

วัตถุประสงค์และมาตรการในการควบคุมธนาคารพาณิชย์

✓ วัตถุประสงค์ในการควบคุมธนาคารพาณิชย์

เมื่อใดก็ตามถึงลักษณะโครงสร้างและบทบาทอันสำคัญของธนาคารพาณิชย์มาแล้ว ก็มักจะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์มีส่วนสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศเป็นอย่างมาก และมากกว่าสถาบันอื่น เช่น บริษัทประกันภัย หรือบริษัทการลงทุนอื่น¹ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีสถาบันใดหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ มาเข้าทำการตรวจตราและกำหนดแนวในการปฏิบัติการด้านหลักใหญ่ ๆ เพื่อให้สถาบันนี้สามารถสร้างประโยชน์ต่อสังคมและเจริญก้าวหน้ามีฐานะมั่นคง ซึ่งปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้ความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมธนาคารพาณิชย์อยู่ จุดมุ่งหมายใหญ่ ๆ แบ่งออกเป็น 2 ประการคือ

1) ควบคุมเพื่อความปลอดภัยของสาธารณชน และให้ธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงทั้งระบบ (Sound Banking) ดังเป็นที่ทราบแล้วว่าทุนดำเนินการส่วนใหญ่ของธนาคารพาณิชย์มาจากประชาชนผู้ฝากเงิน จึงต้องควบคุมให้ธนาคารพาณิชย์มีสภาพเป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป ให้แน่ใจว่าธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งดำเนินงานไปตามหลักและวิธีปฏิบัติการของธนาคารที่ดีและสมควร กล่าวคือ มีสินทรัพย์ที่ปลอดภัย (Sound assets) และทุนเพียงพอ ทั้งมีการจัดการที่เข้มแข็งอันจะเป็นการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและปลอดภัยของธนาคารโดยรวม

2) ควบคุมธนาคารพาณิชย์เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน² ทั้งนี้เพราะการเงินจะมีเสถียรภาพต่อเมื่อปริมาณเงินในมือประชาชนซึ่งประกอบด้วยธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเงินฝากเผื่อเรียกที่ธนาคารต่าง ๆ ขยายตัวในอัตราที่ใกล้เคียงกับอัตราเพิ่มของผลรวม

¹ Alex A Rozental "Development in Thailand" P. 173 - 176

² ธนาคารแห่งประเทศไทย (การควบคุมเกเรตติ). หน้า 47

ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อุปสงค์รวมในสินค้าและบริการต่าง ๆ จะต้องเท่ากับหรือใกล้เคียงกับอุปทานของสินค้าและบริการ ซึ่งในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องควบคุมการขยายเกรดิกของธนาคารพาณิชย์ด้วย ในด้านการควบคุมเกรดิกนี้จะมีทั้งควบคุมด้านปริมาณเกรดิก และคุณภาพของเกรดิก

วิวัฒนาการของการควบคุมธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ในด้านการควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้น กล่าวได้ว่าไม่ใช่เป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย เพราะแต่เดิมาก็ได้มีการควบคุมโดยเงื่อนไขของกระทรวงการคลังที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยและความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 แม้ว่าก่อนการควบคุมในสมัยนั้นยังไม่รัดกุมพอ แต่เมื่อประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าธนาคารพาณิชย์ในขณะนั้นยังมีไม่มาก และภาวะเศรษฐกิจก็ยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าใด ปัญหาอันเกิดจากการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์จึงไม่สู้จะมีมากนัก ระยะเวลาในปี พ.ศ. 2480 จำนวนธนาคารพาณิชย์ได้มีเพิ่มมากขึ้น และได้มีการเปิดขยายสาขาออกไปทั่วประเทศ ขณะเดียวกันภาวะการเศรษฐกิจและการค้าขายตัวมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารขึ้นในปี พ.ศ. 2480

ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคาร พ.ศ. 2480 นี้ กำหนดให้การควบคุมธนาคารพาณิชย์อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้เนื่องด้วยยังมีได้มีการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทยในขณะนั้น ซึ่งก็มีข้อสำคัญในการกำหนดบทควบคุมในเรื่องทุนกับหลักประกันที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องมอบไว้แก่รัฐบาล ซึ่งแตกต่างกันตามจำนวนทุนเท่านั้น เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้นแล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะกำหนดข้อห้าม หรือควบคุมกำกับกับการปฏิบัติงานของธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับการฝากเงิน การถอนเงิน การให้กู้ การโอนเงินและอื่น ๆ ได้

ต่อมาได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เข้ามามีส่วน ในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ร่วมกับ

กระทรวงการคลังควย กล่าวคือ การควบคุมค่าการค่างเงินสดสำรอง และการยื่นรายงานลับเกี่ยวกับสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารพาณิชย์ต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่อำนาจควบคุมส่วนใหญ่โดยทั่วไปยังคงอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เมื่อรัฐบาลได้ประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดควบคุมเกเรกิตในภาวะคับขัน เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2486 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะออกกฎกระทรวงควบคุมธนาคารพาณิชย์ และองค์การเครกิตต่าง ๆ เกี่ยวกับการค่างเงินงานหลาย ๆ ด้าน เช่น การนำเงินไปลงทุนหาผลประโยชน์ การให้กู้และการค่างเงินสดสำรอง ซึ่งในเรื่องเงินสดสำรองนี้ทุกธนาคารพาณิชย์จะต้องค่างไว้เป็นจำนวนเท่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดขึ้นเป็นคราว ๆ ไป

นอกจากนั้นแล้วกระทรวงการคลังยังได้ออกกฎกระทรวงการคลังในเรื่องพันธบัตร โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องถือพันธบัตรรัฐบาลไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของยอดเงินฝาก ซึ่งในการนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายให้ค่างเงินการแทนกระทรวงการคลัง ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจะป้องกันกาเพื่อแห่งเครกิต โดยวิธีบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อพันธบัตรให้มาก หรือเพื่อให้เอกชนกู้ได้นอยลงนั่นเอง ต่อมาเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2486 ได้มีประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมเกเรกิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ซึ่งข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ผ่อนเบากว่าบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการควบคุมเกเรกิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 กล่าวคือ การค่างเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์กำหนดไว้อย่างสูงเพียงร้อยละ 25 ส่วนการถือพันธบัตรนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนตามความจำเป็น แต่รวมแล้วทั้งการค่างเงินสดสำรองและการถือพันธบัตรจะไม่เกินร้อยละ 50 ของยอดเงินฝาก

หลังจากที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เมื่อเดือนเมษายน 2485 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การอิสระ ต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้น และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2485

โดยได้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของสำนักงานธนาคารชาติไทยมาเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย สินทรัพย์ของธนาคารชาติไทยเมื่อหักหนี้สินออกแล้ว คงมีเหลืออยู่ 3 13.5 ล้านบาท ซึ่งได้จัดเข้าเป็นเงินสำรองธรรมดาของธนาคารแห่งประเทศไทย

ภายหลังจากนั้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้เปิดดำเนินการในปี พ.ศ. 2485 แล้วก็ได้มีส่วนร่วมในการควบคุมเรื่องเงินสกุลสำรอง และการยื่นรายงานลับเกี่ยวกับสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารพาณิชย์ต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และการค้ำประกันเงินสกุลสำรองและพันธบัตรตามพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 เมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 สถานการณ์ทั่วไปทั้งภายในและภายนอกได้เปลี่ยนแปลงไปมาก รัฐบาลก็ได้แก้ไขปรับปรุงการควบคุมธนาคารพาณิชย์เสียใหม่โดยการตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 ขึ้นใช้บังคับ และขณะเดียวกันนี้เองธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นด้วย อย่างไรก็ตาม หลังจากการออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฉบับนี้แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็เห็นชอบพร้อมอีกหลายประการ เช่น

1) ข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ค้ำประกันสกุลเงินสกุลทองเหลือไม่ว่าในกรณีใด ๆ เป็นจำนวนอย่างน้อยเท่ากับร้อยละ 20 ของเงินฝาก และไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งแห่งจำนวนเงินที่ได้กำหนดไว้นี้ต้องเป็นเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น เป็นการจำกัดการใช้เงินของธนาคารพาณิชย์ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถใช้เงินคงเหลือไปในทางให้กู้ยืมและหาผลประโยชน์อื่น เช่นการซื้อหลักทรัพย์รัฐบาล เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควรผ่อนคลายนลงบาง

³ ตามกฎกระทรวงการคลังลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2482 ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 กำหนดหน้าที่ของสำนักงานธนาคารชาติไทยให้กระทำธุรกิจของธนาคารกลางแต่เพียงบางประเภท แต่เนื่องจากธุรกิจเหล่านั้นควรจะอยู่ในขอบเขตการปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์มากกว่าที่จะเป็นหน้าที่ของธนาคารกลาง ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้งดการปฏิบัติธุรกิจดังกล่าวนี้ และได้ชำระหนี้

- 2) ไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ไว้
- 3) ไม่มีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับการเปิดสาขา
- 4) ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสาขาธนาคารต่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการค้ารังสินทรัพย์ไว้ในประเทศไทย
- 5) กำหนดอำนาจในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ไว้ไม่กว้างขวางและแน่ชัดเพียงพอ

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเห็นว่าน่าจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์เสียใหม่ให้รัดกุม เพื่อเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการใช้ดำเนินนโยบายการเงินและรักษาดุลประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงินให้ดียิ่งขึ้น ต่อมาเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2496 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ความเห็นชอบในการดำเนินการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ในการร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 นั้น ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้เชี่ยวชาญการคลังและหัวหน้ากองควบคุมธนาคารกระทรวงการคลัง หัวหน้าฝ่ายการคลังและหัวหน้าฝ่ายการธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสมาคมธนาคารไทย ในการพิจารณานี้ได้ยึดหลักดังนี้คือ

- 1) เพื่อรักษาดุลประโยชน์ของผู้ฝากเงิน ผู้ถือหุ้น และลูกค้าของธนาคารโดยทั่วไป
- 2) เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน
- 3) ให้มีระบบการธนาคารที่มั่นคง มีสมรรถภาพและถูกต้องตามสากลนิยม
- 4) ให้การปฏิบัติงานของธนาคารพาณิชย์เป็นไปตามกฎหมาย และไม่ขัดกับประโยชน์ส่วนรวมด้วย

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 นี้เอง ที่ได้ใช้เป็นมาตรการในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยอยู่จนถึงปัจจุบัน

๑๘

ขอบเขตของการควบคุม

นโยบายการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการใช้อำนาจตาม กฎหมายควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กล่าวข้างต้น แบ่งออก ได้เป็น 3 ทางดังนี้

ทางที่ 1 ควบคุมการขยายตัวของธนาคารพาณิชย์หรือส่งเสริมให้มีธนาคารเพียงพอกับ ความต้องการความช่วยเหลือในทางอำนาจในการพิจารณาอนุญาต และกำหนดเงื่อนไขในการประกอบ กิจการธนาคารและเปิดสาขากังกล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เพราะการยอมให้มีธนาคารเปิดดำเนินงานมากจนเกินกว่าระดับที่เหมาะสมนั้นย่อมก่อให้เกิดการแข่งขันในทางที่ไม่สมควร ทั้งจะ เป็นผลร้ายต่อฐานะกิจการของธนาคารพาณิชย์ในระหว่างกันเองด้วย แต่ถ้าหากปล่อยหรือ จำกัดให้ธนาคารพาณิชย์มีจำนวนน้อยเกินไปก็ย่อมก่อให้เกิดการผูกขาดในทางธุรกิจอันจะ ไม่เป็นผลดีต่อประชาชนโดยทั่วไป และการรักษาระดับจำนวนธนาคารที่เหมาะสมจำเป็น ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงขอบเขตการขยายตัวของจำนวนธนาคารและสาขากับความ เติบโตของธุรกิจและสังคมประกอบกันไป

ทางที่ 2 ควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และ ระเบียบแบบแผนอันเป็นประเพณีการปฏิบัติที่ดี เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ดำเนินงานด้วยความ ปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินและมีฐานะการเงินมั่นคง ซึ่งในการนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้อำนาจในทางกำหนดอัตราส่วนต่าง ๆ เพื่อกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ ให้เหมาะสม มีการส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบเพื่อควบคุมดูแล การปฏิบัติตามกฎหมายและ ระเบียบข้อบังคับรวมทั้งตรวจสอบการกระทำในทางที่ไม่สมควรอื่น ๆ เพื่อให้สามารถสั่งการ แก้ไขได้อย่างทันที่

ทางที่ 3 ช่วยเหลือและส่งเสริมธนาคารพาณิชย์ในทุก ๆ ทางที่สมควรด้วยการให้คำแนะนำ ชี้แนวทางในการปฏิบัติงาน แจงรายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งขอแนะนำและส่งข้อมูล อันเป็นประโยชน์แก่ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ในด้านการกำหนดนโยบายและการแก้ปัญหา ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์แล้ว ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ให้มีการ ปรึกษาร่วมกับธนาคารพาณิชย์ด้วย

มาตรการที่ใช้ในการควบคุมธนาคารพาณิชย์

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ทั้ง 2 ประการข้างต้น นั้นทางธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้มาตรการหลายอย่างด้วยกัน อนึ่งมาตรการบางอย่างสามารถใช้ควบคุมเพื่อวัตถุประสงค์ของความมั่นคงของระบบธนาคารพาณิชย์ (Sound Banking) หรือเพื่อควบคุมเครดิตตามนโยบายการเงินอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่บางมาตรการก็สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ได้พร้อม ๆ กันเลยทีเดียว

อย่างไรก็ตาม จะได้กล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในขณะนี้โดยจะแยกพิจารณาตามแต่ละวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. มาตรการที่ใช้เพื่อรักษาความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ

มีมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ควบคุมทางด้านการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ เพื่อมิให้การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์และการเปิดสาขาทำได้โดยเสรีจนเกินขอบเขต ดังนั้นผู้ที่ประกอบธุรกิจประเภท "การธนาคารพาณิชย์" จะต้องมียุทธศาสตร์เฉพาะตามที่กำหนดไว้เท่านั้น ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการธนาคารจึงจำเป็นต้องยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ตามแบบที่กำหนดไว้แล้วเจ้าหน้าที่จะพิจารณาคำขออย่างละเอียดถี่ถ้วนเกี่ยวกับจำนวนเงินทุน คุณสมบัตินของผู้บริหารงาน ความจำเป็นของเศรษฐกิจที่จะต้องมีการเพิ่มขึ้น ตลอดจนโอกาสที่ธนาคารนั้นจะดำเนินกิจการไปได้โดยดี) และเจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิที่จะไม่อนุญาตตามคำขอนั้นได้ ในการบริหารงานของธนาคาร กฎหมายอาจห้ามมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นกรรมการหรือพนักงานธนาคารตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เว้นแต่ตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย

ในประเทศไทยการจัดตั้งธนาคารและการเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์จะต้องมีบทบัญญัติตามกฎหมายควบคุมอยู่ด้วย (จากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505) กล่าวคือการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์จะทำได้ก็แต่

- 1) ในรูปบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 2) โดยได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังก่อน

(หมายเหตุ (ปัจจุบันไม่มีการอนุญาตให้เปิดธนาคารใหม่ ทำได้แต่สาขาของธนาคารเดิมเท่านั้น)

จากขอ 1 ในการจัดตั้งบริษัทจำกัด จะต้องจดทะเบียน ณ หอทะเบียนของกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้บริษัทจำกัดที่จะขออนุญาตจดทะเบียนจะต้องมีผู้เริ่มก่อการตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป ทำหนังสือบริคณห์สนธิซึ่งจะต้องแสดงรายละเอียดดังนี้

1. ชื่อบริษัท และจะต้องมีคำว่า จำกัดด้วย
2. สถานที่ตั้งบริษัท
3. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง
4. มีข้อความแสดงว่าผู้ถือหุ้นรับผิดชอบโดยจำกัด
5. จำนวนหุ้นของหุ้นที่จดทะเบียน แบ่งออกเป็นกี่หุ้น ๆ หนึ่งมีมูลค่าเท่าใด
6. ชื่อ สำนัก อาชีพ ของบรรดาผู้เริ่มก่อการ และจำนวนหุ้นที่ชื่ออย่างน้อยของผู้เริ่มก่อการแต่ละคนจะต้องชื้อคนละ 1 หุ้น

นอกจากนั้นแล้วจะต้องจดทะเบียนขอมติของบริษัที่ ซึ่งอยู่ในขอบเขตของหนังสือบริคณห์สนธิ

จากขอ 2 ผู้เริ่มก่อการจะต้องแสดงความประสงค์ที่จะก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเมื่อได้รับแจ้งว่าให้ดำเนินการต่อไปได้แล้วจึงจะขอจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นได้ ทั้งนี้ย่อมหมายถึงว่าคำขออนุญาตต้องมีรายการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ในการนี้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้ คำขออนุญาตตั้งธนาคารพาณิชย์ในรูปบริษัทจำกัดต้องมีรายการอย่างน้อยดังต่อไปนี้⁴

1. จำนวนและมูลค่าของหุ้นแต่ละประเภท
2. ชื่อ และประวัติของผู้เริ่มก่อการ

⁴กระทรวงการคลัง "ประกาศกระทรวงการคลัง" ออกตามความในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2505 ขอ 1.

