Classified Loan และเป็นมาตรการที่สำคัญของการตรวจสอบการอนุมัติสินเชื่อที่ได้ทำไปแล้วด้วย ความจริงแล้วการทบทวนคุณภาพสินเชื่อมิใช่เป็นแนวคิดใหม่หรือเป็นกระบวนการใหม่อย่างกรณีองค์การบริหารความเสี่ยงสินเชื่อแต่อย่างใด หากแต่ที่ผ่านมา

นั้นธนาคารมิได้ให้ความสนใจและเข้มงวดกับการทบทวนคุณภาพสินเชื่ออย่างจริงจัง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงและในกรณีที่มีการให้สินเชื่อโดยทุจริตแล้วการละเลยในเรื่องการสอบทานหรือการทบทวนคุณภาพสินเชื่อก็เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้และเมื่อเกิดแล้วก็ไม่อาจตรวจพบได้แต่เนิ่น ๆ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ทันเวลา จากผลพวงภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นธนาคารทั้งหลายก็พากัน"ปิดฝุ่น" หยิบเอาเรื่องการทบทวนคุณภาพสินเชื่อขึ้นมาพิจารณาใหม่เป็นวาระสำคัญเลยทีเดียว

การทบทวนคุณภาพสินเชื่อในปัจจุบันอาศัยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) เป็นอย่างมาก นั่นคือ เมื่อธนาคารสามารถรวบรวมฐานข้อมูลสินเชื่อ (Data Base) ได้ครบถ้วนแล้ว ก็จะอาศัยฐานข้อมูลเหล่านั้นติดตามควบคุมสินเชื่อในหัวข้อต่อไปนี้ได้โดยง่าย คือ

1) ติดตามจากผลการชำระหนี้ของลูกค้าหนี้

เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้แม้เพียงงวดแรกเท่านั้น ธนาคารก็จะสามารถทราบได้ทันทีและหนี้ดังกล่าวจะถูกจัดเป็นชั้นเอาใจใส่พิเศษ (Special Mention) ทันที ธนาคารจะเริ่มติดตามทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ซึ่งอาจทำโดยทางโทรศัพท์ หรือออกไปพบลูกหนี้โดยตรง และหากลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ต่อเนื่องกันถึง 3 งวดแล้ว ลูกหนี้ก็จะถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์ต่ำกว่ามาตรฐาน (Sub Standard) และธนาคารจะออกหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้โดยธนาคารหรือทนายความก็แล้วแต่กรณี และหากยังไม่ชำระหนี้ถึง 6 งวดแล้ว ลูกหนี้ก็จะถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์สงสัยจะสูญ (Doubtful Lost) และถูกดำเนินคดีทันที ในบางธนาคารอาจมีองค์กรบริหารหนี้ค้างชำระเป็นพิเศษอย่างที่เราเรียกกันว่า "Bad Bank" เพื่อทำหน้าที่ติดตามแก้ไขหนี้ที่มีปัญหาเหล่านี้โดยเฉพาะเจาะจงก็ได้

2) ติดตามจากยอดรวมการใช้วงเงินสินเชื่อทั้งสิ้นของลูกค้าหนี้ (Credit Exposure Review)

การติดตามในลักษณะนี้ เป็นการดูคุณภาพรวมของสินเชื่อทุกวงเงินที่ลูกค้านำมาใช้กับธนาคารโดยจะไม่ดูเพียงผลการชำระหนี้ในวงเงินใดวงเงินหนึ่งอย่างกล่าวไว้ข้างต้นเท่านั้น แต่จะดูทุกวงเงินประกอบกันไป และบางครั้งหากลูกค้ามีสินเชื่อกับธนาคารในลักษณะของกลุ่มบริษัทแล้วแม้ตามกฎหมายจะถือว่าเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกันก็ตามแต่ในทางสินเชื่อก็ยัง

ถือว่าบริษัทเหล่านั้นเป็นกิจการในเครือเดียวกัน หากบริษัทใดบริษัทหนึ่งในกลุ่มตกต่ำลงและไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้วก็ย่อมมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและเครดิตของบริษัทอื่นในกลุ่มเดียวกันด้วยแม้บริษัทหลังนั้นจะมีได้ค้างชำระหนี้กับธนาคารเลยก็ตาม

3) ติดตามสำรวจราคาประเมินหลักประกัน

ปัจจุบันนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องสำรวจและประเมินราคาหลักประกันใหม่ทุกปี ในการประเมินดังกล่าวนั้นจะต้องทำโดยผู้ประเมินอิสระภายนอกและต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นบริษัทในเครือของธนาคาร หากธนาคารไม่ดำเนินการแล้วก็ไม่สามารถนำราคาประเมินหลักประกันเดิมนั้นมาใช้คำนวณเงินสำรองเพื่อหนี้สงสัยจะสูญตามเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดได้ นั่นคือ จะทำให้ธนาคารต้องเพิ่มเงินสำรองเข้าไปในหนี้แต่ละรายที่มีได้มีการทบทวนราคาประเมินนั้น มีผลทำให้กำไรของธนาคารต้องลดน้อยลงไปอันจะมีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของธนาคารโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ในหลายธนาคารก็มีเกณฑ์ภายในของธนาคารเองที่จะต้องมีการประเมินราคาหลักประกันใหม่อยู่เสมอและบ่อยครั้งยิ่งกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยซ้ำเพราะธนาคารตระหนักดีว่าราคาประเมินหลักประกันเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวขึ้นลงอยู่เสมอและเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดแนวทางที่ธนาคารจะใช้แก้ไขปัญหาในกรณีที่หนี้รายนั้นไม่สามารถชำระหนี้คืนได้

สำหรับกฎเกณฑ์การประเมินราคาหลักประกัน และกระบวนการประเมินราคา ฯลฯ จะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

2.4 มาตรการสอบทานเงินให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

2.4.1 การสอบทานโดยธนาคารแห่งประเทศไทย²¹

²¹ เพ็ญวรรณ ทองดีแท้, "การตรวจสอบการทุจริตในสถาบันการเงิน," เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการตรวจสอบการทุจริตในสถาบันการเงิน ศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจและการฟอกเงิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2544, หน้า 14-23.

อำนาจการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นอาศัยบทบัญญัติของมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ เป็นสำคัญ นั่นคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์เพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ได้ หรือจะมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งพนักงานของธนาคารเป็นผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ก็ได้ แต่ไม่ว่ากรณีใดผู้ตรวจการที่ตั้งขึ้นนี้จะทำการตรวจเพื่อทราบกิจการและทรัพย์สินของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะมิได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีตามที่มาตรา 35(3) บัญญัติเอาไว้

จึงมีข้อสังเกตจากมาตรา 24 ที่น่าสนใจดังนี้คือ

1. แม้กฎหมายจะบัญญัติไว้เพียงว่าผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่หลักคือเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์เท่านั้นก็ตามและผู้ตรวจการฯ ก็สามารถตรวจสอบการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ได้เพราะสินเชื่อถือเป็นสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์อย่างหนึ่ง

2. แต่มาตรา 24 ก็วางกรอบจำกัดไว้ว่าผู้ตรวจการฯ จะทำการตรวจสอบกิจการหรือทรัพย์สินของลูกค้านาคารรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้ คงได้แต่ตรวจสอบการให้สินเชื่อของธนาคารในลักษณะภาพรวมเท่านั้น และคงตรวจสอบแต่เพียงว่าธนาคารพาณิชย์นั้นได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดข้อบังคับและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น โดยที่จะไม่เข้าไปตรวจในรายละเอียดของสินเชื่อแต่ละราย

3. อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการฯ ก็อาจทำการตรวจสอบฐานะหรือการดำเนินงานของลูกค้านี้เป็นการเฉพาะรายได้หากว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าธนาคารพาณิชย์จะกระทำการให้สินเชื่อในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้คือ

- ให้สินเชื่อหรือลงทุนเกินอัตราที่กำหนด
- ให้สินเชื่อในลักษณะที่สังเกตเห็นได้ว่าจะเรียกคืนไม่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
- ให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการที่ธนาคารหรือกรรมการมีส่วนเกี่ยวข้อง

- ให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นในปริมาณเกินสมควรหรือมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดพิเศษไปจากปกติ

ในการที่จะดำเนินการตรวจสอบลูกหนี้เป็นการเฉพาะรายเช่นว่านี้ ผู้ตรวจการฯ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสียก่อน (มาตรา 35 พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ฯ)

ที่กล่าวมาแล้วนี้เป็นอำนาจโดยทั่วไปที่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้ควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ แต่ต่อมาหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มความสำคัญในการสอบทานการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การสอบทานเงินให้สินเชื่อและภาระผูกพันของธนาคารพาณิชย์มาอย่างต่อเนื่องและได้ออกกฎเกณฑ์กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบทานเงินให้สินเชื่อตามหลักเกณฑ์ ดังนี้²²

1. ธนาคารพาณิชย์ต้องสอบทานเงินให้สินเชื่อทั้งสิ้น ได้แก่ เงินให้กู้ยืม เงินเบิกเกินบัญชี ลูกหนี้ และการให้เครดิตในรูปแบบอื่น รวมทั้งภาระผูกพันทั้งในและนอกงบการเงิน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการควบคุมการบริหารความเสี่ยง

2. ธนาคารพาณิชย์ต้องจัดทำแผนงานการสอบทานสินเชื่อประจำปี และเสนอให้คณะกรรมการของธนาคารพาณิชย์ให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้ ธปท. ภายใน 30 วัน นับจากวันสิ้นปีปฏิทิน และให้รายงานความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการสอบทานสินเชื่อให้คณะกรรมการทราบทุกไตรมาส พร้อมทั้งจัดเก็บเอกสารของลูกหนี้ทุกรายที่มีการสอบทานสินเชื่อครบถ้วนและงานต่อการตรวจสอบของ ธปท. ทั้งนี้ กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์จัดทำแผนงานดังกล่าว สำหรับดาร์ปฏิบัติงานสอบทานสินเชื่อในปี 2546 เป็นต้นไป

3. ธนาคารพาณิชย์ต้องสอบทานลูกหนี้ทุกรายที่มียอดหนี้คงค้าง ณ วันสิ้นปีปฏิทิน

²² ธนาคารแห่งประเทศไทย, "หนังสือที่ ธปท.สนส.(21) ว.2177/2545 เรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์การสอบทานเงินให้สินเชื่อและภาระผูกพัน และแบบรายงานที่เกี่ยวข้อง," 20 กันยายน 2545. [Online] Available from: [http://www.bot.or.th/bothomepage/notification/fsupv/Notification_Index.asp?instType=B\[2002.August.22\]](http://www.bot.or.th/bothomepage/notification/fsupv/Notification_Index.asp?instType=B[2002.August.22])