3. ชื่อของธนาคารพาณิชย์
4. เงินฝากที่คาดว่าจะได้ในขั้นแรก รวมทั้งแหล่งที่มา
5. แนวทางธุรกิจที่จะประกอบเป็นส่วนสำคัญ
6. ขอบเขตอำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร
7. ชื่อ ประวัติทางการงานและคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า ในการขอรับใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ต้องแสดงหลักฐานว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพึงกำหนด และแจ้งการจดทะเบียนพร้อมกันแสดงเอกสารดังต่อไปนี้

1. สำเนาใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนของบริษัท
2. สำเนาหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท
3. สำเนารายงานการประชุมตั้งบริษัท
4. สำเนาชอม่้งกับของบริษัท
5. สำเนาทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท

เอกสารดังกล่าวข้างต้น ถ้าได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อความเป็นอย่างอื่นอย่างใด ก็ให้แจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วย

→ ท่อ เพื่อให้การดำเนินงานควบคุมการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ดำเนินไปอย่างไ้ผล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยตรง ก็อาจตั้งหน่วยงานขึ้นช่วยทำหน้าที่ดังกล่าวเรียกว่า "กองควบคุมธนาคาร" หรือบางครั้งก็อาจแต่งตั้งให้ผู้ตรวจสอบธนาคาร (Bank Auditor) สอบสวนถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในการก่อตั้งธนาคารใหม่ขึ้นโดยทำการสอบสวนตามหัวข้อต่อไปนี้

1. อุปนิสัยใจคอทั่วไปและความชำนาญของผู้เริ่มกิจการและพนักงานชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งกำหนดจะให้มาทำงานในธนาคารใหม่
2. มีความจำเป็นมากพอที่จะอนุญาตให้ตั้งธนาคารขึ้นใหม่หรือไม่เพียงใด

3. ความเจริญเติบโตของเมืองหรือท้องถิ่นที่จะมีขึ้นในภายหน้า
4. วิธีปฏิบัติของธนาคารที่มีอยู่แล้ว อัตราดอกเบี้ยที่คิดจากลูกค้าและบริการที่ธนาคารให้แก่ชุมชน
5. ธนาคารใหม่จะหารายได้พอหรือไม่ การจัดการจะมีประสิทธิภาพพอหรือไม่

ถ้ารายงานของผู้ตรวจสอบธนาคารเป็นที่พอใจแล้วทางกระทรวงจึงจะอนุมัติออกใบอนุญาตให้ทำการธนาคารได้ตลอดไปโดยไม่มีกำหนดเวลาเล็ก แต่ก่อนเริ่มกิจการจะต้องมีทุนชำระแล้วเป็นเงินสดอย่างน้อย 50% และที่เหลืออาจแบ่งชำระเป็น 5 งวด ๆ ละเท่า ๆ กันก็ได้

การจัดตั้งสาขาของธนาคารต่างประเทศ

ภายใต้มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 บัญญัติว่า การจัดตั้งสาขาของธนาคารต่างประเทศต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

" การประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์โดยตั้งเป็นสาขานานาชาติจากต่างประเทศนั้น จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขก็ได้"

สาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ต้องดำรงสินทรัพย์ไว้ในประเทศไทยตามจำนวน ชนิด วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา"

นอกจากนี้แล้วสาขาของต่างประเทศยังจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประกาศกระทรวงการคลัง ออกตามความในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ข้อ 2 ที่ว่า

"สาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ตามมาตรา 6 ต้องดำรงสินทรัพย์ไว้ในประเทศไทยเป็นมูลค่าไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท ตามชนิด วิธีการ และเงื่อนไขดังนี้"

1. เงินฝาก หลักทรัพย์รัฐบาลไทยซึ่งปลอดจากภาระผูกพันที่มีอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากเงินสดสำรองซึ่งต้องดำรงไว้ตามมาตรา 11
2. อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับพนักงานและลูกจ้างโดยหักค่าเสื่อมราคาตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบ

จากข้อความข้างต้นที่กล่าวมา จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นชัดว่า (การควบคุมธนาคารพาณิชย์ไม่ได้มีการจำกัดอยู่แต่เฉพาะธนาคารในประเทศซึ่งเป็นของคนไทยเท่านั้น แม้แต่สาขาของธนาคารต่างประเทศที่มาดำเนินกิจการในไทย ก็จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้เช่นเดียวกัน) ไม่มีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งนี้เพราะทางการเล็งเห็นว่า เมื่อเป็นธนาคารพาณิชย์ย่อมมีขอบเขตหน้าที่การดำเนินกิจการคล้ายคลึงกัน จึงต้องรับผิดชอบต่อสังคมและภาวะการเงินของประเทศร่วมกันด้วย

การจัดตั้งสาขาธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

เนื่องจากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขออนุญาตเปิดที่ทำการธนาคารพาณิชย์สาขาไว้ ในทางปฏิบัตินั้นธนาคารพาณิชย์ใดต้องการจะเปิดที่ทำการสาขาของตนขึ้นมา ก็เพียงแต่แจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรับทราบเท่านั้น ดังนั้นเมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่จึงพยายามเปิดที่ทำการสาขาเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการขยายงานล่วงหน้าเสียก่อนที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บทบังคับของพระราชบัญญัติฉบับใหม่

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ก็ได้บัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์ นอกจากสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการธนาคารพาณิชย์อาจเปิดสาขาได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ถ้าขออนุญาตต้องมีรายการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขก็ได้

(คำขออนุญาตเปิดที่ทำการสาขาของธนาคารพาณิชย์จะต้องมีรายการอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

1. เงินฝากที่คาดว่าจะได้ในชั้นแรกรวมทั้งแหล่งที่มา
2. แนวทางธุรกิจที่มุ่งจะประกอบเป็นส่วนสำคัญ
3. ขอบเขตธุรกิจที่มุ่งจะประกอบเป็นส่วนสำคัญ
4. ขอบเขต อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บริหาร
5. ชื่อ ประวัติทางการงาน และคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร
6. ระยะเวลาที่คาดว่าจะต้องหารายได้ให้คุ้มกับค่าใช้จ่ายเริ่มโครงการ)

1.2 การควบคุมทางคานทุนของธนาคาร

จุดมุ่งหมายของการควบคุมทางคานทุนนี้ก็เพื่อรักษาความมั่นคงของธนาคาร ซึ่งเป็นเพราะธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจส่วนใหญ่โดยได้ทุนค่าเงินการมาจากเงินฝากของประชาชน และเมื่อพิจารณาแล้วก็จะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันที่ได้เปรียบกว่าสถาบันอื่น ๆ อย่างมาก ที่ได้ทุนส่วนใหญ่มาจากเงินฝากของประชาชนทั่วไปมากกว่าทุนของผู้ถือหุ้นมากนัก ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันการเสียหายอันอาจจะเกิดได้จากการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่จะมีต่อผู้ฝาก จึงจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตในการนำเงินฝากมาหาผลประโยชน์แก่ธนาคาร และรักษาความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่ทั้งหลาย กฎหมายจึงกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินกองทุนไว้ไม่ต่ำกว่าอัตราที่กำหนดต่อสินทรัพย์เสี่ยง (ปัจจุบันร้อยละ 9) และต่อสินทรัพย์แต่ละประเภท (ซึ่งไม่ได้กำหนดตามมาตรา 10) และสำหรับสาขาธนาคารต่างประเทศนั้นกำหนดให้ดำรงเงินกองทุนดังกล่าวไว้ในรูปของสินทรัพย์ที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 6)

เงินทุน หมายถึงสินทรัพย์สุทธิที่ผู้ถือหุ้นลงไว้ในธนาคาร ธนาคารจะต้องจัดหาเงินทุนให้เพียงพอ เพราะการที่มีทุนเพียงพอเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่โดยทั่วไป จึงต้องมีการควบคุมดูแลกันอย่างใกล้ชิด การที่จะปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ใช้ดุลยพินิจของตนเองในการคำร้องทุนเท่าที่ตนเห็นว่าเป็นจำนวนเพียงพอย่อมจะกระทำไม่ได้ เพราะกิจการธนาคารพาณิชย์ไม่เหมือนกิจการอื่น ๆ ก็คือ สามารถเพิ่มทุนดำเนินการได้โดยไม่ต้องเพิ่มทุนดังกล่าวมาแล้ว

สินทรัพย์เสี่ยง ได้แก่การให้กู้ยืมหรือลงทุนในภาคเอกชนยกเว้นหลักทรัพย์รัฐบาล และหุ้นของบริษัทเงินทุน และสินทรัพย์อื่น ๆ ที่จะประกาศยกเว้น ดังนั้นจึงเท่ากับเป็นการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีขอบเขตในการขยายธุรกิจ หากขณะใดที่ได้กระทำการจนเต็มตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังมีความต้องการขยายธุรกิจออกไปอีกก็มีความจำเป็นต้องเพิ่มเงินกองทุนให้เป็นสัดส่วนกับสินทรัพย์เสี่ยงที่จะขยายออกไป

ถ้าจะพูดให้ถูกต้องตาม ม. 10 ไม่ได้เรียกสินทรัพย์เสี่ยงเป็นสินทรัพย์/เงินกองทุน แต่รายการที่ยกเว้นให้ส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์ที่มีลักษณะไม่เสี่ยงนั่นเอง

ระเบียบ สำหรับประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 10 กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องคำร้องเงินกองทุนไว้ไม่ต่ำกว่าอัตราส่วนกับ

1. สินทรัพย์ทั้งสิ้นตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อัตรานั้นต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และไม่เกินร้อยละ 15

ในข้อนี้ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยออกตามความในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2505 ข้อ 1 ได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องคำร้องเงินกองทุนตามมาตรา 10 (1) ดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น

"การที่กำหนดเงินกองทุนกับสินทรัพย์ทั้งสิ้นในอัตราร้อยละ 6 ก็โดยมีการปฏิบัติที่แล้มาแล้ว ธนาคารพาณิชย์ไม่สู้จะระมัดระวังในหลักการนี้นัก ฉะนั้นหากในชั้นแรกจะกำหนดอัตราให้สูงกว่าอัตราข้างกล่าว (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น) จะเป็นผลทำให้ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารประสบปัญหายุ่งยากในการแก้ไขให้ถูกต้องมากมาย จึงในชั้นนี้ควรกำหนดอัตราขั้นต่ำไว้ก่อนโดยจะเข้มงวดในการปฏิบัติการของธนาคารพาณิชย์ในค่านอื่น ๆ ซึ่งเมื่อดำเนินการดังกล่าวแล้วทุกท่านเชื่อว่ากิจการของธนาคารพาณิชย์จะมั่นคงขึ้น

อนึ่ง สำหรับอัตราส่วนของเงินกองทุนกับสินทรัพย์แต่ละประเภทในชั้นนี้เห็นว่ายังไม่จำเป็นต้องกำหนด" 5

(2) สินทรัพย์แต่ละประเภทตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลัง)

สินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) ไม่รวมถึงเงินสด เงินฝากที่ธนาคารอื่นในหรือนอกราชอาณาจักร หลักทรัพย์รัฐบาลไทยและสินทรัพย์อื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

สินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง (2) ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจไม่กำหนดก็ได้

เรื่อง เระโซระหว่างทุนกับสินทรัพย์เสียงนี้เป็นหลักการที่นำมาใช้ในประเทศไทย (2505) นายธนาคารพาณิชย์ส่วนมากคัดค้านหลักการนี้ในขณะร่างพระราชบัญญัติ (นับเป็นครั้งแรกที่มีเอกชนออกวงราชการ เข้ามามีส่วนในการร่างกฎหมาย กล่าวคือได้มีผู้แทนจากสมาคมธนาคารไทย เข้าร่วมในการพิจารณาพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแต่เดิมดำเนินการตรวจพิจารณาในเฉพาะในวงกรเจ้าหน้าที่ทางราชการผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น) โดยให้ไปตั้งเระโซเทียบระหว่างเงินฝากกับสินทรัพย์ทั้งสิ้น เพราะมีฉนั้นแล้วยอมจะเป็นการจำกัดขอบเขตในการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ หรืออาจ

5 ธนาคารแห่งประเทศไทย "บันทึกประกอบร่างประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย" ออกตามความในพระราชบัญญัติการควบคุมธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2505 หน้า 1

กล่าวได้โดยง่ายว่า เรือระหว่างทุนกับสินทรัพย์เสี่ยงนี้ ธนาคารพาณิชย์ใดที่มีทุนน้อย ก็สมควรจะทำกิจการในขอบเขตที่ต้องเสี่ยงแต่น้อย เพราะถ้าทำการใดเสี่ยงมากเกินไป ย่อมจะนำเงินฝากของประชาชนมาเสี่ยงด้วย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว เงินทุนของธนาคารพาณิชย์นั้นเองที่เป็นสิ่งให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ถ้าธนาคารพาณิชย์จะขาดทุนหรือสูญทุนย่อมไม่เป็นการสมควรที่จะนำเอาเงินฝากมาสูญด้วย อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงนี้มีการเปลี่ยนแปลง 2 ครั้ง คือ

ในปี 2513	เปลี่ยนจาก	6.0%	มาเป็น	7.5%
" 2514	"	7.5%	"	9.0%

อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 10 บัญญัติให้สินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง (2) ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่กำหนดก็ได้ นั้น ย่อมอาจถือเจตนาของกฎหมายได้ในแง่ที่ว่าไม่ได้ตั้งใจจะบังคับธนาคารพาณิชย์โดยเคร่งครัด ซึ่งไม่สู้จะสอดคล้องกับนโยบายการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงข้างต้น

สำหรับธนาคารพาณิชย์สาขาต่างประเทศนั้น มาตรา 6 ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีทุนเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งย่อมทำให้มีความยุติธรรมแก่ธนาคารพาณิชย์ที่ตั้งขึ้นในประเทศ เพราะตามกฎหมายแต่เดิมมาสาขาธนาคารต่างประเทศไม่ต้องนำทุนมาใช้ แต่ใช้เงินฝากซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยนี้เองเป็นทุน อย่างไรก็ตามปัญหาที่ยังจะมีในแง่ที่ว่าสินทรัพย์ที่จะยอมให้สาขาธนาคารต่างประเทศดำรงไว้ในประเทศไทยได้นั้นจะใช้หลักเกณฑ์อันใดเป็นเครื่องตัดสิน โดยเฉพาะถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ตั๋วอาคารที่ทำการ ใครจะเป็นผู้ตีราคา ทั้งนี้เพราะในการตีราคานั้นโดยทั่วไปในต่างประเทศมักจะกำหนดราคาลงบัญชีไว้เป็นจำนวนเพียง 1 บาท ผิดกับที่ธนาคารในประเทศไทยลงราคาสถานที่ทำการไว้เป็นล้าน ๆ บาท และครั้นเมื่อสาขาธนาคารต่างประเทศจะไว้สถานที่ทำการเป็นทุนส่วนหนึ่ง ราคาลงบัญชีย่อมจะเปลี่ยนแปลงเป็นจำนวนล้าน ๆ บาทบาง

ในเรื่องนี้ได้มีการกำหนดถึงหลักทรัพย์ 2 ชนิดที่ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศดำรงอยู่ในประเทศไทยเป็นเงินกองทุน ในคำประกาศของกระทรวงการคลังที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ในหัวข้อ 6 ดังนี้

- 1) เงินฝากหลักทรัพย์รัฐบาลไทยซึ่งปราศจากภาระผูกพันที่มีอยู่ในธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากเงินสละสำรองซึ่งต้องดำรงไว้ตามมาตรา 11

ในการคำนวณมูลค่าหลักทรัพย์รัฐบาลไทยให้ถือตามราคาที่ตราไว้

- 2) อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจหรือสำหรับพนักงานและลูกจ้าง โดยหักค่าเสื่อมราคาตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบ สิ้นทรัพย์ตามวรรคก่อนต้องมีมูลค่าไม่เกินร้อยละ 60 ของสินทรัพย์ที่ต้องดำรงไว้

นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์ใดจะลดทุนลงโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีคลัง ไม่ได้ ธนาคารใดมีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อทรัพย์สิน (Capital asset ratio) ต่ำกว่าอัตราส่วนที่ไว้ไว้ เมื่อมีกำไรเกิดขึ้นจะทำการแจกแจงหรือจำหน่ายเงินกำไรทั้งหมดหรือแต่บางส่วนไม่ได้ ต้องนำเงินกำไรดังกล่าวไปเพิ่มทุนสำรองหรือสินทรัพย์ที่ต้องดำรงไว้แล้วแต่กรณีและอาจถูกห้ามมิให้ทำการกู้ยืมเงิน ลงทุน หรือปฏิบัติเงื่อนไขอื่น ๆ จนกว่าจะปฏิบัติตามอัตราส่วนนี้ให้ถูกต้องกับมาตรฐานที่กำหนดไว้

ควยเหตุผลอื่นเนื่องมาจากคำประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ให้แต่ละธนาคารดำรงเงินกองทุน (Capital Fund) ไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9 ของสินทรัพย์ที่เสี่ยงทั้งหมด (Capital risk Asset) นี้เอง ทำให้แต่ละธนาคารต้องดำรงเงินกองทุนในอัตราเปอร์เซ็นต์ดังกล่าวไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ก็มีดำรงเงินกองทุนไว้มากกว่าอัตราที่กำหนด ดังจะเห็นได้ในตารางที่ 34