โดยต้องสอบทานลูกหนี้รายตัวอย่างน้อย 1 ครั้ง ในรอบ 1 ปีปฏิทิน ทั้งนี้ ธนาคารพาณิชย์อาจสอบทานลูกหนี้รายเดียวกันมากกว่า 1 ครั้ง ในรอบ 1 ปีปฏิทินก็ได้ ตามสถานะและสภาพปัญหาของลูกหนี้แต่ละราย ยกเว้นลูกหนี้ต่อไปนี้

1) ลูกหนี้ที่ได้ดำเนินการจนถึงที่สุดแล้ว ซึ่งรวมถึงลูกหนี้ที่คาดว่าจะไม่สามารถเรียกเก็บหนี้ได้เพิ่มเติมอีก และเป็นที่น่าเชื่อว่า สถานะของลูกหนี้จะไม่มีเปลี่ยนแปลงการจัดชั้นและการกันเงินค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ

2) ลูกหนี้รายใหม่ที่เพิ่งได้รับอนุมัติสินเชื่อในปีปฏิทินนั้น เว้นแต่ รายที่มีปัญหาในการชำระคืนเงินต้นและหรือดอกเบี้ย หรือระดับคุณภาพของลูกหนี้ได้ลดต่ำลงอย่างมีนัยสำคัญสำหรับลูกหนี้รายย่อยที่มีวงเงินหรือยอดหนี้คงค้างต่ำกว่า 5 ล้านบาท ธนาคารพาณิชย์สามารถเลือกสอบทานสินเชื่อ โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างตามที่วิธีการทางสถิติที่เชื่อถือได้ โดยในการสุ่มตัวอย่างดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์ต้องจัดให้ระดับความเชื่อมั่นและความถูกต้องของวิธีการสุ่มตัวอย่างตามหลักวิชาการที่สามารถอธิบายได้ ทั้งนี้ ธนาคารพาณิชย์อาจแบ่งกลุ่มลูกหนี้ตามประเภทหรือวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงิน เช่น ลูกหนี้อัตราดอกเบี้ย ลูกหนี้สินเชื่อเพื่อการเคหะ และลูกหนี้สัญญาเช่าซื้อ เป็นต้น เพื่อทำการสุ่มตัวอย่างลูกหนี้ที่จะทำการสอบทานสินเชื่อก็ได้

อนึ่ง ธปท.อาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินการสอบทานลูกหนี้รายย่อยในจำนวนรายที่กำหนด ซึ่งคำนวณเป็นอัตราร้อยละของจำนวนรายของลูกหนี้รายย่อยหรือยอดหนี้คงค้างของลูกหนี้รายย่อยหรือกลุ่มลูกหนี้รายย่อยได้

3. เมื่อมีการสอบทานสินเชื่อของลูกหนี้รายใด ธนาคารพาณิชย์ต้องสอบทานภาระผูกพันที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อสำหรับลูกหนี้รายนั้น โดยให้แสดงภาระผูกพันตามการจัดชั้นของสินเชื่อ นอกจากนี้ ให้ทำการสอบทานภาระผูกพันที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อของลูกค้ำที่ไม่มียอดคงค้างของเงินให้สินเชื่อ 20 รายแรกที่มียอดสูงสุดด้วย

4. เพื่อให้การสอบทานสินเชื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการประเมินคุณภาพของกระบวนการอำนวยการสินเชื่อ และเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์สามารถทราบปัญหาของลูกหนี้และเข้าไปร่วมแก้ปัญหาเกี่ยวกับลูกหนี้ก่อนที่ลูกหนี้นั้นจะกลายเป็นหนี้ด้อยคุณภาพ จึงให้ธนาคารพาณิชย์ทำการสอบทานสินเชื่อในเชิงคุณภาพตามขอบเขตและแนวทางขั้นต่ำ ดังนี้

1) การสอบทานการให้สินเชื่อตามนโยบายของธนาคารพาณิชย์ ขั้นตอนและความถูกต้องของกระบวนการพิจารณาและอนุมัติสินเชื่อที่สอดคล้องกับระเบียบ/คำสั่งในการปฏิบัติงานและระดับการอนุมัติสินเชื่อตามที่ได้มอบอำนาจไว้

2) ความครบถ้วนสมบูรณ์ของเอกสารประกอบการให้สินเชื่อตามลักษณะการให้สินเชื่อแต่ละประเภท/กลุ่ม/รายลูกหนี้ โดยเฉพาะความครบถ้วนและการมีผลบังคับในทางกฎหมายของสัญญาเงินกู้และหลักประกัน

3) การสอบทานการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ในลักษณะต่อเนื่อง เช่น การวิเคราะห์กระแสเงินสดของลูกหนี้ หรือการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญ (Ratio) ต่างๆ จากข้อมูลที่ได้จากงบการเงินล่าสุดที่ลูกหนี้มีอยู่และการวิเคราะห์ผลการประกอบการของลูกหนี้ เป็นต้น

4) ความถูกต้องในการจัดชั้นสินทรัพย์ การบันทึกข้อมูลหลักประกันที่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและข้อกำหนดของทางการ และการกันเงินค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ

5) การดำเนินการกับลูกหนี้ที่มีปัญหาในการชำระหนี้ โดยให้ระบุสถานะหรือขั้นตอนที่ธนาคารพาณิชย์กำลังดำเนินการกับลูกหนี้ดังกล่าว เช่น อย่างระหว่างการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ หรืออยู่ระหว่างฟ้องร้องดำเนินคดี (ระบุขั้นตอน) หรืออยู่ระหว่างบังคับหลักประกัน เป็นต้น พร้อมทั้งรายละเอียดการดำเนินการพอสังเขป