ตารางที่ 34
จำนวนทุนสำรองที่ธนาคารกันไว้ต่อสินทรัพย์เสี่ยง

ปี	สินทรัพย์เสี่ยง	บัญชีทุน	
		จำนวนเงิน	% ต่อ
2508	13,382.3	1,382.5	10.00
2509	15,567.4	1,612.4	10.36
2510	18,261.7	1,913.2	10.48
2511	21,215.1	2,216.5	10.45
2512	24,608.4	2,582.7	10.50
2513 ^{1/}	29,323.8	3,065.1	10.45
2514 ^{2/}	32,686.1	3,602.0	11.02
2515	35,553.8	4,082.0	11.48
2516	51,017.9	5,096.1	9.99

^{1/} เพิ่มอัตราส่วนจากร้อยละ 6 เป็นร้อยละ 7.5

^{2/} เพิ่มอัตราส่วนจากร้อยละ 7.5 เป็นร้อยละ 9

ตามที่กล่าวมานี้เป็นที่เห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์คำนวณเงินกองทุนตามมาตรา 10 (1) แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น (ประกาศครั้งหลังสุด) ส่วนสินทรัพย์ที่ไม่ให้ถือเป็นสินทรัพย์ตามมาตรา 10 นั้น ประกาศกระทรวงการคลังฉบับล่าสุด (30 มกราคม 2517) ซึ่งออกตามความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ประกาศว่า

"สินทรัพย์ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ไม่รวมถึงสินทรัพย์ดังต่อไปนี้

- 1) ทุน ทุนกู้ หรือตราสารแสดงสิทธิในหน้าที่ที่ออกโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- 2) ทุนกู้หรือพันธบัตรที่กระทรวงการคลังกำกับکنเงิน และคอกเบี้ย
- 3) เงินให้กู้ยืมในส่วนที่มีเงินฝาก หลักทรัพย์รัฐบาลไทยหรือหลัก ทรัพย์ใน (1) หรือ (2) ข้างตนเป็นประกัน
- 4) เงินที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าหรือองค์การหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งขึ้น และนำรายได้ส่งรัฐเป็นลูกหนี้
- 5) ตัวแลกเปลี่ยนซึ่งออกตาม เลิศเตอร์ออฟเกรดิตที่ธนาคารพาณิชย์ได้เปิดไปเฉพาะ ส่วนที่ไม่เกินมูลค่าของ เงินมัดจำที่ผู้ขอให้เปิด เลิศเตอร์ออฟเกรดิตวางไว้
- 6) เงินให้กู้ยืมเพื่อการส่งสินค้าออกตาม เลิศเตอร์ออฟเกรดิตที่เปิดมายังธนาคารพาณิชย์ก่อนการส่งสินค้านั้นออกและยังมีได้มีการออกตัวเงินตาม (7) เฉพาะเงินให้กู้ยืมส่วนที่เกินกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระจากการให้กู้ยืมดังกล่าว ณ วันที่ 31 มกราคม 2517
- 7) ตัวแลกเปลี่ยนที่เปิดมายังธนาคารพาณิชย์เป็นค่าสินค้าที่ส่งออก

- 8) ตัวแลกเปลี่ยนเพื่อเรียกเก็บเป็นค่าสินค้าที่ส่งออก ซึ่งธนาคารพาณิชย์ได้รับซื้อไว้ เฉพาะส่วนที่มีมูลค่าเกินกว่ามูลค่าของตัวแลกเปลี่ยนที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับซื้อไว้ และยังไม่เรียกเก็บเงินไม่ได้ ณ วันที่ 31 มกราคม 2517
- 9) หนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมแร่คัมบุก
- 10) อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงานและลูกจ้าง เมื่อได้หักค่าเสื่อมราคาแล้ว
- 11) เครื่องใช้และเครื่องเรือนสำหรับสำนักงาน หรือสำหรับบ้านพนักงานและลูกจ้าง เมื่อหักค่าเสื่อมราคาแล้ว
- 12) ยอกเหลื่อมบัญชีระหว่างสำนักงานที่เป็นนิติบุคคลเดียวกัน
- 13) ความผูกพันของลูกคาคตาม Letter of Credit ซึ่งธนาคารพาณิชย์ได้เปิดไป หรือความผูกพันของลูกค้าในการที่ธนาคารพาณิชย์เข้าค้ำประกันให้
- 14) ความผูกพันในการซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า
- 15) สินทรัพย์ซึ่งสำนักงานสาขาในต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทยแต่ละสำนักงานถืออยู่ ส่วนซึ่งเท่ากับหนี้สินที่สำนักงานสาขานั้นมีต่อบุคคลภายนอกและหนี้สินนั้นสำนักงานใหญ่ไม่ได้ค้ำประกัน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.3 การดำรงเงินสดสำรอง

การให้ดำรงเงินสดสำรองนั้น ก็เพื่อให้ธนาคารมีความคล่องตัวพร้อมที่จะจ่ายให้แก่ผู้ฝากในกรณีที่มีการเบิกถอนออกจากบัญชีธนาคาร ขณะเดียวกันก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือควบคุมทางด้านปริมาณเงินได้อีกด้วย

มาตรา 11 "ให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินสดสำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่ละวันเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินฝากไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗ (ปัจจุบัน) โดยจะกำหนดให้ถือเอาตามระยะเวลาอย่างน้อยก็ได้ (กำหนดไว้ถือเกณฑ์เฉลี่ยระยะเวลา 7 วัน))

โดยปกติเมื่อธนาคารได้รับฝากเงินไว้จำนวนหนึ่ง ธนาคารจะตั้งบัญชีเงินฝากไว้ทางด้านหนี้สิน ทั้งนี้เพราะผู้ฝากอาจมาถอนเงินฝากไปทั้งหมดเมื่อไรก็ได้ แต่โดยปกติแล้วลักษณะเช่นว่านี้ยังไม่เคยเกิดขึ้น นอกจากตอนที่เกิดภาวะเศรษฐกิจฝืดปกติ (ตอนเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ราวต้นปี พ.ศ. 2473) ซึ่งโดยทั่วไปถ้าเป็นขณะที่เศรษฐกิจกำลังเติบโต บัญชีเงินฝากใหม่ก็มีแต่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และจะมีมากกว่าบัญชีที่ยกเลิกหรือถอนออกไป ธนาคารพาณิชย์จึงมีโอกาสนำเงินฝากส่วนใหญ่ไปลงทุนหรือเปลี่ยนเป็นสินทรัพย์ที่ไหลออกผล และธนาคารก็จะเก็บรักษาเงินสดไว้เพื่อเป็นการสำรองสำหรับผู้มาถอนเงิน จากนี้เองจึงเป็นจุดเริ่มต้นของ "เงินสดสำรอง" (Cash Reserve) ของธนาคาร

⁶ จากผลรายงานการประกอบการของธนาคารเท่าที่ผ่านมาได้พบว่าเงินฝากใหม่ (New Deposits) จะมีแนวโน้มทำให้จำนวนที่ได้รับมาสมดุลงกับจำนวนที่ถอนออกไปเสมอ เมื่อเป็นดังนี้การมีเงินสดสำรองเพียงเล็กน้อย ซึ่งบางที่อาจจะน้อยกว่า 2% ของเงินฝากทั้งหมดก็อาจเพียงพอในระยะที่เศรษฐกิจดำเนินไปด้วยดีและเหตุการณ์ปกติ ดังนั้นจึงดูเหมือนกับว่าไม่มีความจำเป็นอะไรที่ธนาคารจะต้องรักษาเงินสดสำรองไว้เพื่อเผชิญกับเงินที่จะมีผู้มาถอนเกิน 2% แต่เพื่อป้องกันการผิดพลาดในการลงทุนของ

⁶Samualson Paul A. เศรษฐศาสตร์ ถอดความเป็นภาษาไทยโดย
ดร.เคื่อน บุนนาค ภาค 1 - 2 หน้า 584

ธนาคารที่อาจเกิดขึ้นได้ ธนาคารจึงต้องพยายามลงทุนในแขนงเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป และต้องลงทุนหาผลประโยชน์ในทางที่ให้ได้มาซึ่งหลักทรัพย์ (หุ้นหรือพันธบัตร) และการใหญ่ที่มีสภาพคล่อง คือพร้อมที่จะเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ทันที และธนาคารที่รอบคอบจะต้องเตรียมการให้พร้อมที่จะป้องกันการถอนเงินชั่วคราวและถอนเงินเป็นจำนวนมาก ๆ อันอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่คาดคิด จึงจัดให้มีเงินสำรองอันดับสอง (Secondary Reserve) รองลงมาจากเงินสด โดยเก็บไว้ในรูปหลักทรัพย์บางชนิดที่ตลาดพร้อมที่จะรับซื้ออยู่เสมอ และสามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ทันที ซึ่งได้แก่พันธบัตรรัฐบาล และตั๋วเงินคลัง เป็นต้น

ตามข้อเท็จจริง ธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบันโดยทั่วไปแล้วก็ได้มีการเก็บรักษาเงินไว้ให้เป็นส่วนพอสมควรของสินทรัพย์ ซึ่งจะนำไปหาผลประโยชน์ไม่ได้คงเป็นเงินสดเฉย ๆ (nonearning Cash) ด้วยเหตุนี้เงินสดสำรองตามกฎหมายจึงเป็นเพียงจำนวนเงินที่เข้ามาเพิ่มเติมให้แก่เงินที่ต้องมีไว้ สำหรับในประเทศไทยเงินสดสำรองถูกเก็บรักษาไว้เป็นเงินฝากกับธนาคารแห่งประเทศไทย

ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 "กำหนดให้ทุกธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินเหลือไว้เป็นเงินสำรองที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในขณะเลิกทำงานไม่ว่าวันใดต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา เป็นคราว ๆ ไป"

นโยบายทางด้านนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยยังสามารถใช้ควบคุมทางด้านปริมาณเงินได้อีกด้วย คือเมื่อใดก็ตามที่ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างมาก หรือมีปริมาณเงินในมือประชาชนมากเกินไป ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่ต้องการให้ธนาคารพาณิชย์ขยายเครดิตออกไปมากนัก จึงได้ใช้เครื่องมือในการจำกัดขอบเขตการขยายเครดิต ในทางตรงกันข้ามหากขณะใดที่เศรษฐกิจซบเซามีการขยายตัวน้อย ก็จำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มปริมาณเครดิตต่อภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องดำรงเงินสดสำรองไว้นี้ จุดมุ่งหมายใหญ่ไม่ใช่เพื่อการจำกัดขอบเขตการปล่อยเครดิตของธนาคารพาณิชย์ แต่เป็นในด้านการรักษาสภาพคล่องของธนาคารซึ่งได้กล่าวมาข้างแล้วในตอนต้น นั่นคือกองเงินที่ธนาคารพาณิชย์นำไปใช้ลงทุนหาผลประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นเงินของประชาชนที่นำมาฝากด้วยความเชื่อถือที่มีต่อธนาคารนั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นภาระหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ที่จะต้องรักษาความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนให้คงอยู่ตลอดไป และแผ่ขยายให้ได้มากที่สุดด้วย เพราะถ้าประชาชนยังมีความเชื่อถือศรัทธาต่อธนาคารมากยิ่งขึ้นเพียงใด ธนาคารก็ยิ่งมีโอกาสขยายปริมาณเงินฝากได้มากขึ้นเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้เองธนาคารพาณิชย์จึงต้องดำรงตนให้พร้อมเสมอที่จะจ่ายเงินสดตามเช็คของผู้ฝากเงินได้ทุกคราวที่มีการทวงถาม สภาวะที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องดำรงตนอยู่ในฐานะดังกล่าวนี้เรียกว่า "สภาพคล่อง" (Liquidity)

ในประเทศไทย เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับเงินสดสำรองนี้โดยเคร่งครัด มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้บัญญัติไว้ว่า ธนาคารพาณิชย์ใดฝ่าฝืนมาตรา 11 คือในเรื่องการดำรงเงินสดสำรอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังทำการฝ่าฝืนอยู่

ในกรณีที่ธนาคารดำรงเงินสดสำรองผิดเป็นเนื่องนี้จ มาตรา 22 ก็ได้กำหนดไว้ว่า "ธนาคารพาณิชย์ใดฝ่าฝืนมาตรา 11 เป็นเนื่องนี้จ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์นั้นให้กู้ยืมหรือลงทุนหรือให้ทำได้ภายใต้เงื่อนไขใด ๆ จนกว่าธนาคารพาณิชย์นั้นจะปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยก็ได้

ธนาคารพาณิชย์ใดฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐมนตรีตามวรรคก่อน รัฐมนตรีจะสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้นก็ได้

ความเป็นมาของการใช้มาตรการทางด้านอัตราเงินสักรอง

ตอนเริ่มแรกของการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ขึ้น โดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องค้ำรองเงินสักรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่เห็นสมควรดังนี้

อัตราเงินสักรอง

<u>ประเภทเงินฝาก</u>	<u>กรณีธรรมดา (%)</u>	<u>กรณีพิเศษ (%)</u>
เงินฝากเผื่อเรียก	5	3
เงินฝากประจำ	2	2

หลักการกำหนดอัตราเงินสักรองของธนาคารแห่งประเทศไทยในระยะแรกจึงถือหลักเดียวกับในสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดอัตราแตกต่างกันไปตามประเภทของเงินฝาก

ต่อมาเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจอยู่ในสมัยสงคราม ปริมาณเงินมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว อัตราเงินสักรองดังกล่าวจึงต่ำเกินไปที่จะยับยั้งการขยายตัวของเครดิตในยามนั้น เมื่อ 15 มิถุนายน 2486 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน กำหนดการค้ำรองเงินสักรองขึ้นใหม่ให้ธนาคารพาณิชย์ต้องค้ำรองเงินสักรองไว้เป็นจำนวนเท่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป็นคราว ๆ ไป แต่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9 และ ไม่เกินร้อยละ 45 ของยอดเงินฝาก เงินสักรองนี้ต้องฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 และในชั้นแรกธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ค้ำรองอัตราเงินสักรองร้อยละ 25 และถึงแม้ว่าอัตราเงินสักรองจะสูงแต่ธนาคารพาณิชย์ก็สามารถปฏิบัติได้โดยไม่มีความลำบากแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะโดยปกติธนาคารพาณิชย์ค้ำรองเงินสักรองไว้ในระดับนี้อยู่แล้ว

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ได้มีการร่างกฎหมายควบคุมกิจการธนาคาร
 เสียใหม่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย ให้ชื่อว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์พ.ศ. 2488
 ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ธนาคารพาณิชย์ก็ยังคงชำระอัตราเงินฝากสูงถึงร้อยละ
 20 ของเงินฝาก ทั้งนี้เพราะภาวะเศรษฐกิจภายหลังสงคราม มักจะเป็นอันตราย
 ต่อการขยายตัวจนเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้ ซึ่งต่อมาหลังจากได้ยกเลิกพระราช
 บัญญัติควบคุมเกรงคึกในภาวะคับขัน ตามเหตุการณ์ที่เข้าสู่สภาพปกติแล้ว ธนาคารแห่ง
 ประเทศไทยจึงได้ประกาศอัตราเงินฝากสำรองตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
 พ.ศ. 2488 เป็นครั้งแรก โดยให้ธนาคารพาณิชย์ชำระเงินฝากสำรองไว้ไม่ต่ำกว่า
 ร้อยละ 10 ของเงินฝาก

ดังนั้นนับแต่เริ่มมีการใช้มาตรการเงินฝากสำรองจึงมีลำดับชั้นในการเปลี่ยนแปลงดังนี้

ตารางที่ 35

แสดงการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินฝากสำรอง (2486 - 2489)

ระยะเวลา	อัตราเงินฝากสำรอง (ส่วนร้อยของยอดเงินฝาก)
14 ก.ค. 2486 (ตามพระราชกำหนด)	25
15 ก.ย. 2486 (ตามพระราชบัญญัติ)	20
13 มี.ค. 2487	20
21 ธ.ค. 2487	25
30 มี.ค. 2488	15
4 เม.ย. 2489	15
30 พ.ค. 2489	7
10 มี.ย. 2489	10

หลังจากนั้นเมื่อธนาคารพาณิชย์ได้เข้ามาสู่สมัยใหม่ มีการธนาคารที่เป็นปึกแผ่นมั่นคง ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ามาตรการที่มีอยู่เดิม เป็นการจำกัดการใช้เงินสดของธนาคารพาณิชย์ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถใช้เงินคงเหลือไปในการให้กู้ยืมและหาผลประโยชน์อย่างอื่นเช่น การซื้อหลักทรัพย์รัฐบาล จึงเห็นสมควรให้ผ่อนคลาย

ดังนั้นในการยกร่างพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 จึงได้บัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์ค้ำประกันเงินสดสำรองเป็นเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเดียว ไม่นับเงินสดในมือด้วย แต่กำหนดให้มีความยืดหยุ่นสำหรับนโยบายนี้มากขึ้น โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องค้ำประกันเงินสดสำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และไม่เกินร้อยละ 50 เพื่อเป็นการส่งเสริมการจำหน่ายหลักทรัพย์ของรัฐบาลอีก และเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีรายได้จากหลักทรัพย์เหล่านั้นบ้าง จึงอนุญาตให้ถือหลักทรัพย์รัฐบาลไทยเป็นส่วนหนึ่งของเงินสดสำรองที่พึงค้ำประกันไว้ได้ การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้อยู่ทางค่านอัตรารวม และลักษณะสินทรัพย์ที่ค้ำประกันไว้

ภายหลังจากที่สถานการณ์การเงินของประเทศไทยมีเสถียรภาพอย่างดีแล้ว ต่อมาในปี 2505 จึงได้ประกาศลดอัตรารวมเงินสดสำรองเป็นร้อยละ 6 ของยอดเงินฝาก (การลดอัตรารวมเงินสดสำรองจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 6 ในครั้งนี้ ได้เปลี่ยนหลักการคำนวณอัตรารวมเงินสดสำรองใหม่ คือ อัตรารวมเงินสดสำรองร้อยละ 6 นั้นไม่รวมเงินสดที่อยู่ในมือธนาคารพาณิชย์ เป็นเพียงเงินฝากในธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น แต่สำหรับอัตราร้อยละ 10 จะรวมเงินสดในมือของธนาคารพาณิชย์ด้วย การลดอัตรารวมเงินสดสำรองจึงไม่มากเท่าที่รู้สึกจากตัวเลขเปลี่ยนแปลง) โดยธนาคารพาณิชย์สามารถค้ำประกันเป็นหลักทรัพย์รัฐบาลที่ปราศจากภาระผูกพันไว้ได้แต่ไม่เกิน 25% ของยอดสำรอง อย่างไรก็ตาม เพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแต่ละขณะ ภายหลังจากนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตรารวมดังกล่าวอีกบ้างดังนี้

ตารางที่ 36

แสดงอัตราเงินสดสำรอง (2505 - 2517)

ระยะเวลา	อัตราเงินสดสำรอง ต่อยอดเงินฝาก	สำรองเงินฝาก (100%) สามารถดำรงไว้เป็น	
		เงินสด %	หลักทรัพย์ %
พ.ค. 2505	6	75	25
20 พ.ค. 2508	6	50	50
9 พ.ค. 2512	7	50	50
30 ม.ค. 2517	8	50	50
พ.ค. 2517	7	50	50

ตารางที่ 37

แสดงยอดเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์ต่อยอดเงินฝาก

สิ้นปี	(ล้านบาท) เงินสำรอง 1/	เงินฝากทั้งหมด 2/	%ต่อเงินฝาก	ยอดที่ กำหนด	ปริมาณที่เกิดใน... สำรองที่กำหนด (ล้านบาท)
2508	1,268.3	13,722.3	9.2	6	420.9
2509	1,454.3	17,528.1	8.3	6	365.6
2510	1,877.5	20,599.2	9.1	6	607.6
2511	1,964.2	24,140.6	8.1	6	485.9
2512	2,376.1	27,666.0	8.5	7	402.6
2513	2,957.3	31,984.8	9.3	7	681.8
2514	3,530.3	37,758.6	9.3	7	814.3
2515	4,239.9	47,745.9	8.9	7	857.9
2516	4,596.5	58,372.4	7.9	7	542.7

1/ เงินสำรองในที่นี้หมายถึงยอดเงินฝากกับธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับหลักทรัพย์รัฐบาล
ที่ธนาคารพาณิชย์ถือไว้ เป็นตัวเลขเฉลี่ยใน 1 สัปดาห์ ของยอดแต่ละวัน

2/ เป็นยอดเงินฝากเมื่อสิ้นปี ไม่รวมยอดฝากระหว่างธนาคารพาณิชย์

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

1.4 ควบคุมทางด้านการดำเนินงาน

เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคง ในแง่จึงได้มีข้อกำหนดบางประการสำหรับธนาคารพาณิชย์ในการปฏิบัติงาน เทียบกับการควบคุมทางด้านการอำนวยความสะดวกทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ฝากเงิน และให้แน่ใจว่าธนาคารแต่ละแห่งอยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม และมีผู้จัดการที่มีความสามารถอย่างแท้จริง กับทั้งป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นจากการบริหารงานหรือการใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง พระราชบัญญัตินี้จึงได้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมในคานนี้โดยเฉพาะ เช่น

จากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์มาตรา 12 (2) "ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์กระทำการให้กรรมการของธนาคารพาณิชย์นั้นกู้ยืมเงิน

การกู้ยืมดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการให้กรรมการผู้นั้นกู้ยืมด้วย

- ก) การให้กู้ยืมแก่ภรรยาหรือสามีของกรรมการผู้นั้น
- ข) การให้กู้ยืมเงินแก่ทางหุ้นส่วนสามัญที่กรรมการ หรือภรรยาหรือสามีของกรรมการผู้นั้นเป็นหุ้นส่วนอยู่
- ค) การให้กู้ยืมเงินแก่ทางหุ้นส่วนจำกัดที่กรรมการผู้นั้นหรือภรรยาหรือสามีของกรรมการผู้นั้นเป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดชอบ

"มาตรา 12 (8) ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์กระทำการจ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กรรมการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้นเป็นกานายหน้า หรือค่าตอบแทน สำหรับหรือเนื่องแต่การกระทำ หรือการประกอบธุรกิจใด ๆ ของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ นอกจากบำเหน็จ เงินเดือน เงินรางวัล และเงินเพิ่มอย่างอื่นบรรดาที่พึงจ่ายตามปกติ"

"มาตรา 19 ห้ามมิให้บุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรือตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์ใดเป็นกรรมการ หรือตำแหน่งอื่นในธนาคารพาณิชย์อื่นอีกในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย หรือตำแหน่งที่ไม่มีหน้าที่ปฏิบัติหรือให้ความเห็นเกี่ยวแก่การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์"

จากบทบัญญัติความมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีการจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรรมการธนาคารพาณิชย์ไว้ มิให้มีการประกอบกิจการที่เกินไป จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารได้ กับทั้งเพื่อมิให้มีการนำเอาอำนาจหน้าที่ของตนไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสมอันจะเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองแต่เพียงฝ่ายเดียว เช่นการให้เครดิตหรือญาติของตนตลอดจนผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันทำการกู้ยืมโดยไม่มีหลักประกันเพียงพอ หรือรับดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้โดยรับไว้ในรูปต่าง ๆ นอกจากนี้ยังห้ามมิให้กรรมการที่มีตำแหน่งหน้าที่ในธนาคารหนึ่ง รับหน้าที่เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งในทางปฏิบัติ และให้ความคิดเห็นในด้านการดำเนินงานแก่ธนาคารพาณิชย์อื่นอีกด้วย (มาตรา 19)

นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ได้เป็นไปตามความหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือให้แน่ใจว่าธนาคารพาณิชย์จะต้องปฏิบัติตามขอบเขตการดำเนินงานที่กฎหมายได้วางไว้อย่างเคร่งครัด พระราชบัญญัติจึงได้มีข้อบังคับโดยเฉพาะในค่านี้เพิ่มเติมขึ้น เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือสำหรับบีบบังคับให้ธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องปฏิบัติตามหน้าที่เท่าที่กฎหมายวางไว้เท่านั้น จะปฏิบัตินอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติโดยมิได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจในการควบคุมไม่ได้ ตัวอย่างเช่น จากมาตรา 12 ได้มีบทบัญญัติบางข้อที่ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติการบางอย่างนอกเหนือจากขอบเขตที่ธนาคารพาณิชย์จะดำเนินการได้ เช่น

- ข้อ 4 ประกอบการค้า หรือธุรกิจอื่นใดที่ไม่เกี่ยวกับ หรือเนื่องจากการธนาคารพาณิชย์
- ข้อ 5 ซื้อหรือมีไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้นตามสมควร หรือเป็นการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารพาณิชย์นั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งของศาล
- ข้อ 6 ซื้อ หรือมีหุ้นกู้ในบริษัทจำกัดใดเป็นจำนวนเกินร้อยละ 20 ของเงินทุนในบริษัทจำกัดนั้น

คำประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยได้บัญญัติเพิ่มเติมว่าจำนวนเงินที่ให้กู้ยืมดังกล่าวแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุน

มาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเข้ามาใหม่ ในพระราชบัญญัติฉบับเดิมไม่มีข้อกำหนดดังกล่าวไว้ ซึ่งจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อคุ้มครองผู้ที่ฝากเงินไว้กับธนาคารไม่ให้เงินฝากต้องเสี่ยงภัยอยู่กับลูกหนี้เพียงไม่กี่ราย ซึ่งถ้าหากเรียกเก็บเงินจากลูกหนี้รายใดรายหนึ่งไม่ได้แล้ว ก็ย่อมจะทำให้เงินฝากดังกล่าวเกิดความไม่มั่นคงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากรัฐมนตรีเห็นสมควรและมีความจำเป็นจริง ๆ ก็อาจจะผ่อนผันโดยมีเงื่อนไขได้ ซึ่งอาจออกมาในรูปต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ธนาคารพาณิชย์ขออนุญาตรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป
- 2) ไม่นับรวมการให้กู้ยืมที่มีหลักทรัพย์ประกันมั่นคง หรือการให้กู้ยืมหรือให้เครดิตที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดผ่อนผันให้

ซึ่งการจะให้ผ่อนผันเท่าใด ในรูปไหนก็จำเป็นต้องอาศัยดุลยพินิจเป็นอย่างมาก โดยดูถึงความจำเป็นและความเหมาะสม เพื่อความยุติธรรมแก่ธนาคารและผู้ฝากเงิน

อย่างไรก็ตามความในสองวรรคก่อนไม่ใช่บังคับแก่กรณีที่ธนาคารพาณิชย์

- 1) ให้กู้ยืมเงินโดยการซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลไทย หรือหลักทรัพย์อื่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
- 2) ให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยหลักทรัพย์รัฐบาลไทย หรือหลักทรัพย์ หรือสินทรัพย์อื่นตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนด ทั้งนี้เฉพาะในส่วนที่ไม่เกินมูลค่าแห่งหลักทรัพย์หรือสินทรัพย์ที่ธนาคารพาณิชย์นั้นได้ถือราคาไว้เป็นหลักประกัน หรือ
- 3) ให้เครดิตโดยการ ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตั๋วเงินตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งได้แก่
 - ก) ตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงิน ที่กระทรวงทบวงกรมรับรอง หรือออกเป็นคำสั่งซื้อของ หรือทำของ
 - ข) ตั๋วแลกเงินคำสั่งซื้อที่ส่งออก

ยอมเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า สินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์เป็นหลักอันสำคัญยิ่งที่จะสร้างความมั่นคง และความปลอดภัยต่อเงินฝากของผู้ฝาก เงินในบัญชีของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นทุกคน ถ้าหากธนาคารพาณิชย์นำรายได้และเงินทุนที่ได้มาไปกระทำการใดที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ก็ย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงความเสียหายแก่บุคคลดังกล่าว ด้วยเหตุผลอันนี้เอง บทบัญญัติจึงได้กำหนดให้นำเงินทุนดังกล่าวไปดำรงไว้ในสภาพที่เหมาะสมที่สุด

นอกจากนี้ยังได้มีพระราชบัญญัติห้ามธนาคารพาณิชย์ซื้อสินทรัพย์บางชนิดที่อาจเสื่อมราคาได้ง่าย อันจะก่อให้เกิดอันตรายแก่มูลค่าสินทรัพย์สุทธิ และธนาคารพาณิชย์ยังถูกจำกัดการใช้สินทรัพย์ โดยห้ามมิให้นำเงินไปลงทุนกับบุคคลใดโดยเฉพาะเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดด้วย ดังมาตราที่ 13

"ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตโดยการ ชื้อ ชื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตัวเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกันแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในขณะหนึ่ง เกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันจากรัฐมนตรี และในการผ่อนผันนั้น รัฐมนตรีจะผ่อนผันโดยมีเงื่อนไขก็ได้"

การให้กู้ยืมหรือให้เครดิตดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นการให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่บุคคลนั้นด้วย

- 1) การให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่ภรรยาหรือสามีของบุคคลนั้น
- 2) การให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่ทางหุ้นส่วนสามัญที่บุคคลนั้นหรือภรรยาหรือสามีของบุคคลนั้นเป็นหุ้นส่วนอยู่
- 3) การให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่ทางหุ้นส่วนจำกัดที่บุคคลนั้น หรือภรรยาหรือสามีของบุคคลนั้นเป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดชอบ
- 4) การให้กู้ยืมหรือให้เครดิตแก่บริษัทจำกัดที่บุคคลนั้น และหรือภรรยา หรือสามีของบุคคลนั้นถือหุ้นอยู่ เป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งแห่งเงินทุนของบริษัท

ข้อจำกัดดังกล่าวนี้วางไว้เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน และหาทาง
ป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นได้ไม่ว่าจะมีเจตนาหรือไม่ก็ตาม จากการดำเนิน
งานของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่ง

1.5 การควบคุมทางด้านอัตราดอกเบี้ย

แบ่งเป็น *ดอกเบี้ยเงินฝาก และ ดอกเบี้ยเงินกู้ยืม*

คือการกำหนดมาตรฐานสำหรับอัตราดอกเบี้ย ทั้งด้านดอกเบี้ยเงินฝาก และดอกเบี้ย
เงินกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายในประเทศไทย วัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพ
ทางการเงินโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้เพราะปกติผู้ที่นำเงินมาฝากธนาคารจะได้รับผลประโยชน์
ในรูปดอกเบี้ยซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าผู้ฝากย่อมพอใจที่จะนำเงินไปฝากกับธนาคารที่จะจ่ายดอก
เบี้ยให้แก่ตนในอัตราที่สูงกว่า ขณะเดียวกันทางด้านดอกเบี้ยเงินกู้ยืมก็อาจเป็นเครื่อง
มือให้ธนาคารหาผลประโยชน์จากผู้กู้ได้ ถ้าผู้กู้มีความต้องการเงินสูงอย่างมาก อาจยอม
จ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูง จึงเห็นได้ว่า เรื่องอัตราดอกเบี้ยเป็นเรื่องสำคัญอย่างมาก
สำหรับธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ และอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เช่นทางด้านอัตราดอกเบี้ย
เงินฝาก ถ้าไม่มีมาตรฐานกำหนดไว้ (หรือไม่กฎหมายบังคับแล้ว) อาจแข่งขันกันขึ้น
อัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่ธนาคารของตน ซึ่งนับว่าเป็นการแย่งลูกค้ากันระหว่างธนาคาร
พาณิชย์ ส่วนทางด้านดอกเบี้ยเงินกู้ยืมก็เช่นเดียวกัน หากภาคเศรษฐกิจไหนสามารถ
จ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่า ก็จะได้รับเครดิตจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจทำให้ไม่ยุติ
ธรรมสำหรับผู้รายอื่น ๆ ได้ ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติจึงได้ทำการควบคุมด้านอัตราดอก
เบี้ยทั้ง 2 ชนิดดังกล่าวให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมและถูกต้อง โดยกำหนดให้ตั้ง
อัตราดังกล่าวไว้เป็นมาตรฐานสำหรับทุกธนาคารจะต้องปฏิบัติ ซึ่งจะแยกพิจารณาดังนี้

ก) ดอกเบี้ยเงินฝาก

สิ่งที่ได้กล่าวแล้วว่าถ้าปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากได้ตามความพอใจจะเกิดการแก่งแย่งลูกค้ากัน ธนาคารที่ตั้งดอกเบี้ยเงินฝากสูงก็จะมีผู้นำเงินมาฝากมากกว่าและเมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะเพิ่มภาระแก่ธนาคารเอง รวมทั้งธนาคารอื่น ๆ ด้วย นั่นคือจะกระทบกระเทือนต่อสภาพความคล่องตัวหรือความเหลว (Liquidity) ของธนาคาร เพราะลูกค้าก็จะถอนเงินฝากจากธนาคารที่ให้ดอกเบี้ยต่ำมาฝากธนาคารที่ให้ดอกเบี้ยมากกว่า ธนาคารที่ถูกถอนเงินฝากก็จะต้องยุ่งยากลำบากที่จะต้องขาดเงินกู้ลง ซึ่งเป็นผลให้รายได้ของตนต่ำลงและต้นทุนสูงขึ้น

ในระยะแรกธนาคารพาณิชย์ถูกกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินฝากโดยยึดอัตรามาตรฐานรับช่วงข้อลดตัวเงินอื่น ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหลักคือ

- ก) เงินฝากเพื่อเรียก จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ $4\frac{1}{2}$
- ข) เงินฝากจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน ไม่เกินร้อยละ 5
- ค) เงินฝากจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน ไม่เกินร้อยละ $5\frac{1}{2}$

ทั้งนี้เพื่อให้ให้อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์มีความเคลื่อนไหวไปในแนวเดียวกันกับมาตรฐานของธนาคารกลาง เช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามจากอัตราที่กำหนดในขณะนั้นจะไม่ค่อยได้ผลนักในทางปฏิบัติ และเมื่อพิจารณาอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำก็จะเห็นว่าค่าไปเมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยของเงินฝากอื่น ๆ รวมทั้งภาวะการเงินในขณะนั้นซึ่งอยู่ในสภาพเงินเฟ้อ นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488 ก็ไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ไว้ด้วย เพียงแต่กำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝาก จึงทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้น ทั้งนี้เพราะธนาคารพาณิชย์สามารถใช้เงินทุนที่ได้รับจากเงินฝากออกให้กู้ยืมในอัตราสูงเท่าไรก็ได้