6) ธนาคารพาณิชย์ต้องดำเนินการสอบทานสินเชื่อ โดยกระบวนการอิสระแยกต่างหากจากกระบวนการให้สินเชื่อ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้สอบทานสินเชื่อไว้ให้ชัดเจน ซึ่งจะต้องไม่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ รวมทั้งการประเมินราคาหลักประกัน

สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่มีข้อจำกัดด้วยบุคลากรธนาคารแห่งประเทศไทย จะผ่อนผันเป็นการชั่วคราวให้ธนาคารพาณิชย์นั้นสามารถมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่สินเชื่อหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งดูแลการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้รายนั้นโดยตรง ทำการสอบทานลูกหนี้รายนั้นได้ จนกว่าธนาคารพาณิชย์นั้นจะสามารถแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรดังกล่าว

หรือธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้แจ้งให้ถือปฏิบัติในเรื่องความเป็นอิสระของผู้ทำหน้าที่สอบทานสินเชื่อต่อไป

2.4.2. การสอบทานโดยผู้ตรวจสอบภายในของธนาคารพาณิชย์²³

ปัจจุบันนี้การตรวจสอบภายในได้รับการวางลำดับความสำคัญเป็นอย่างสูงและเป็นที่ยอมรับว่าหากธนาคารพาณิชย์ใดต้องการจะปรับกระบวนการดำเนินงานให้เป็นมาตรฐานระดับสากลเทียบเท่าในนานาอารยประเทศแล้ว ธนาคารนั้นจะต้องมีโครงสร้างองค์การตาม Organization Chart ที่แสดงตำแหน่งของโครงสร้างทางการตรวจสอบภายในไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย

- คณะกรรมการตรวจสอบ
- องค์กกรอิสระภายในที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ
- สายงานบังคับบัญชาของหน่วยงานตรวจสอบที่จะต้องเป็นอิสระจากสายงาน

บังคับบัญชาปกติของธนาคาร

คณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ประกอบด้วยกรรมการของธนาคารจำนวน 3-5 คน ที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นให้ทำหน้าที่ตรวจสอบงานภายในของธนาคารทั้งสิ้นโดยอาศัยหน่วยงานตรวจสอบภายในของธนาคารเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบและออกรายงานแสดงผลการตรวจสอบในด้านต่างๆ เสนอให้คณะกรรมการตรวจสอบพิจารณา คณะกรรมการตรวจสอบส่วนใหญ่จะเป็นกรรมการที่มาจากบุคคลภายนอกที่ไม่มีผลประโยชน์ส่วนได้เสียกับธนาคารโดยตรงและคณะกรรมการตรวจสอบจะต้องไม่มีทั้งอำนาจทางการบริหาร (Executive Power) และบทบาทการบังคับบัญชา (Supervisory Role) ด้วย

คณะกรรมการตรวจสอบของธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องมีเสมอเพราะธนาคารพาณิชย์มีฐานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัดและทั้งหมดจดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2541 บังคับให้ทุกบริษัทต้องจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นคณะหนึ่งเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทให้ได้มาตรฐานและเป็นไปในแนวทางที่ถูก

²³ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, "รายงานศึกษาวิจัย เรื่อง ระบบการตรวจสอบการทุจริตในสถาบันการเงิน," สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, หน้า 35.

ต้องและกรรมการตรวจสอบนี้จะต้องมีคุณสมบัติและขอบเขตการดำเนินงานตามที่ตลาดหลักทรัพย์กำหนด

ความมุ่งหมายของการมีคณะกรรมการตรวจสอบตามหลักการสากลนั้นก็เพื่อช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการธนาคาร (Board of Directors) ในเรื่องที่สำคัญๆ รวมทั้งการตรวจสอบการอนุมัติสินเชื่อด้วย

อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการตรวจสอบจะไม่สามารถลงลึกไปถึงรายละเอียดของสินเชื่อแต่ละรายได้ ฉะนั้น จึงมองเพียงกว้างๆ ในลักษณะว่าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ (Compliance with law and regulations) ครบถ้วนแล้วหรือไม่มากกว่า

การตรวจสอบภายในโดยละเอียดจึงมักจะเป็นหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน (Internal Auditor) เสียมากกว่า โดยธนาคารมักจัดตั้งให้เป็นองค์กรงานระดับฝ่าย (Department) ที่มีความพร้อมทั้งบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานนี้สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และเต็มประสิทธิภาพ

ซึ่งอาจแยกประเภทของการตรวจสอบภายในนี้ออกได้เป็น²⁴

1. การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing)
2. การตรวจสอบการปฏิบัติการ (Operational Auditing)
3. การตรวจสอบการบริหาร (Management Auditing)
4. การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด (Compliance Auditing)
5. การตรวจสอบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Auditing)
6. การตรวจสอบพิเศษ (Special Auditing)

ส่วนการตรวจสอบการให้สินเชื่อนั้นเป็นการผสมผสานการตรวจสอบทางการเงิน , ทาง การปฏิบัติการ , และการปฏิบัติตามข้อกำหนดเข้าด้วยกัน และบางครั้งยังเป็นการตรวจสอบการบริหารว่าได้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่ออย่างสมเหตุสมผลเพียงใดหรือไม่ด้วย

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-80.

ในการตรวจสอบสินเชื่อนั้น ผู้ตรวจสอบจะต้องตรวจทานความถูกต้องของสินเชื่อที่ให้ไปแล้วในหัวข้อต่าง ๆ ได้แก่

- ธุรกิจที่อนุมัติสินเชื่อให้ไปแล้วนี้ถูกต้องตามประเภทธุรกิจที่ธนาคารมีนโยบายให้การสนับสนุน หรือต้องห้ามมิให้ปล่อยสินเชื่อเพราะเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงตามนโยบายควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารหรือไม่ เพียงใด

- วัตถุประสงค์ของการกู้ยืมเป็นเหตุเป็นผลกับประเภทของสินเชื่อที่อนุมัติหรือไม่ เช่น กู้ยืมไปเพื่อปลูกสร้างอาคารโรงงานก็ควรจะใช้สินเชื่อประเภทเงินกู้ระยะยาวที่มีการทยอยเบิกเงินกู้ไปเป็นงวดตามผลงานการก่อสร้าง ฉะนั้นหากสินเชื่อที่ให้เป็นเงินกู้ระยะสั้นที่เบิกถอนเงินไปคราวเดียวทั้งจำนวน เช่นนี้ก็แสดงความผิดปกติของสินเชื่อนั้นได้

- ประเภทสินเชื่อที่ได้รับไปเป็นเหตุเป็นผลกับความต้องการใช้เงินของลูกค้าหรือไม่ เช่น ธุรกิจของลูกค้าเป็นการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพื่อจำหน่ายภายในประเทศ วงเงินที่สมควรจะได้รับคือวงเงิน Letter of Credit แต่หากสินเชื่อที่ให้ไปเป็นวงเงินกู้เบิกเกินบัญชี เช่นนี้ก็ถือว่าการให้สินเชื่อนั้นไม่ถูกต้องสมควรแล้ว

- จำนวนเงินหรือวงเงินสินเชื่อที่ให้เหมาะสมเพียงพอกับธุรกิจของลูกค้าหรือไม่ เช่น ลูกค้ามียอดขายสินค้าเพียงปีละ 100 ล้านบาท แต่มีการให้สินเชื่อเพื่อซื้อสินค้ามาเตรียมไว้เพื่อจำหน่ายมากถึง 200 ล้านบาท เช่นนี้ก็จะเป็นว่าลูกค้าได้รับสินเชื่อไปมากกว่าที่จะใช้กับธุรกิจปกติแล้วและเงินส่วนที่เกินไปจากความต้องการตามปกตินี้ลูกค้าก็มักจะนำไปใช้ในกิจการอื่นที่มีใช้กิจการอันก่อรายได้ เช่นเอาไปซื้อที่ดินเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร หรือนำไปใช้จ่ายฟุ่มเฟือย เป็นต้น และในที่สุดก็จะไม่สามารถชำระหนี้คืนธนาคารได้

- กำหนดชำระหนี้คืนเหมาะสมกับรายได้ของลูกค้าหนี้หรือไม่ เช่น ลูกค้ามีเงินเดือนประจำเพียงเดือนละ 10,000 บาท แต่ต้องผ่อนชำระเงินกู้ถึงเดือนละ 8,000 บาท เช่นนี้ก็จะเห็นว่าอีกไม่ช้าลูกค้าก็จะไม่สามารถผ่อนชำระคืนตามที่กำหนดไว้ได้และจะกลายเป็นสินเชื่อที่มีปัญหากับธนาคารในที่สุด

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

2.5.1 ความหมายของคำว่า “บริษัทภิบาลที่ดี”²⁵

สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย ได้ให้ความหมายไว้ว่า “บริษัทภิบาลที่ดี หมายถึง หลักในการบริหารจัดการธุรกิจทุกประเภท ทุกขนาดให้เติบโตอย่างมั่นคง ด้วยการสร้างกลไกควบคุมการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน คู่ค้า ลูกค้า ตลอดจนรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม”

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “บริษัทภิบาลที่ดี หมายถึง การบริหารจัดการธุรกิจที่เป็นธรรม โปร่งใส และเสมอภาคโดยผู้ที่มีอำนาจบริหาร และอำนาจในการตัดสินใจในธุรกิจนั้น ๆ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และผลการกระทำของตนต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัท (stake holders) ทุกฝ่าย ซึ่งรวมถึง ผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ พนักงาน รัฐ ลูกค้า ตลอดจนประชาชนทั่วไป คณะกรรมการ (Board) มีหน้าที่ตรวจสอบ (Monitor) การบริหารงานของผู้บริหาร (Management) ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของบริษัท ในขณะที่ผู้บริหารเองก็ต้องบริหารธุรกิจเพื่อที่จะสร้างผลกำไรให้แก่บริษัท ซึ่งมีผู้ถือหุ้นทุกฝ่ายเป็นเจ้าของโดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ถือหุ้นรายใหญ่และรายย่อย ในขณะเดียวกันทั้งกรรมการและผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียรายอื่นกับบริษัทด้วย”

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้ให้ความหมายไว้ว่า “บริษัทภิบาลที่ดี หมายถึง ระบบการบริหาร และควบคุมการดำเนินงาน ภายในของบริษัท เพื่อให้บริษัทสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งในหลักการแล้ว บริษัทควรจะดำเนินงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้นในระยะยาว”

จากความหมายทั้งสามของคำว่าบริษัทภิบาลที่ดี หรือ Good Corporate Governance นั้น จะเห็นว่าต่างให้ความหมายโดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทยเห็นว่า บริษัทภิบาลที่ดีเป็นหลักการในการบริหารจัดการธุรกิจ ในขณะที่ TDRI เห็นว่าเป็นการบริหารจัดการธุรกิจ ส่วนจากรายงานการศึกษาของสำนักงานคณะ

²⁵ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ, “Good Corporate Governance,” รายงานวิชาการกฎหมายการค้าและการลงทุนปีการศึกษา 2545, หน้า 1-6.

กรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเห็นว่า เป็นระบบการบริหารและควบคุมการดำเนินการของบริษัท อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นหลักการหรือการบริหารจัดการ หรือว่าเป็นระบบการบริหารและควบคุมก็ดี สิ่งเหล่านี้ต่างต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความเสมอภาคต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในบริษัท โดยผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจในบริษัทต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ดังกล่าว

สำหรับทางฝ่ายผู้วิจัยเห็นว่า “บรรษัทภิบาลที่ดี” หมายถึง การบริหารจัดการธุรกิจที่ดี โดยการบริหารจัดการดังกล่าวต้องประกอบด้วยหลักการในเรื่องความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาคต่อผู้มีส่วนได้เสียในองค์กรธุรกิจทุกฝ่าย ทั้งนี้ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในองค์กรธุรกิจดังกล่าวเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อหน้าที่ดังกล่าว

แนวคิด Good Corporate Governance หรือ บรรษัทภิบาลที่ดี มีต้นแบบจากประเทศแถบตะวันตก สิ่งสำคัญที่ผลักดันให้เกิดแนวคิดบรรษัทภิบาลก็คือ บทเรียนจากความเสียหายของธุรกิจหลายต่อหลายแห่ง ซึ่งเกิดจากการไร้ประสิทธิภาพของกลไกตรวจสอบการทำงานของผู้มีอำนาจในบริษัท ทำให้วงการธุรกิจพยายามคิดค้นระบบที่ช่วยสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของบริษัท โดยสร้างกลไกตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีอำนาจสำคัญ ๆ ในบริษัท คือ ผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ และฝ่ายบริหาร ซึ่งกลไกนี้ต่อมาได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นหัวใจสำคัญของหลัก Corporate Governance หรือ บรรษัทภิบาล หลักในการบริหารจัดการเพื่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพของธุรกิจที่รู้จักกันในปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยนั้น จากการที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินอื่น ๆ ในรอบระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 สถาบันการเงินหลายแห่งในตลาดการเงินของประเทศไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ต่างประสบวิกฤตการณ์อย่างรุนแรงจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น การบริหารงานที่ผิดพลาด การทุจริตของผู้บริหารสถาบันการเงินโดยอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการ มีผู้ให้ข้อสังเกตและควรจะได้นำมากล่าวอ้างในวิทยานิพนธ์นี้ว่า²⁶ “วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจไทยในปี 2540 นอกจากมีสาเหตุมาจากการดำเนินนโยบายทางด้านมหภาคที่ผิดพลาด ความอ่อนแอในระบบการเงินของประเทศ และภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในกลุ่มธุรกิจ

²⁶ วีระพงษ์ บุญญภาส และคณะ, “รายงานวิจัย เรื่องระบบการตรวจสอบการทุจริตในสถาบันการเงิน,” หน้า 23.

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

กำกับและควบคุม ดูแลผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ไม่ให้ดำเนินการในทางที่ไม่ชอบไม่ควรได้ ฉะนั้นจึงเกิดกระแสการนำเอาทฤษฎีและแนวคิดเพื่อให้มีการกำกับดูแลที่ดีโดยอาศัยหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของธนาคารพาณิชย์ด้วย แม้กระทั่งธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรผู้กำกับควบคุมการดำเนิน กิจกรรมของธนาคารพาณิชย์ยังได้กำหนดเป็นนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์จัดให้มีระบบการบริหารการจัดการที่ดี มีความโปร่งใสและที่สำคัญที่สุดต้องจัดการส่งเสริมให้สถาบันการเงินให้ความสำคัญกับหลักของธรรมาภิบาลภายในองค์กร²⁸ ถึงประโยชน์ที่จะเกิดกับสังคมโดยรวมอีกด้วย แนวความคิดเรื่อง Good corporate governance นี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่า "บริษัท" เป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยมีผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของร่วมกัน และมีวัตถุประสงค์จะแสวงหากำไรจากการประกอบธุรกิจ แต่ผู้ถือหุ้นมิได้บริหารกิจการเอง แต่แต่งตั้งกรรมการให้เป็นผู้แทนในการบริหารกิจการ "corporate governance" ก็คือ การบริหารจัดการธุรกิจที่เป็นธรรมและโปร่งใส โดยมีผู้มีอำนาจบริหารและอำนาจในการตัดสินใจในธุรกิจนั้น ๆ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และผลการกระทำของตนต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัท (Stakeholders) ทุกฝ่าย รวมถึงผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ พนักงาน รัฐ ลูกค้า ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป คณะกรรมการ (Board) มีหน้าที่ตรวจตรา (Monitor) การบริหารงานของผู้บริหาร (Management) ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของบริษัท ในขณะที่ผู้บริหารเองก็ต้องบริหารธุรกิจเพื่อที่จะสร้างผลกำไรให้แก่บริษัท ซึ่งมีผู้ถือหุ้นทุกฝ่ายเป็นเจ้าของโดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ถือหุ้นรายใหญ่และรายย่อย ในขณะเดียวกันทั้งกรรมการและผู้บริหารมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นกับบริษัทด้วย²⁹

2.5.2 หลักการเกี่ยวกับบรรษัทภิบาลที่ดี

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าบรรษัทภิบาลภาคเอกชนที่ต้นนั้นจึงมีรากฐานอยู่บนหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ³⁰

²⁸ ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล, "เศรษฐกิจการเงินไทย : ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานสาธารณะ คำกล่าวของผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อ 27 ธันวาคม 2543 ในวาระโอกาสที่เข้าสู่ศักราชใหม่," มติชน (3 มกราคม 2544): 16.

²⁹ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และ วิจิตกนก จิตมั่นในธรรม, การคอร์รัปชันในภาคธุรกิจกับบริษัทภิบาลในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร, 2543), หน้า 2-3.

³⁰ TDR, "Good Corporate Governance," [Online] Available from: [http://www.thaicg.org//TDRIF\[2003, January 14\]](http://www.thaicg.org//TDRIF[2003, January 14])

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

เลือกตั้งกรรมการ ในการเปลี่ยนหรือปลดกรรมการ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำคัญของธุรกิจ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของบริษัท (Access to information)

หลักปฏิบัติต่าง ๆ ในการบริหารจัดการธุรกิจแบบบรรษัทภิบาล หรือ Corporate Governance เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม แนวคิดการบริหารธุรกิจที่เรียกว่าหลักบรรษัทภิบาล มองว่า ธุรกิจจะอยู่รอดและเติบโตได้อย่างมั่นคงต้องพึ่งพาบุคคลหลายกลุ่ม นับตั้งแต่ผู้ถือหุ้น ซึ่งเปรียบเหมือนเจ้าของบริษัท เจ้าหนี้เป็นผู้ให้กู้ยืมเงินมาลงทุนในกิจการ คณะกรรมการบริษัทเป็นผู้ดูแลในระดับนโยบาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำนโยบายมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม และพนักงานระดับต่าง ๆ เป็นผู้ลงมือลงแรงในระดับปฏิบัติการ คู่ค้าเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในทางธุรกิจ ลูกค้าเป็นผู้อุดหนุนสินค้าหรือบริการ รวมทั้งชุมชนและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีส่วนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของบริษัท ไม่ว่าจะในทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น การบริหารธุรกิจด้วยหลักบรรษัทภิบาลต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้นั่นเอง

บริษัทที่มีบรรษัทภิบาลจะมีกรรมการและผู้บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และสุจริต มีขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานที่โปร่งใส สอบทานได้ และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียกับบริษัททุกรายอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เอาเปรียบผู้ที่ด้อยโอกาสกว่า

จากที่กล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การมีการกำกับดูแลจัดการที่ดีหรือบรรษัทภิบาล จะเป็นการสร้าง "ภูมิคุ้มกัน" ให้แก่บริษัทต่อการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้น การสร้างภูมิคุ้มกันดังกล่าวนี้มีฐานบนหลักการของความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของกรรมการ ในฐานะของตัวแทนผู้ถือหุ้นทุกรายที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างจริงจัง และดำเนินการด้วยความรอบคอบ และมีระมัดระวังหลักการของความโปร่งใสที่จะช่วยส่งเสริมให้ระบบการตรวจสอบภายในองค์กร มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อที่จะให้ผู้ถือหุ้นมีความมั่นใจว่า การบริหารจัดการของบริษัทนั้นเป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่บริษัท มิใช่ผลประโยชน์เฉพาะแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่บางราย และช่วยป้องกันการทุจริตและข้อโกงในบริษัทอีกด้วย สุดท้ายหลักการของความเท่าเทียมกัน จะรับรองว่าผู้ถือหุ้นทุกรายไม่ว่าใหญ่หรือเล็กจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม

2.5.3 ปัจจัยด้านกฎหมายที่ก่อให้เกิดบรรษัทภิบาลที่ดี

การที่บริษัทจะมีบรรษัทภิบาลที่ดีหรือ Good Corporate Governance หรือไม่ นั้นย่อมเกิดจากข้อกำหนดของกฎหมายส่วนหนึ่ง และเกิดจากความสมัครใจของบริษัทอีกส่วน

หนึ่ง ฉะนั้นการที่จะทำให้เกิด Good Corporate Governance ในบริษัทจึงต้องอาศัยแนวทาง บังคับตามกฎหมาย (mandatory approach) อันได้แก่ การออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้กรรมการและผู้บริหารต้องปฏิบัติตาม และต้องสร้างแนวทางแบบสมัครใจ (voluntary approach) เพื่อสนับสนุน และผลักดันให้กรรมการ และฝ่ายบริหารตระหนักในการเสริมสร้างให้มี Good Corporate Governance แบบสมัครใจ

การที่จะทำให้ปัจจัยทางกฎหมายมีผลในทางปฏิบัติจะต้องมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอ มีการติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายไม่ว่าจะโดยผู้ถือหุ้น หรือทางการ และมีกระบวนการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง อนึ่ง การจะมี Good Corporate Governance นั้น สิ่งสำคัญต้องเกิดจากความตั้งใจหรือสำนึกของผู้ปฏิบัติเอง และไม่มีรูปแบบไหนที่ดีที่สุดสำหรับทุกกิจการ ดังนั้น การบังคับผ่านกฎหมายจึงไม่ใช่วิธีที่มีประสิทธิภาพเสมอไป เพราะกฎหมายสามารถมีผลครอบคลุมได้เพียงในวงกว้างเท่านั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเหมาะกับเรื่องที่เป็นพื้นฐานขั้นต่ำ ซึ่งถ้าไม่ทำแล้วจะมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในวงกว้าง โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นไม่มีอำนาจขอให้แก้ไขด้วยตนเอง ทั้งนี้กฎหมายควรมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำทั้งในเรื่องสิทธิพื้นฐานของผู้ถือหุ้น หน้าที่ของฝ่ายบริหาร และการเปิดเผยข้อมูล อีกทั้ง สามารถอำนวยความสะดวกให้มีการตรวจสอบ และสามารถเปิดช่องให้ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิสามารถเรียกร้องความเสียหายหรือการแก้ไขอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 กรณีข้างต้น ได้แก่ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ยังมีช่องโหว่อยู่ประการ กล่าวคือ ในเรื่องของการใช้มาตรฐานความระมัดระวัง สอดส่องดูแล กฎหมายกำหนดไว้เพียงว่ากรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง ซื่อสัตย์ สุจริต แต่ก็ไม่ได้มีแนวทางว่ามาตรฐานที่ว่านี้หมายถึงอะไร หากเทียบกับของต่างประเทศ นั้นจะมีแนวคำพิพากษาไว้ชัดเจน เช่น ในเรื่องหลักความระมัดระวัง กรรมการต้องแสดงได้ว่าได้ตัดสินใจบนพื้นฐานข้อมูลที่เพียงพอ (Informed basis) แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองกรรมการว่าสามารถใช้ข้อมูลที่ฝ่ายจัดการเสนอก็ได้ ถ้าไม่มีเหตุอันควรรู้ว่าข้อมูลนั้นไม่ถูกต้อง

สำหรับกฎหมายไทย ในเรื่องหน้าที่ของกรรมการบริษัทที่จะต้องให้ความระมัดระวังได้ถูกบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 85 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า "ในการดำเนินกิจการของบริษัท กรรมการ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของบริษัทตลอดจนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและระมัดระวังที่กรรมการจะพึงใช้ในการบริหารกิจการนั้น" การที่มาตรา 85 ไม่ได้บัญญัติ

มาตรฐานของเกณฑ์ในการจัดระดับความระมัดระวัง จึงเป็นของใหม่ที่ศาลจะต้องใช้ดุลยพินิจในการตีความตามข้อเท็จจริงของคดีนั้น ๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป

อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 มาตรา 1168 ได้บัญญัติหน้าที่ของกรรมการบริษัทเอกชนไว้ว่า "ในอันที่จะประกอบกิจการของบริษัทนั้น กรรมการต้องให้ความเชื่อเพื่อสอดส่องอย่างบุคคลค้าขายผู้ประกอบด้วยความระมัดระวัง มาตรา 1168 นี้ได้วางเกณฑ์การวัดความระมัดระวังสอดส่องดูแล "อย่างบุคคลค้าขายผู้ประกอบ" (a careful business man) ดังนั้นการใช้ความระมัดระวังของกรรมการตามวรรคแรกของมาตรา 1168 ต้องใช้มาตรฐานของผู้ประกอบการค้าแต่มิใช่พิจารณาจากระดับความรู้ความสามารถของตัวกรรมการนั้น ๆ เอง และระดับความระมัดระวังยังขึ้นอยู่กับประเภทของกรรมการด้วย เช่น กรรมการบริหารย่อมต้องมีระดับความระมัดระวังมากกว่ากรรมการอิสระ (independent non-executive directors)

ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2191/2541 ซึ่งเกี่ยวกับบริษัทธนาคารสยามจำกัด (เดิมใช้ชื่อว่าธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด) ศาลฎีกาได้ตีความบทบัญญัติในวรรคแรกของมาตรา 1168 ไว้ว่า "มาตรา 1168 บังคับใช้กับกรรมการทุกคนให้มีหน้าที่เชื่อเพื่อสอดส่อง และกรรมการผู้นั้นต้องประกอบกิจการด้วยความรู้ความเข้าใจในการประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ จึงต้องเป็นผู้มีความรอบรู้ในธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ด้วย" จำเลยเป็นกรรมการบริษัทของโจทก์มีหน้าที่ต้องดูแลการบริหาร กิจการของโจทก์ แต่กลับปล่อยให้มีการให้สินเชื่อโดยหลักประกันไม่คุ้มหนี้และไม่เร่งรัดติดตามหนี้เสีย ศาลฎีกาจึงมีคำพิพากษาว่า จำเลยไม่อาจปิดความรับผิดชอบของตนโดยอ้างว่าไม่รับรู้การบริหารงานของโจทก์หรือมิได้เพราะศาลท่านเห็นว่าตามพฤติการณ์จำเลย "ควรจะรู้ข้อปัญหาดังกล่าว หรือโดยสามัญสำนึกของวิญญูชน ผู้ประกอบการค้าเช่นนั้นควรจะพึงรู้ได้"

จะเห็นได้ว่าศาลฎีกาได้ใช้มาตรฐานของวิญญูชน (a person of ordinary prudence) ในการวัดระดับความรับผิดชอบของกรรมการ คล้ายกับกฎหมาย Corporations Law ของออสเตรเลีย ซึ่งใช้มาตรฐานของผู้มีเหตุผล (a reasonable person) หลักมาตรฐานวิญญูชนที่ศาลได้วางไว้น่าจะเป็นเกณฑ์ที่ดีในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 85 ของ พระราชบัญญัติบริษัท

มหาชนจำกัด พ.ศ.2535 ให้ชัดเจนกว่าในปัจจุบัน ซึ่งมีได้เขียนมาตรฐานไว้ให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริษัท³¹

³¹ แคม วรายุเดช, "Good corporate Governance", วารสารนิติศาสตร์ 32:1 (มีนาคม 2545): 45.