จากเหตุต่าง ๆ เหล่านี้เอง ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 จึงได้มีการแก้ไขโดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดทั้งค่านเงินฝากและเงินให้กู้ยืม โดยเฉพาะในตอระยะแรกของประกาศในพระราชบัญญัตินี้ พึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้อย่างสูง คือ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำอายุ 1 ปี ขึ้นไปสูงสุดไม่เกินร้อยละ 8 และอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมสูงสุดไม่เกินร้อยละ 15 แต่อย่างไรก็ตามธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีอำนาจตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ในอันที่จะเปลี่ยนแปลงอัตราสูงสุดของเงินฝากและเงินให้กู้ยืม ซึ่งพอจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมได้เป็นอย่างดี แต่เท่าที่เป็นมานั้น นับแต่ได้ออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปแล้วมีการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์บ่อยครั้งมาก คือในปี 2505 มีการลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูงสุดสำหรับระยะเวลา 1 ปีขึ้นไป ลงจากอัตรา 8% มาเป็น 7% และพอในปี 2509 ก็ลดอัตราสูงสุดของการให้กู้ยืมจาก 15% มาเป็น 14% ส่วนการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ก็มีบ้างเพียงเล็กน้อยไม่มากนัก ปัจจุบัน (2517) กลับไปใช้อัตราเดิมอีกนับจาก 1 เม.ย. 17 เป็นต้นไป นอกจากนี้เมื่อไรก็ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการให้ธนาคารพาณิชย์ลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมลงมา ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มักใช้วิธีเริ่มก่อนโดยการลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์นั่นเอง และส่วนใหญ่เมื่อธนาคารพาณิชย์สามารถกู้ได้ในอัตราที่ลดลงแล้ว ก็มักจะลดอัตราให้กู้ยืมแก่ลูกค้าภายนอกลงมาไปควบตามความประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ข) ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม

อัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินให้กู้ยืมที่ธนาคารพาณิชย์คิดจากลูกค้านั้นจะแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการกู้ ทั้งนี้เพราะอัตราดอกเบี้ยจะไม่เหมือนกันแม้จำนวนเงินที่กู้จะเท่ากัน ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไป ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีจุดมุ่งหมายในอันที่จะให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทในระบบเศรษฐกิจหลาย ๆ สาขา และโดยเฉพาะในบางด้านซึ่งจะทำให้การพัฒนาประเทศเจริญก้าวหน้าขึ้น จึงมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้แต่ละประเภท เช่น เงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรม เงินกู้เพื่อการเกษตร หรือเงินเพื่อวัตถุประสงค์ของการส่งออกสำหรับสินค้าบางประเภท เป็นต้น

แต่โดยทั่ว ๆ ไปการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมนั้น ธนาคารผู้ให้กู้จะพิจารณาถึงความเสี่ยงเป็นปัจจัยสำคัญ บางครั้งอาจกล่าวได้ว่าอัตราดอกเบี้ยจะต่ำก็เพราะมีความเสี่ยงน้อย และกำหนดระยะเวลาสั้น ส่วนในค่านปริมาณเงินกู้ยืมนั้นบางที่ถ้ากู้เงินเป็นจำนวนมาก อัตราดอกเบี้ยก็อาจทำได้ ถ้าธนาคารรู้จักผู้กู้เป็นอย่างดี หรือมีเครดิตและประวัติเป็นที่น่าเชื่อถือได้ในวงการธุรกิจทั่ว ๆ ไป

จากสภาพดังกล่าวมานี้จึงพอจะเห็นได้ว่าอัตราดอกเบี้ยที่คิดสำหรับผู้ไม่มีมาตรฐานหรือระดับที่แน่นอน ย่อมแล้วแต่ความเห็นและความพอใจของธนาคารพาณิชย์เอง และเมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ที่ไม่ได้รับความยุติธรรมคือผู้ที่ไม่เป็นที่รู้จักของธนาคารพาณิชย์ หรือไม่มีหลักประกันที่เพียงพอ ซึ่งอาจจำเป็นต้องจ่ายดอกเบี้ยที่สูงกว่าเพื่อนฝูงหรือญาติของผู้บริหารงาน และควยเหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 จึงมีระบุเกี่ยวกับอัตราเงินกู้ยืมไว้ใน

มาตรา 14 (2) "อัตราสูงสุดสำหรับดอกเบี้ยหรือส่วนลคที่ธนาคารพาณิชย์พึงเรียกสำหรับ

ก) ให้กู้ยืมเพื่อสินค้าออกตาม L/C ที่เปิดมายังธนาคารพาณิชย์หรือการซื้อ ซ้อลค ตัวแลกเงิน ค่าสินค้าส่งออก ต้องไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี (ต่อมาลดเหลือ 10%)

ข) ธุรกิจอื่นนอกจาก (ก) ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี

และต่อมาเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2509 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีประกาศเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยและส่วนลคสำหรับเงินให้กู้ยืมดังนี้

ก) อัตราสูงสุดสำหรับดอกเบี้ยหรือส่วนลคที่ธนาคารพาณิชย์พึงเรียกสำหรับการให้กู้ยืมเพื่อสินค้าออกตามเลตเตอร์ออฟเครดิตที่เปิดมาเพื่อการซื้อ ซ้อลค หรือรับช่วงซ้อลค ตัวเงินค่าสินค้าส่งออกลดลงจากร้อยละ 10 ต่อปี เป็นไม่เกินร้อยละ 9 ต่อปี

ถ้าเป็นค้ำเงินอื่นเนื่องจากการซื้อวัตถุดิบของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรือ
อื่นเนื่องจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้ผ่อนเวลาชำระเงินให้แก่ผู้ซื้อผลิตภัณฑ์ของตนไป
จำหน่ายไว้ไม่เกินร้อยละ 10% ต่อปี

ข) ดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับให้กู้ยืมแก่กิจการอุตสาหกรรมไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี

ค) อัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับธุรกิจอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้วให้ลดลงจาก
15% เหลือ 14% ต่อปี

สาเหตุที่มีการผ่อนผันทางค้ำอัตราดอกเบี้ยให้แก่ผู้มาขอกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์
ก็เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาประเทศของรัฐบาลทางการส่งเสริมอุตสาหกรรม
ภายในประเทศ เพื่อจะได้เพิ่มประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค
รวมความแล้วจูงใจมุ่งหมายในการควบคุมค้ำอัตราดอกเบี้ย ทั้งดอกเบี้ยเงินให้กู้และเงินฝาก
ที่กล่าวมานี้มีจูงใจมุ่งหมายใหญ่ ๆ คือ

- 1) เพื่อป้องกันการแข่งขันในระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน
- 2) เพื่อให้ผู้กู้ยืมทุกฝ่ายได้เสียค่าบริการในอัตราที่สมควรและอยู่ในมาตรฐาน
เดียวกัน
- 3) เพื่อให้เป็นเครื่องมือส่งเสริมหรือจำกัดธุรกิจบางประเภท

รวมความแล้วการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์
ต่างก็มีความมุ่งหมายในการควบคุมการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์เป็นจุดใหญ่
นั้นเอง และไม่ให้อี้อีกโอกาสเขาเปรียบลูกค้าที่มาใช้บริการทางค้ำเงินกู้ยืมด้วยกัน แต่ทั้งนี้
ก็ขึ้นอยู่กับทางค้ำปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่ง ซึ่งความจริงแล้ว กำหนดได้ยาก
เพราะมีการกระทำกันนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบ เช่นมีการให้ดอกเบี้ยเงินฝาก
สูงเกินอัตรา หรือมีการกีดกันดอกเบี้ยเงินกู้มากกว่าที่กำหนดโดยกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ
หรือค่าปากถุง เป็นต้น จำนวนเงินดังกล่าวนี้บางครั้งก็ให้แก่ผู้บริหารงานของธนาคารพาณิชย์
เอง

อย่างไรก็ตามผลของนโยบายเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยนี้ ในปัจจุบัน (ต้นปี 2517) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้นำกลับมาใช้บังคับแก่ธนาคารพาณิชย์อีก ทั้งนี้ เพราะสภาพเศรษฐกิจอยู่ในภาวะเงินเฟ้อ ของต่าง ๆ มีราคาแพง ทางรัฐบาลต้องการลดปริมาณเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยออกไป และดำเนินการหาแหล่งลดปริมาณเงินในมือประชาชนลงไปในนั้นก็เป็นที่คาดหวังกันว่า หากอำนาจซื้อลดลง ราคาสินค้าและบริการอาจลดตามลงมาได้บ้างหรืออย่างน้อยก็ไม่เพิ่มไปอีก ซึ่งผลจากการใช้อัตราดอกเบี้ยควบคุมปริมาณเงินในครั้งนี้จะต้อคอยติดตามกันต่อไป แต่ถ้าวจะพิจารณากันในแง่การคาดคะเนไว้ล่วงหน้าแล้ว จะเห็นได้ว่าปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยเป็นสถาบันที่มีอำนาจและมีบทบาทอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังมีผู้บริหารธนาคารพาณิชย์บางส่วนซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางราชการอยู่ด้วย จึงทำให้เกิดความยากลำบากในทางปฏิบัติ ที่ต้องการให้โดยตลอดเต็มที่ และอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจจากนั้นก็คื ลูกค้าของธนาคารพาณิชย์เองก็อาจพร้อมที่จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่ทางการกำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะแม้จะเพิ่มอัตราดังกล่าว ธนาคารพาณิชย์ก็ยังคิดถูกกว่าแหล่งเงินกู้อื่น ๆ อยู่นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ภาระดอกเบี้ยหรือต้นทุนของพ่อค้าในการกู้เงินนี้ ในที่สุดก็มักจะถูกผลักไปให้เป็นภาระของผู้บริโภคเสมอ

ส่วนทางด้านค่าธรรมเนียมและหลักประกันที่พึงเรียกนั้นก็มีความแตกต่างกันเป็นกรณี ๆ ไป

การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยครั้งหลังสุดคือจากประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยออกตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติตามอัตราดังต่อไปนี้

- 1) อัตราสูงสุดสำหรับดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์พึงจ่ายสำหรับเงินฝากแต่ละประเภทที่เป็นเงินบาท นอกจากเงินฝากระหว่างธนาคาร
 - ก) เงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม และเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาไม่ถึง 3 เดือน ต้องไม่เกินร้อยละ ๐.๐1 ต่อปี

- ข) เงินฝากเพื่อเรียกระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน อัตราไม่เกินร้อยละ 4.5 ต่อปี
- ค) เงินฝากเพื่อเรียกระยะเวลา 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน อัตราไม่เกินร้อยละ 6 ต่อปี
- ง) เงินฝากเพื่อเรียกระยะเวลา 6 เดือน แต่ไม่เกิน 12 เดือน อัตราไม่เกิน ร้อยละ 7 ต่อปี
- จ) เงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา 12 เดือนขึ้นไป อัตราไม่เกินร้อยละ 8 ต่อปี
- 2) อัตราสูงสุดสำหรับดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์พึงจ่ายสำหรับเงินฝากที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต้องไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี
- 3) อัตราสูงสุดสำหรับดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์พึงเรียกสำหรับ
- ก) การซื้อ ช้อดค หรือรับช่วงช้อดคตัวเงินอันเกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภายในประเทศต้องไม่เกินร้อยละ $10 \frac{1}{2}$ ต่อปี
- ข) การให้กู้ยืมแก่กิจการอุตสาหกรรมซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 โดยมีสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่พึงจำนองได้ ตาม พ.ร.บ. จดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514 เป็นประกันเต็มจำนวนเงินที่ให้กู้ยืม ต้องไม่เกินร้อยละ $12 \frac{1}{2}$ ต่อปี
- ค) ธุรกิจอื่นนอกจาก ก. และ ข. ต้องไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี

ประกาศใช้ตั้งแต่ 30 มกราคม 2517 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2517 เป็นต้นไป

1.6 การให้รายงานกิจการ

วัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคง เนื่องจากการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์กระทบกระเทือนถึงความเป็นอยู่ของประชาชนและภาวะเศรษฐกิจมาก จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของธนาคารพาณิชย์ที่จะต้องประกาศฐานะของตนเองในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ ให้ประชาชน หรือทางราชการได้รู้เห็นและทราบถึงผลการดำเนินงานในแต่ละระยะเวลา จากจุดมุ่งหมายนี้เองจึงมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นวางหลักลงไปเลยว่าธนาคารพาณิชย์จะต้องแสดงผลงานของตนต่อสาธารณชนในลักษณะใด ต้องมีข้อความแบบใดและที่ไหน เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนร่วมอยู่ได้ รับทราบและเป็นการสร้างความเชื่อถือให้แก่ธนาคารพาณิชย์ไปทั่วในตัว นั่นคือธนาคารพาณิชย์จะต้องยื่นรายงานตามแบบต่าง ๆ ต่อธนาคารแห่งประเทศไทยดังต่อไปนี้คือ

- (ก) การยื่นรายงานตามแบบธนาคารพาณิชย์ 1 ซึ่งเป็นรายการย่อแสดงหนี้สินของธนาคารพาณิชย์ ตามความในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 15
- (ข) การยื่นรายงานตามแบบธนาคารพาณิชย์ 2 ซึ่งเป็นรายงานแสดงยอดเงินที่ธนาคารได้รับฝากไว้แต่ละวันทำงานในสัปดาห์

การรวบรวมตัวเลข

- 1) สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย สำนักงานใหญ่จะเป็นผู้จัดทำรายงานนี้
- 2) สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศ สาขาที่เปิดดำเนินการในประเทศไทยเป็นผู้จัดทำรายงานนี้

การรายงานให้ถือเอาวันทำงานของสำนักงานใหญ่หรือสาขาตามข้อ 1 และ 2 ตามลำดับเป็นเกณฑ์ โดยให้ถือวันศุกร์เป็นวันเริ่มต้น และวันพฤหัสบดีเป็นวันสุดท้ายของสัปดาห์ ทั้งนี้เพื่อให้ตรงกับกับสัปดาห์ตามรายงานประจำสัปดาห์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

และเพื่อให้สามารถรวบรวมสถิติกระแสเงินหมุนเวียน ซึ่งจะต้องรวมตัวเลขของ
ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ใดในช่วงสัปดาห์เดียวกัน

กำหนดเวลาให้ยื่นรายงาน

ให้ยื่นรายงานตามแบบธนาคารพาณิชย์ 2 นี้ถึงสำนักงานตรวจสอบธนาคาร
พาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ภายในกำหนดเวลาดังนี้

- 1) ยอดรวมเงินฝากของสำนักงานในจังหวัดพระนครและธนบุรี ภายในวัน
จันทร์ของสัปดาห์ถัดไป
- 2) ยอดรวมเงินฝากของทุกสำนักงานทั่วราชอาณาจักรภายใน 21 วัน นับจาก
วันสิ้นสัปดาห์

(ค) การยื่นรายงานตามแบบธนาคารพาณิชย์ 3 ซึ่งเป็นรายงานหนี้สินและ
ทรัพย์สินแสดงฐานะของธนาคารพาณิชย์ ณ วันสิ้นเดือนของทุก ๆ เดือน

สำนักงานใหญ่ของธนาคารพาณิชย์เป็นผู้จัดทำรายงานนี้ในรูป

Consolidated statement โดยรวมตัวเลขของสำนักงานใหญ่และสาขา สำหรับ
ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทยและมีสาขาเปิดดำเนินการในต่างประเทศก็
ให้รวบรวมตัวเลขของสาขาคงกล่าวนั้นด้วย รายงานนี้จะต้องส่งถึงธนาคารแห่งประเทศไทย
ภายในวันสิ้นเดือนของเดือนถัดไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ง) การยื่นรายงานตามแบบ ธ.พ. 4 รายงานแบบ ธ.พ. 4 เป็นรายงาน
 ลูกหนี้รายใหญ่ประจำเดือน แสดงถึงการให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิต โดยการ
 ซื้อ ซื้อลค หรือรับช่วงซื้อลคตัวเงิน และการให้เครดิตในรูปแบบอื่นอย่างใด
 อย่างไม่หนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกันแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งมียอดคงเหลือ ณ
 วันสิ้นเดือนของแต่ละเดือนตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป

การให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิต
 แก่บุคคลนั้นด้วย

- 1) การให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่ภรรยา หรือสามีของบุคคลนั้น
- 2) การให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตทางหุ้นส่วนสามัญที่บุคคลนั้น หรือ ภรรยาหรือ
 สามีของบุคคลนั้นเป็นหุ้นส่วน
- 3) การให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่ทางหุ้นส่วนจำกัดที่บุคคลนั้น หรือภรรยา หรือ
 สามีของบุคคลนั้น เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิด
- 4) การให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่บริษัทจำกัดที่บุคคลนั้น หรือภรรยา หรือสามี
 ของบุคคลนั้นถือหุ้นอยู่เป็นจำนวนเงินเกินกึ่งหนึ่งแห่งทุนของบริษัท

การรวมตัวเลข

- 1) สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย สำนักงานใหญ่เป็นผู้จัดทำ
 รายงานนี้โดยรวมตัวเลขของทุกสำนักงานที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร
- 2) สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศ สาขาที่เปิดดำเนินการ
 อยู่ในประเทศไทยเป็นผู้จัดทำรายงานนี้ โดยรวมตัวเลขของทุกสำนักงาน
 ที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร

กำหนดเวลาให้ยื่นรายงาน

ให้ยื่นรายงานนี้ถึงสำนักงานตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย
 ภายในวันสิ้นเดือนของเดือนถัดไป

- (จ) การยื่นรายงานตามแบบ ธ.พ. 5 ซึ่งเป็นรายงานแสดงผลประโยชน์ และความเสี่ยงภัยประจำรอบครึ่งปีโดยละเอียด
- (ฉ) การยื่นรายงานตามแบบ ธ.พ. 6 แสดงอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของ ธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากการชำระหนี้ การประกันตนเงินที่จ่ายให้กู้ ยืมไปหรือเนื่องจากการที่ธนาคารได้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ ธนาคารพาณิชย์นั้นจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งของศาล

การรวบรวมตัวเลข

- 1) สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย สำนักงานใหญ่เป็นผู้จัดทำรายงานนี้ โดยรวมตัวเลขของทุกสำนักงานที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร
- 2) สำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศ สาขาที่เปิดดำเนินงานในประเทศไทยเป็นผู้จัดทำรายงานนี้ โดยรวมตัวเลขของทุกสำนักงานที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร

กำหนดเวลาให้ยื่นรายงาน

ให้ยื่นรายงานนี้ถึงสำนักงานตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ธนาคารแห่งประเทศไทย ภายใน 30 วันนับจากวันสิ้นปี

- (ข) การยื่นรายงานเงินให้กู้ยืม และการให้เครดิต โดยการซื้อ ซื้อลค หรือ รับช่วงซื้อลคตัวเงินที่เกินกฎหมาย

ตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืมเงิน หรือให้เครดิตโดยการซื้อ ซื้อลค หรือรับช่วงซื้อลคตัวเงินอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างรวมกันแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ในขณะที่ขณะหนึ่งเกินอัตราส่วนกับเงินกองทุน ตามอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เว้นแต่จะได้รับผ่อนผันจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในการผ่อนผันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะผ่อนผันโดยมีเงื่อนไขก็ได้

การกำหนดตามมาตรา ๑๓ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่การกำหนดตามวรรคหนึ่งจะใช้บังคับก่อน 15 วันนับแต่วันประกาศมิได้

รายงานนี้เป็นรายงานให้กู้ยืมเงินหรือเครดิตโดยการซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วง ซื้อลดตัวเงินอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งมี ยอดค้าง ณ วันที่ 30 เมษายน 2505 เกินกว่าร้อยละ 40 ของเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ยื่นรายงานนี้ถึงสำนักงานตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยภายในวันที่ 15 พฤษภาคม 2505 ซึ่งเท่ากับเป็นระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (วันที่ 30 เมษายน 2505)

อนึ่ง ข้อความตามมาตรา 13 ดังกล่าวนั้นที่ไม่ใช่แก่นกรณีที่ธนาคารพาณิชย์

1. ให้กู้ยืมเงินโดยการซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลไทยหรือหลักทรัพย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด
2. ให้กู้ยืมเงินโดยมีประกันด้วยหลักทรัพย์รัฐบาลไทย หรือหลักทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ทั้งนี้เฉพาะในส่วนที่ไม่เกินมูลค่าแห่งหลักทรัพย์ หรือทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์นั้นได้ตีราคาไว้เป็นประกัน

(ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีได้กำหนดลักษณะของหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่น ตามที่มาตรา 13 ได้ให้อำนาจไว้)

รายงานต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นนับว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเป็นเครื่องแสดงผลงานของธนาคารพาณิชย์ ในอันที่จะประกาศให้ประชาชนรับทราบ และขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยก็ต้องการวิเคราะห์จากรายงานดังกล่าวด้วยว่า ธนาคารพาณิชย์ได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่วางไว้หรือไม่ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานก็เพียงใด แนวโน้มสำหรับแต่ละธนาคารที่จะมีต่อไปในอนาคตมีลักษณะเป็นเช่นไร เป็นต้น ทั้งนี้เพราะหากไม่อาศัยรายงานต่าง ๆ จากธนาคารพาณิชย์มาศึกษา ธนาคารแห่งประเทศไทยก็แทบจะไม่มีทางทราบได้เลยว่า เท่าที่ออกกฎเกณฑ์ไปวางไว้ให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามนั้นได้ผลมากน้อยเพียงใด และมีการรับไว้ปฏิบัติหรือไม่ด้วย ซึ่งเท่ากับว่าสามารถใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการควบคุมได้อย่าง

ประสงค์ที่จะทราบฐานะและการดำเนินงานในตำแหน่งที่สำคัญ อันอาจกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของประชาชนและผู้ฝากเงิน และเพื่อที่จะทราบถึงการดำเนินงานตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ อันมีผลเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนและระบบเศรษฐกิจของประเทศ กับทั้งผลกระทบกระเทือนถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อยของระบบธนาคารพาณิชย์เป็นส่วนรวมมากกว่า

ความจำเป็นและความมุ่งหมายในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ (ต่อไป)

สำหรับความมุ่งหมายของการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ถ้าจะพิจารณาจากบทบัญญัติตามกฎหมายธนาคารพาณิชย์ ฉบับปี พ.ศ. 2488 จะเห็นได้ว่าเป็นการตรวจสอบเพื่อสำรวจการดำเนินงานและเพื่อตีราคาสินทรัพย์ และจากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ก็จะได้เห็นได้ว่าเป็นการตรวจสอบกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์เพื่อให้ทราบฐานะและการดำเนินงานของแต่ละธนาคาร และเป็นการตรวจสอบว่าธนาคารพาณิชย์ได้ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่ใดวางไว้หรือไม่

เมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมธนาคารพาณิชย์ จึงจะสามารถถอดออกคำสั่ง หรือให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ฐานะและการดำเนินงาน รวมถึงการจัดวางแนวทางในการประกอบธุรกิจต่อไปในภายหน้าของธนาคารพาณิชย์นั้น หรือระบบการธนาคารโดยส่วนรวมให้ เป็นไปในทางที่เหมาะสมแก่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ระบุไว้

จากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใหม่หลายข้อด้วยกัน และทางด้านการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ได้มีบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 24 "รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ เพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ หรือจะมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งพนักงาน ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ก็ได้

แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ รัฐมนตรีจะตั้งหรือมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ให้ทำการตรวจ เพื่อทราบกิจการหรือทรัพย์สินของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารพาณิชย์ใด ๆ มิได้"

มาตรา 25 " เมื่อรัฐมนตรีได้รับรายงานการตรวจสอบจากผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์และเห็นว่าฐานะและการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ใด อยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายร้ายแรง แก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือจะสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้นก็ได้ แต่ถ้าเห็นสมควร รัฐมนตรีจะสั่งให้ธนาคารพาณิชย์นั้นปฏิบัติการเพื่อแก้ไขฐานะการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์นั้นเสียก่อน ภายในเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้"

มาตรา 35 " เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 24 และมาตรา 26 ให้ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ และพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์มาให้ถ้อยคำ หรือแสดงสมุดบัญชี เอกสาร หลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ และให้มิอำนาจเข้าตรวจกิจการและสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ในระหว่างเวลาทำงานปกติ"

หลักการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ส่วนใหญ่มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเดิม คงเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมบ้างบางประการดังนี้

1. รัฐมนตรีว่ากระทรวงการคลัง สามารถมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ได้
2. เปลี่ยนชื่อ "ผู้ทำการตรวจสอบ" เป็น "ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์"
3. ห้ามตั้งผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ให้ตรวจเพื่อทราบกิจการและทรัพย์สินของเอกชนที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารพาณิชย์ใด ๆ

4. ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งการให้ธนาคารพาณิชย์
แก้ไขฐานะและการดำเนินงานที่อยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิด
ความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชนเสียก่อน โดยยังไม่
เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งควบคุมก็ได้

อำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่ควบคุมที่ทำการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ตามพระราช
บัญญัติ พ.ศ. 2488 ก่อนที่จะมีการแก้ไขตามข้อความข้างต้นนั้นสรุปได้ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตั้งผู้ทำการตรวจสอบ
2. ผู้ทำการตรวจสอบมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบและเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องให้
ถอยคำและแสดงสมุดบัญชี
3. เมื่อได้รับรายงานการตรวจสอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมี
อำนาจที่จะ
 - ก) เพิกถอนการอนุญาตดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์ หรือ
 - ข) เข้าควบคุมและจัดการกิจการสินทรัพย์

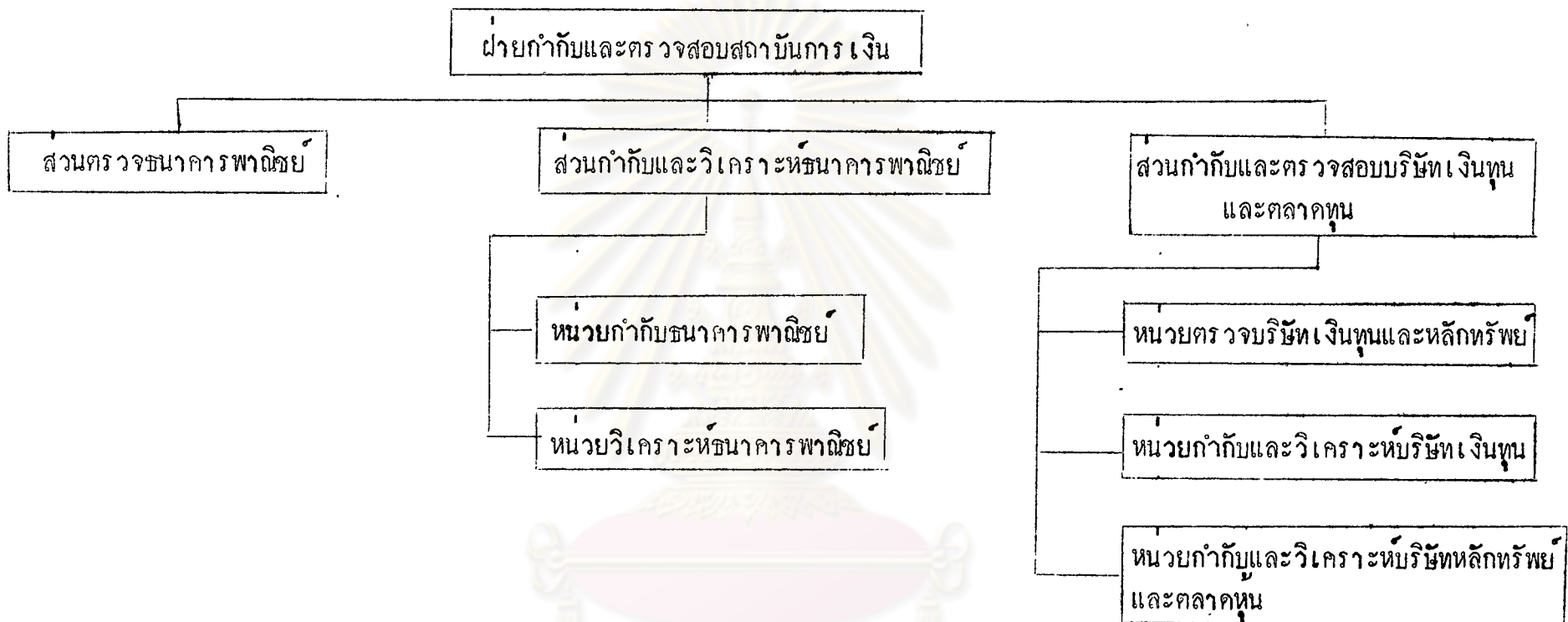
ซึ่งจะทำเมื่อเห็นว่าการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์นั้นจะเกิดการเสียหาย
ร้ายแรง ในด้านเข้าทำการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์นี้ แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ตั้งแต่
ปี 2488 แต่อยู่ในระหว่างระยะเตรียมการตลอดจนฝึกฝนตัวบุคคลผู้ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบ
จนถึง 23 กุมภาพันธ์ 2496 จึงได้เริ่มการตรวจสอบสำนักงานใหญ่ธนาคารพาณิชย์เป็น
แห่งแรก และในปี 2500 การตรวจสอบได้ขยายขอบเขตไปถึงสำนักงานสาขาในส่วน
ภูมิภาค นับแต่นั้นเป็นต้นมา งานด้านการตรวจสอบได้ขยายขอบเขตโดยเพ่งเล็งถึง
ประโยชน์ของประชาชนผู้ฝากเงิน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของระบบธนาคารและ
เศรษฐกิจของประเทศ ได้ทวีความสำคัญต่อเจ้าหน้าที่ควบคุมธนาคารพาณิชย์มากยิ่งขึ้นโดย
ตลอดมา

ประโยชน์ของการตรวจสอบ

ผลของการตรวจสอบก่อให้เกิดประโยชน์หลายด้านดังนี้

- 1) เจ้าหน้าที่ควบคุมธนาคารสามารถออกคำสั่งหรือคำแนะนำ หรือคำเนิ
การในทางอื่น กับธนาคารพาณิชย์ในทางที่เหมาะสมได้อย่างถูกต้อง และสามารถวาง
นโยบายในการควบคุมธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบและแต่ละธนาคารได้ในระยะต่อไป เพื่อ
ก่อให้เกิดระบบการธนาคารที่มั่นคงและปลอดภัย
- 2) เป็นแนวทางในการออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ประกาศ หรือข้อบังคับ
หรือการวางนโยบาย เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ หรือเพื่อ
ประโยชน์ในทางการควบคุมธนาคารพาณิชย์ในภาวะที่เหมาะสม
- 3) ประชาชนและผู้ฝากเงินได้รับความคุ้มครองประโยชน์ตามที่เกี่ยวข้องอยู่กับ
ธนาคารนั้นในค่านฝากเงิน หรือค่านอื่น ๆ โดยตรง และได้รับประโยชน์จากระบบการ
ธนาคารที่มั่นคงและปลอดภัย อันเป็นรากฐานของความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของชาติ
โดยทางอ้อม
- 4) กรรมการและพนักงานธนาคารสามารถทราบฐานะและการดำเนินงานใน
ด้านต่าง ๆ ของธนาคารที่ตนทำงานอยู่ในทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐบาล อันเป็นประโยชน์ใน
การวางนโยบายและปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่ง
เมื่อกิจการของธนาคารนั้นดำเนินไปในทางที่ถูกต้อง ก็ย่อมก่อให้เกิดความมั่นคงและมี
รายได้ตกถึงมือผู้ถือหุ้นที่นำเงินมาลงทุนในอัตราที่เหมาะสม
- 5) สามารถระงับยับยั้งการดำเนินธุรกิจธนาคารในลักษณะที่ไม่เหมาะสม
และระงับการแข่งขันระหว่างธนาคารในทางที่ไม่ชอบ กับทั้งช่วยก่อให้เกิดความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยและมั่นคงปลอดภัยในวงการธนาคาร

ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบธนาคาร
พาณิชย์ตามพระราชบัญญัติที่กล่าวทุกกรณี และรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาคำเนิการขั้นสุดท้าย
ซึ่งในการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการควบคุมธนาคารพาณิชย์
และการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์มีส่วนงานและสายการบังคับบัญชาดังนี้



ส่วนตรวจราชการพาณิชย์ทำหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ขึ้นต่อฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ และผู้ว่าการตามลำดับ โดยมีผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายร่วมกับผู้ช่วยเป็นผู้ดำเนินการ ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมาย โดยปกติธนาคารแห่งประเทศไทยจะแต่งตั้งจากพนักงานในตำแหน่งตั้งแต่ผู้ตรวจราชการพาณิชย์ขึ้นไป

ธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ในขอบเขตของการตรวจสอบคือธนาคารพาณิชย์ทั้งที่จดทะเบียนในประเทศไทย หรือเป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศ รวมทั้งสำนักงานสาขาต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ทุกสำนักงาน กำหนดการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์แต่ละสำนักงานเท่าที่ถือปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ มีดังนี้

1) การตรวจสอบปกติ สำหรับสำนักงานธนาคารพาณิชย์ที่ไม่มีปัญหาในฐานะการดำเนินงานและการปฏิบัติตามกฎหมาย

- สำนักงานใหญ่ ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศไทยและสาขาธนาคารต่างประเทศ 2 ปีต่อครั้ง
- สาขาธนาคารในพระนคร ธนบุรี และส่วนภูมิภาค 3 ปีต่อครั้ง

2) การตรวจสอบพิเศษ เฉพาะสำนักงานธนาคารพาณิชย์ที่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับฐานะการดำเนินงานในคานใดคานหนึ่ง หรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย อาจตรวจสอบให้มีระยะเวลาถี่ขึ้น เช่น ตรวจทุกปี และอาจมีการตรวจสอบพิเศษเฉพาะคานใดคานหนึ่งตามระยะเวลาที่เห็นว่าเหมาะสมและจำเป็น เช่น ทุก 6 เดือน เป็นต้น

สำหรับวิธีการตรวจสอบนั้นพอจะสรุปเป็นหัวข้อที่สำคัญ ๆ ซึ่งมักจะกระทำไปตามลำดับหรือพร้อม ๆ กันแล้วแต่กำลังของผู้เข้าตรวจสอบดังนี้

1. เงินสด

เมื่อเข้าตรวจสอบสิ่งแรกที่ผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์จะกระทำการตรวจสอบคือการนับเงินสด ทั้งนี้เพราะเงินสดเป็นสินทรัพย์ที่เปลี่ยนมือง่าย และรายการเงินสดยังถือว่าเป็นรายการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรายการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำวันของธนาคาร

แทบทั้งสิ้น การตรวจนับเงินสดมีวัตถุประสงค์เพื่อพิสูจน์ว่าเงินสดในบัญชีนั้นมีครบถ้วน และการตรวจสอบที่จะไต่ถามนั้นควรเข้าควบคุมตรวจนับทันทีโดยมิให้ธนาคารผู้ถูกตรวจรู่วงหน้า ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ นอกจากนี้ก็ยังสามารถตรวจสอบรายการอื่นที่ถือเสมือนเงินสด ซึ่งได้แก่รายการเงินสดระหว่างเรียกเก็บ เช่น เช็คคืนหรือเช็คที่ยังไม่ได้ผ่านการหักบัญชีเป็นต้น ตลอดจนการตรวจสอบการปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานนอกเวลาของธนาคารพาณิชย์นั้นด้วย

2. การลงทุนในหลักทรัพย์

วัตถุประสงค์ในการตรวจการลงทุนในหลักทรัพย์ก็เพื่อจะทราบว่า ธนาคารพาณิชย์นั้นมีการลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทใดบ้าง มีกรรมสิทธิในหลักทรัพย์นั้นโดยสมบูรณ์ถูกต้องหรือไม่ ธนาคารมีรายได้จากการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภทมากน้อยเพียงใด มีหลักทรัพย์ใดที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือมูลค่าที่แท้จริงต่ำกว่าราคาตลาด เพราะเหตุใด เป็นต้น นอกจากนี้ก็เพื่อจะตรวจดูการปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์นั้นเกี่ยวกับการซื้อหรือมีไว้ซึ่งหลักทรัพย์บางประเภท เช่น หุ้นหรือหุ้นกู้ในบริษัทจำกัดว่าเกินกว่าอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

การลงทุนในหลักทรัพย์หมายถึงการที่ธนาคารพาณิชย์นำเงินไปลงทุนเพื่อหาผลประโยชน์นอกเหนือจากการให้กู้ยืมและให้เครดิตตามปกติ เช่น การซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลหรือหุ้นบริษัทธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นหลักทรัพย์ที่ออกในประเทศหรือต่างประเทศก็ได้ แต่ที่ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยเรานิยมลงทุนในปัจจุบันนี้นั้น ส่วนใหญ่เป็นหลักทรัพย์รัฐบาลไทย ซึ่งได้แก่ตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) และพันธบัตรรัฐบาล (Government Bonds) เพราะจะสามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ง่าย โดยเฉพาะพันธบัตร: สามารถนำไปขายคืนให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้เงิน หรือนำไปวางเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้

3. การให้กู้ยืมและให้เครดิต

วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบเงินให้กู้ยืมและให้เครดิตของธนาคารพาณิชย์ ก เพื่อจะ

ก) ระบุว่าธนาคารพาณิชย์ได้นำเงินของผู้ฝากไปหาผลประโยชน์ในการให้กู้ยืมและให้เครดิตมากน้อยเพียงใด โดยเทียบเงินให้กู้ยืมและให้เครดิตกับเงินฝากทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะถือว่าแหล่งที่มาของเงินทุนของธนาคารนั้น ส่วนใหญ่ได้มาจากเงินฝาก แต่ธนาคารก็มีพันธะที่จะต้องจ่ายคืนเมื่อผู้ฝากทวงถาม

ข) วิเคราะห์และตีราคาเงินให้กู้ยืมและให้เครดิตของธนาคาร เพื่อทราบคุณภาพและมูลค่าที่แท้จริงแห่งทรัพย์สินนั้น แลวนำมาพิจารณาความเพียงพอของเงินกองทุนหรือความสามารถในการชำระหนี้สิน

ค) เพื่อให้ทราบว่า การให้กู้ยืมและให้เครดิตของธนาคาร เป็นไปตามหลักการของธนาคารพาณิชย์ที่ดีหรือไม่ ธนาคารได้มีการ ให้กู้ยืมและให้เครดิตแก่ธุรกิจอย่างเพียงพอ และเหมาะสมหรือไม่

ง) ธนาคารมีสัญญาหรือเอกสาร เครดิตถูกต้องที่จะใช้เป็นหลักฐานการกู้ยืม และมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายกับลูกหนี้ทุกรายหรือไม่

ฉ) ให้คำแนะนำแก่ธนาคารพาณิชย์ในด้านการให้กู้ยืมเงินและให้เครดิต เพื่อให้การดำเนินงานมีความมั่นคงและเป็นไปตามระบบธนาคารที่ดี

ในการพิจารณาให้กู้ยืมและให้เครดิต ธนาคารก็ควรจะได้ทราบรายละเอียดของผู้กู้ให้มากที่สุด เช่น ประวัติและเรื่องราวของผู้กู้ วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม แผนการชำระหนี้คืน ความสามารถในการชำระหนี้ หลักประกัน ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจ ภาวะการค้าและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อันอาจจะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้ยืม ทั้งในปัจจุบันและในระยะต่อไปด้วย

การให้กู้ยืมและให้เครดิตของธนาคารพาณิชย์ จำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท
ใหญ่ ๆ คือ

- 1) เงินเบิกเกินบัญชี
- 2) เงินให้กู้ และ
- 3) คำเงินซื้อออกทั้งในประเทศ (Domestic Bills) และต่างประเทศ (Foreign Bills)

4. รายได้ รายจ่าย และกำไร

โดยปกติธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยจะทำการปิดบัญชี เพื่อให้ทราบผล
การดำเนินงานเป็นระยะ ๆ ในทางปฏิบัติทุกธนาคารจะปิดบัญชีปีละ 2 ครั้ง คืองวด
ครึ่งปีแรก เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน และงวดครึ่งปีหลังเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม (เว้นแต่สาขา
ธนาคารพาณิชย์ ที่จดทะเบียนในต่างประเทศบางธนาคาร ที่ต้องใช้งวดการบัญชีให้สอดคล้อง
กับของสำนักงานใหญ่ในต่างประเทศ ก็อาจใช้งวดบัญชีแตกต่างออกไป)

สำหรับการตรวจสอบรายได้ รายจ่าย และกำไรของธนาคารนั้น นอกจากเพื่อ
สอบความถูกต้องทางบัญชีและข้อเท็จจริงแล้ว ก็เพื่อที่จะให้ทราบถึงประสิทธิภาพในการ
ดำเนินงานของธนาคาร หรือสาขานั้นว่าอยู่ในระดับใด ส่วนใหญ่จะมีการเปรียบเทียบ
หลาย ๆ ปีขึ้นไป (ในรายงานใจ 4 ปี)

5. ธุรกิจต่างประเทศ

ธุรกิจต่างประเทศเป็นธุรกิจที่สำคัญประเภทหนึ่งของการประกอบการธนาคาร
พาณิชย์ทั้งนี้เพราะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าในการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ
อันมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย งานของฝ่ายธุรกิจต่างประเทศเป็น
งานที่เกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange) สำหรับธนาคารขนาด
ใหญ่ถือว่างานฝ่ายนี้เป็นเสมือนธนาคารอีกธนาคารหนึ่ง (A bank within a bank)
เนื่องจากการรับฝากเงิน การให้กู้ยืมและให้เครดิต การกู้ยืมรวมทั้งบริการด้านอื่น ๆ
เช่น การโอนเงิน การเรียกเก็บเงินตามตั๋ว การออกหนังสือค้ำประกัน เช่นเดียวกับงาน
ด้านภายในประเทศ (Domestic) ของธนาคาร

ซึ่งจุดมุ่งหมายของการตรวจสอบรายการพวกนี้ นอกจากจะให้ถูกต้องตาม กฎหมายและระเบียบแล้ว ยังต้องการตรวจดู Statement ต่าง ๆ เพื่อทราบ ถึงความเคลื่อนไหวของแต่ละรายการด้วย

6) เงินกู้ยืม

เนื่องจากการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์นั้น มักจะมีความจำเป็นต้อง กู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่น ๆ เช่นธนาคารกลาง ธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ธนาคารออมสิน เพื่อนำไปเป็นทุนหมุนเวียนหรือขยายเครดิต หรือในบางกรณีก็เพื่อพยุงฐานะสภาพคล่อง หรือการดำรงเงินสดสำรองของธนาคาร การกู้ยืมที่กล่าวนี้อาจกระทำในรูปเงินกู้ เงิน เบิกเกินบัญชี หรือขายช่วงลดตราสารเครดิต (Credit Instruments) อย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างรวมกันก็ได้

วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบก็เพื่อจะดูสภาพหนี้สินของธนาคาร หลักฐาน การกู้ยืม ความสมบูรณ์ของเอกสาร และดูว่ามีปริมาณที่เหมาะสมหรือไม่ เช่นต้องการ ทราบวงเงินสินเชื่อ กำหนดเวลา อัตราดอกเบี้ยและหลักประกันหรือการค้ำประกันที่ ธนาคารพาณิชย์ต้องวางไว้ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ และเพื่อดูหลักฐานการกู้ยืมจากธนาคาร พาณิชย์อื่นในประเทศว่าในการกู้ยืมธนาคารได้ออกเอกสารหลักฐานใดไปบ้าง หรือใน กรณีที่มีการขายช่วงลดตั๋วเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะต้องตรวจเพื่อให้ทราบว่า การขายช่วงลดตั๋วเงินเป็นไปตามระเบียบการของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ มีการขายช่วงลดตั๋วสัญญาใช้เงินอันเข้าลักษณะ Double Financing หรือไม่ (หมายถึงการที่ธนาคารนำตัวเงินนั้น ๆ ไปขายช่วงลดต่อธนาคารตัวแทนในต่างประเทศ ซ้ำอีก) นอกจากนี้ก็ตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่าจำนวนเงินที่ได้รับจากการขายช่วงลดจาก ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเพียงพอหรือไม่ และธนาคารได้ให้เครดิตเพิ่มเติมแก่ลูกค้าบ้าง หรือไม่ คิดดอกเบี้ยในอัตราใด

ส่วนกรณีที่ธนาคารกู้ยืมจากธนาคารออมสินโดยการขายช่วงสลิปประทวน
 สิ้นค้า ซึ่งธนาคารรับซื้อลดจากลูกค้าของตนนั้น ก็จะถูกสภาพของสินค้าตามใบประทวน
 สิ้นค้านั้น ๆ ว่าเป็นชนิดใด มีการควบคุมและตรวจสอบปริมาณสินค้าหรือไม่ คุณภาพ
 เสื่อมหรือไม่ เพื่อให้แน่ใจว่าธนาคารพาณิชย์ได้แสดงรายละเอียดต่าง ๆ ครบถ้วนและ
 สมควร

ข) การรับรองและการค้ำประกัน

เป็นธุรกิจที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งซึ่งช่วยให้ลูกค้าของธนาคารสามารถดำเนิน
 ธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งกับบุคคลภายนอกได้ โดยธนาคารยอมเข้าผูกพันตนรับรองหรือ
 ค้ำประกันการจ่ายเงินตามตั๋วที่ลูกค้าออก หรือการปฏิบัติตามสัญญาที่ลูกค้าต้องกระทำ ถ้า
 ลูกค้าไม่ปฏิบัติตามสัญญา ธนาคารก็จะต้องจ่ายเงินหรือชดเชยค่าเสียหายแทน และในกรณี
 ธนาคารยอมเข้าผูกพันตนเช่นนี้ ธนาคารได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปค่าธรรมเนียม

วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่า ณ วันที่ตรวจสอบนั้น ธนาคาร
 มีภาระการรับรองและการค้ำประกันแต่ละประเภทเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด มีการ
 ค้ำประกันประเภทใดหรือรายได้มากเกินสมควรหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกหนังสือ
 ค้ำประกัน หรือการอวัลตั๋วสัญญาใช้เงินเพื่อการกู้ยืม หรือการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์
 ว่าธนาคารจะพิจารณารูานะของลูกค้าโดยถี่ถ้วนเช่นเดียวกับการให้กู้ยืมและให้เครดิตหรือไม่
 เนื่องจากธุรกิจดังกล่าวมีการเสี่ยงภัยสูง อันจะตกเป็นภาระของธนาคารในการ
 ชดเชยหนี้แทนลูกค้าที่ธนาคารค้ำประกันได้ง่ายและยากแก่การเรียกชำระหนี้คืนด้วย นอก
 จากนี้ก็จะรู้ว่าธนาคารได้เรียกให้ลูกค้าแต่ละรายวางหลักประกันไว้คุ้มกับภาระที่ธนาคาร
 อาจจะต้องรับผิดชอบชดเชยแทนหรือไม่ และตรวจสอบกว่าหลังจากการตรวจสอบครั้งก่อน
 ธนาคารได้ชดเชยเงินแทนลูกค้าไปที่รายและเรียกเก็บเงินคืนจากลูกค้ามาได้เพียงใด เป็นต้น

๘) อื่น ๆ

นอกจาก 7 รายการข้างต้นแล้วก็ยังมีรายละเอียดอื่น ๆ ที่ต้องการตรวจสอบอีก เช่น บัญชีเงินฝากระหว่างธนาคาร บัญชีระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขา สินทรัพย์ประจำและสินทรัพย์อื่น ๆ เงินกองทุน หนี้สินอื่น ๆ หุ้นและการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น การประกันภัยทรัพย์สิน เล็ดเตอร้ออฟเฟคริตในประเทศ การควบคุมภายในและการบัญชี รวมทั้งรายงานแบบ ธ.พ. ต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากมาตรการทั้ง ๗ ดังกล่าวแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีอำนาจในอันที่จะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการธนาคารได้อีกด้วย คือเมื่อใดก็ตามที่ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์กระทำการฝ่าฝืนกฎข้อบังคับเป็นประจำ หรือมีการดำเนินงานที่ไม่มั่นคงปลอดภัย มีความเสี่ยงมากแล้ว ซึ่งหากปล่อยให้ประกอบกิจการต่อไปอีกก็จะเกิดความเสียหายแก่ฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งระบบธนาคารพาณิชย์โดยรวมด้วยนั้น รัฐมนตรีก็มีอำนาจสั่งห้ามให้ธนาคารพาณิชย์ใหญ่ยืมเงินหรือลงทุน หรือทำได้แต่คงอยู่ภายใต้เงื่อนไข หรืออาจสั่งควบคุมธนาคารพาณิชย์นั้น หรือขั้นสุดท้ายก็อาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตไม่ให้ดำเนินกิจการต่อไปได้

อย่างไรก็ตามในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับรายงานการตรวจสอบจากผู้ตรวจการธนาคารพาณิชย์ และเห็นว่าฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์โดยอยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประชาชนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นการดำเนินการขั้นสุดท้าย แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ก็คงบัญญัติลงไปด้วยว่า กรณีเช่นใดจึงจะเรียกว่าเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชนได้ เพราะมีเช่นนั้นก็อาจมีข้อโหว่ในแง่การพิจารณาว่ากว่าจะถึงขั้นที่ระบุไว้อาจทำให้ธนาคารพาณิชย์มีทางเลือกได้หลายลักษณะเป็นต้น ทั้งนี้เพราะในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 นั้น บัญญัติไว้แต่เพียงว่า "... ฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์โดยอยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประโยชน์ของประชาชน..."

✓

โดยไม่ได้บ่งบอกว่ามีกรณีเช่นใดบ้าง ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็จะทำให้ขาดความ
เด็ดขาดไป เพราะต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้พิจารณาเป็นคราว ๆ ไปอีก และส่วนใหญ่
แล้วก็ไม่มีฝ่ายใดที่จะต้องการให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตของธนาคารพาณิชย์ใด เพราะ
จะทำให้กระทบกระเทือนถึงระบบธนาคารทั้งระบบ และนอกจากจะไม่มีความต้องการให้อยู่
ใน สภาพถูกเพิกถอนแล้ว บางครั้งก็อาจมีการเกรงใจธนาคารพาณิชย์ด้วย ลักษณะเช่นนี้
ก็อาจทำให้ธนาคารพาณิชย์ถือเป็นจุดที่ไม่ยำเกรงเท่าที่ควรก็ได้ เพราะอย่างไรก็รู้แน่ว่า
หากเกิดความผิดพลาดประการใด ทุกธนาคารก็พร้อมที่จะเข้าช่วยพยุงฐานะการดำเนินงาน
ของตนมากกว่าจะปล่อยให้ธนาคารใดธนาคารหนึ่งต้องล้มลงนั่นเอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒) มาตรการที่ใช้ควบคุมธนาคารพาณิชย์เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน และการควบคุมการขยายเครดิต

เป็นที่ยอมรับกันว่าประเทศจะเจริญก้าวหน้าได้ก็ต่อเมื่อเศรษฐกิจการเงินของประเทศมีเสถียรภาพมั่นคงควย สำหรับประเทศไทยได้ถือว่าการรักษาเสถียรภาพทางการเงินเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลตลอดมา

การรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศนั้น ถือเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของธนาคารกลาง โดยปกติ การดำเนินงานของธนาคารกลางเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินนี้ จะมุ่งไปในทางควบคุมเครดิตในภาคเอกชน โดยวิธีต่าง ๆ อาทิ ซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาด ขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ และขึ้นอัตราส่วนเงินสดสำรองที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องดำรงไว้ตามกฎหมาย เป็นต้น แต่ในกรณีของประเทศที่ตลาดเงินในประเทศยังไม่เจริญเพียงพอ นั้น การควบคุมการขยายเครดิตโดยวิธีซื้อขายหลักทรัพย์ กู้ดี หรือขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารกลางก็อาจจะไม่สามารถทำได้ หรือ หมดไม่เต็มที่ จึงมักจะต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนเงินสดสำรองแต่ประการเดียว ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะเปลี่ยนอัตราส่วนเงินสดสำรองก่องเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ได้ ภายในวงอัตราจากร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 50 อย่างไรก็ตาม เพื่อจะได้สะดวกในการพิจารณา จึงจะแยกมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครดิตเท่าที่ใช่ดำเนินการอยู่ดังนี้

2.1 การกำหนดอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย

นอกจากจะใช้มาตรการนี้ช่วยรักษาความมั่นคงและให้ธนาคารพาณิชย์มีสภาพคล่องในการปฏิบัติงานแล้ว การกำหนดอัตราส่วนเงินสดสำรองตามกฎหมายนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย

⁸ หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี "ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย" หน้า 36 - 37 ธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเทศไทยได้นำมาใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการขยายเครดิตของธนาคารพาณิชย์ โดยตรง ทั้งนี้เพราะเมื่อต้องค้ำรองเงินสศสำรองตามกฎหมายแล้ว จำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์จะนำไปให้กู้ยืมหรือลงทุนจะต้องขึ้นอยู่กับปริมาณเงิน สัดส่วนที่เกินจากเงินสำรองที่กำหนดไว้ ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นอัตราส่วนเงินสศสำรองตามกฎหมาย เงินสศสำรองส่วนเกินของธนาคารพาณิชย์ก็จะลดลงอันจะเป็นผลให้ความสามารถในการขยายเครดิตของธนาคารพาณิชย์ถูกจำกัดลงด้วย

อย่างไรก็ตาม จากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ยังให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในอันที่จะเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของเงินสศและหลักทรัพย์รัฐบาลไทย ซึ่งประกอบกันเป็นเงินสศสำรองได้อีก คือ อาจเพิ่มอัตราส่วนของหลักทรัพย์รัฐบาลและลดสัดส่วนของเงินสศที่ค้ำรองไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรืออาจกำหนดในลักษณะตรงกันข้ามก็ได้

2.2 กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมและอัตรารับช่วงซื้อหลักทรัพย์ใช้เงิน

เพื่อช่วยควบคุมทางด้านกำไรและเครดิต ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพของเครดิตธนาคารพาณิชย์ ในอันที่จะให้ได้ผลตามที่ธนาคารกลางต้องการ จึงมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมแก่ธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เพราะธนาคารกลางอยู่ในฐานะเป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย โดยทั่วไป ถ้าธนาคารกลางประกาศใช้มาตรการนี้ เช่น ขึ้นอัตราธนาคารแล้ว อัตราดอกเบี้ยอื่น ๆ ในตลาดก็จะสูงตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าหากธนาคารพาณิชย์ต้องหันมากู้จากธนาคารกลางก็จะเสียดอกเบี้ยแพงขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องระมัดระวังและเข้มงวดในการให้กู้ยืมมากขึ้น อัตราธนาคารนี้เอง บางครั้งก็ถือว่าเป็นอัตราที่ลงโทษธนาคารพาณิชย์

แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะได้ผลอย่างดีในประเทศซึ่งมีตลาดการเงินเจริญก้าวหน้าแล้วก็ตาม ก็ยังใช้โดยขบขันสำหรับประเทศไทย ซึ่งตลาดเงินยังไม่พัฒนาเท่าประเทศอื่น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้เริ่มให้ธนาคารพาณิชย์กู้เงินโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกัน

ตั้งแต่ พ.ศ. 2490 แต่ไม่ได้กำหนดไว้เป็นที่แน่นอนว่าหลักทรัพย์ที่จะใช้เป็นหลักประกัน
 ว่าจะจะเป็นหลักทรัพย์ประเภทใด หากธนาคารพาณิชย์จะชอกุเงินธนาคารแห่งประเทศไทย
 ไทยจะพิจารณาเป็นราย ๆ ตามความจำเป็นของแต่ละธนาคาร และอัตราดอกเบี้ยที่คิด
 ก็แตกต่างกันไปด้วย คือ ตั้งแต่ร้อยละ $2\frac{1}{2}$ ถึงร้อยละ 8 ต่อปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2501
 ก็ได้มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยแน่นอน คือร้อยละ 8 ต่อปี และกำหนดให้ใช้หลักทรัพย์รัฐ
 บาลไทยเป็นหลักประกัน ตั้งแต่นั้นมาธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย
 เงินให้หลายครั้ง คือเมื่อ 2 สิงหาคม 2508 ได้ลดอัตราดอกเบี้ยจากร้อยละ 8
 ต่อปี เป็นร้อยละ 7 ต่อปี เพื่อให้เป็นอัตราเดียวกับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ซึ่ง
 เดิมเคยกำหนดไว้ร้อยละ 8 ต่อปี ก็ได้ลดลงเหลือร้อยละ 7 ต่อปี ต่อมาเมื่อวันที่
 27 มกราคม 2512 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขึ้นอัตราดอกเบี้ยเป็นร้อยละ 8 ต่อปีและ
 เมื่อ 23 มิถุนายน 2512 ได้ขึ้นอีกครั้งหนึ่งเป็นร้อยละ 11 ต่อปี การที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
 ต้องขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินให้ถึง 2 ครั้ง ภายในระยะ 6 เดือน และเป็นอัตราที่
 สูงมากนั้น เพราะมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์มาพึ่ง เงินกู้จากธนาคารแห่ง
 ประเทศไทย เพื่อนำไปใช้ในการให้เครดิตเพื่อการนำสินค้าเข้ามามากเกินไป ทั้งนี้เพราะ
 ปรากฏว่าในขณะนั้นอัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศอยู่ในระดับสูงมากโดยเฉพาะใน
 ตลาดยุโรปดอลลาร์ (ซึ่งอัตราดอกเบี้ยขึ้นสูงถึงร้อยละ $12\frac{1}{2}$ ต่อปี) และตามปกติ
 ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยก็ได้อาศัยเงินทุนระยะสั้นจากต่างประเทศเพื่อให้สินเชื่อ
 สำหรับการนำสินค้าเข้าเป็นส่วนนี้ใหญ่ ขณะเดียวกันกับที่ธนาคารชาติขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงิน
 ให้กู้ยืมดังกล่าว ก็เพื่อป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์นำเงินไปลงทุนหาผลประโยชน์ในต่าง
 ประเทศ (เพราะอัตราดอกเบี้ยสูง) การดำเนินการนี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์กู้เงินจาก
 ธนาคารแห่งประเทศไทยน้อยลงมาก (ครั้งหลังของปี 2512) ตลอดจนเงินในมือของ
 ประชาชนกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศเริ่มมีแนวโน้มลดลง เมื่อวันที่ 27 มีนา
 คม 2513 ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากร้อยละ 11 ต่อปี เป็น
 ร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2513

ส่วนทางด้าน การปล่อยเครดิตให้กับภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังไม่มีมาตรการใดที่จะใช้บังคับให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามได้ นอกจากจะมีการจูงใจทางอ้อม นั่นคือ นอกจากการให้กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์รัฐบาลไทยเป็นประกันแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยยังรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญาใช้เงินต่าง ๆ จากธนาคารพาณิชย์ โดยกำหนดว่าตั๋วสัญญาใช้เงินที่ธนาคารพาณิชย์จะนำมาขายช่วงลดให้แกธนาคารแห่งประเทศไทยได้ จะต้องเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออก และเกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ และเป็นวัตถุดิบที่มีกำเนิดจากการเกษตร และต่อมาเมื่อปี 2511 ก็ได้ขยายถึงตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการเกษตรสำหรับตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการส่งสินค้าออกและการประกอบกิจการอุตสาหกรรมนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยคิดส่วนลดร้อยละ 5 ต่อปี โดยมีเงื่อนไขว่าธนาคารพาณิชย์จะคิดจากลูกค้าได้ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี แก่สำหรับตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการเกษตร อัตรารับช่วงซื้อลดเท่ากับร้อยละ 7 ต่อปี และธนาคารพาณิชย์จะคิดจากลูกค้าได้ไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี โดยมีความมุ่งหวังว่าหากธนาคารพาณิชย์มีตั๋วเงินในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้จะนำมาขายลดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้

2.3 กำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้น

จากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 10 ที่ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้นในอัตราส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และไม่เกินร้อยละ 15 สินทรัพย์ในที่นี้ไม่รวมถึงเงินสด เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เงินฝากที่ธนาคารอื่นในหรือนอกราชอาณาจักร และหลักทรัพย์รัฐบาลไทยหรือสินทรัพย์อื่นตามแต่ที่รัฐมนตรีจะกำหนด นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังอาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์แต่ละประเภทแยก สำหรับสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศให้ถือว่าสินทรัพย์ที่ต้องดำรงไว้ในประเทศไทยเป็นเงินกองทุนซึ่งได้แก่เงินฝาก

และหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่ปราศจากภาระผูกพันที่มีอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากเงินสดสำรอง และอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ แต่มูลค่าของอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่เกินร้อยละ 40 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2505 อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ประกาศให้ธนาคารพาณิชย์ค้ำรองเงินกองทุนไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของสินทรัพย์ และเพิ่มเป็นร้อยละ 7.5 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2513 และเป็นร้อยละ 9 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2514 ~~แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่ได้อำนาจ~~ กำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์แต่ละประเภท

จากมาตรการ การกำหนดอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ทั้งสิ้นหรือสินทรัพย์เสี่ยงนี้ นอกจากจะใช้เป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบธนาคารแล้ว ยังเป็นมาตรการในการควบคุมการขยายเครดิตด้วย กล่าวคือ การที่ธนาคารพาณิชย์เพิ่มสินทรัพย์เสี่ยงหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งจะมีลูกหนี้เพิ่มขึ้นอันเกิดจากการให้กู้ยืม เบิกเงินเกินบัญชี หรือซื้อหลักทรัพย์อย่างใดอย่างหนึ่งก็ตาม จะขยายปริมาณจนเกินขอบเขตไม่ได้ และจะต้องเพิ่มทุนของตนให้เป็นสัดส่วนกับเครดิตที่ปล่อยออกไป หรือหากยังไม่สามารถเพิ่มทุนได้ก็จำเป็นต้องลดเครดิตลงมา เป็นต้น โดยปกติ เป็นที่ทราบกันว่าธนาคารชาติจะนำมาตรการนี้มาใช้ในการป้องกันการขยายเครดิต หรือลดปริมาณเครดิตลง เพราะในช่วงขณะหนึ่ง ๆ ธนาคารพาณิชย์จะยังไม่มีการเพิ่มทุน เมื่อทุนคงที่เช่นนี้ หากมีการเพิ่มอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงขึ้นแล้ว ความสามารถในการขยายเครดิตของธนาคารพาณิชย์ก็จะลดลงไปด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.4 กำหนดอัตราส่วนการให้กู้ยืมแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อเงินกองทุน

ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 13 ธนาคารพาณิชย์จะให้กู้ยืมหรือให้เครดิตแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ไม่เกินกว่าอัตราส่วนเงินกองทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดควยความเห็นชอบของรัฐมนตรี เว้นแต่จะได้รับผ่อนผันจากรัฐมนตรี ตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลดอัตราส่วนนี้ลงเรื่อย ๆ คือ ครั้งแรกกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุนเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2505 ต่อมาลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 33 $\frac{1}{3}$ เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2510 ต่อมาได้ลดลงเป็นร้อยละ 30 ของเงินกองทุน อัตราส่วนครั้งนี้ เริ่มใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2513 และได้ลดลงเป็นร้อยละ 25 ของเงินกองทุน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2514 เป็นต้นไป การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยลดอัตราส่วนเงินให้กู้ยืมแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในแต่ละครั้ง ธนาคารพาณิชย์ต้องลดการให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่ลูกหนี้รายใหญ่ ๆ ลง หรือมีฉะนั้นก็ต้องเพิ่มเงินกองทุนขึ้น

อนึ่ง ในการพิจารณาคำขอผ่อนผันของธนาคารพาณิชย์ ที่จะให้ลูกค้ายืมเงินเกินอัตราส่วนที่กำหนดนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้วางแนวทางไว้ดังนี้

- 1) จำนวนเงินให้กู้ยืมหรือให้เครดิตที่ได้รับการผ่อนผันทั้งสิ้น จะต้องหลักให้จำกัดอยู่ภายในขอบเขตไม่เกิน 2 เท่าของเงินกองทุน
- 2) ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของการผ่อนผันตามที่กล่าวใน (1) และจะต้องเป็นการให้กู้ยืมเงิน หรือให้เครดิตแก่กิจการที่เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเด่นชัด เช่น การส่งสินค้าออก การอุตสาหกรรม การส่งสินค้าที่จำเป็นเข้า

แม้ว่ามาตรการนี้จะเป็นการสนองวัตถุประสงค์ทางด้านรักษาความมั่นคงของระบบธนาคารเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องช่วยกำหนดคุณภาพเครดิตที่ให้กู้เพื่อให้ไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่ต้องการได้บ้าง อันเป็นผลจากการให้สิทธิพิเศษในการผ่อนผันแก่กิจการที่ธนาคารระบุไว้ ซึ่งเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์กับประเทศชาติโดยรวมนั้นเอง

2.5 กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์

ธนาคารแห่งประเทศไทยถือเป็นนโยบายว่า อัตราดอกเบี้ยเงินฝากควรอยู่ในระดับที่จะส่งเสริมการออมทรัพย์และการลงทุนของเอกชน และในขณะเดียวกันก็ป้องกันมิให้ธนาคารพาณิชย์แข่งขันกันจนทำให้ต้นทุนค่าเงินการสูงจนเกินไป (การเสนออัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อเรียกลูกค้ามาฝาก) ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ก็ควรจะเป็นระดับที่ไม่เป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามมาตรการเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยนี้อาจใช้เป็นเครื่องช่วยทางการเงินการควบคุมเครดิตในบางครั้งบางคราว โดยอาศัยพร้อมกับการใช้มาตรการอื่น ๆ ด้วย เช่น เมื่อมีการเกิดภาวะเงินเฟ้อ คนไม่คอยเก็บออมหรือมีการขยายเครดิตมาก อาจใช้การขึ้นอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินฝากและเงินกู้ยืม ทางด้านเงินฝากก็เพื่อจูงใจให้คนนำเงินมาฝากมากขึ้น หรือมีการระดมเงินเขามาหนี้เอง ส่วนทางด้านเงินให้กู้ยืม หากเพิ่มอัตราดอกเบี้ยก็อาจลดปริมาณที่มีผู้ต้องการกู้ไปได้บ้าง แต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินฝากและเงินกู้ยืมดังกล่าว อาจไม่มีผลในการควบคุมเครดิตโดยตรง เท่ากับการกำหนดอัตราส่วนเงินสดสำรอง หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะเป็นเพียงอัตราดอกเบี้ยมาตรฐาน อย่างไรก็ตามการกำหนดอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานสำหรับเงินฝากและเงินให้กู้ยืมนี้ จะทำให้อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์อยู่ในขอบเขตที่สมควรและได้ระดับกับอัตราดอกเบี้ยอื่น ๆ

2.6 การชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตาม

วิธีนี้เน้นว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะตราบิตที่ธนาคารพาณิชย์มีความเห็นสอดคล้องกับธนาคารแห่งประเทศไทยและพร้อมที่จะมานโยบายไปปฏิบัติตามแล้ว ปัญหาของการใช้มาตรการอื่น ๆ ซึ่งอาจจะมีข้อบกพร่องในแง่ของการรับไปดำเนินการก็จะลดน้อยลงไปอย่างมาก ในทางปฏิบัติจะมีการพบปะสังสรรค์หรือประชุมปรึกษากันอยู่เสมอระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับสมาคมธนาคารไทย เพื่อหารือกันในเรื่องธุรกิจต่าง ๆ

ซึ่งในขณะเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะถือโอกาสใช้นโยบาย Moral Suation ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้จะได้ผลมากน้อยเพียงใดนั้นก็ยังคงขึ้นอยู่กับธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งนั้นเองว่าพร้อมที่จะให้ความร่วมมือหรือไม่ โดยพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบด้วย

จากมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ ทั้งเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ และเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำแต่ละมาตรการมาใช้ตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจในแต่ละขณะ ซึ่งบางครั้งอาจต้องใช้หลาย ๆ มาตรการประกอบกัน เพื่อแก้ไขสถานการณ์ในขณะหนึ่ง ๆ ส่วนผลในทางปฏิบัติเพื่อสนองวัตถุประสงค์ใหญ่ทั้ง 2 นั้น จะปรากฏความสำเร็จมากน้อยเพียงใดหรือไม่ หรือมีข้อควรแก้ไขปรับปรุงทางใดบ้างนั้น จะได้พิจารณาในช่วงเวลาต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมาโดยเริ่มนับหลังจากปีที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 2505 แล้ว และวิเคราะห์วิกฤตการณ์แต่ละขณะที่เกิดขึ้น พิจารณาถึงการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีต่อธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งปฏิบัติการของธนาคารพาณิชย์และผลที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นด้วย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย