

บทที่ ๓

การควบคุมสถาบันการเงิน

ความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมสถาบันการเงิน

โดยที่ธุรกิจของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่ระดมเงินออมมาให้กู้ยืม ซึ่งสามารถสร้างตราสารการเงิน และสร้างเครดิตขึ้นมาในระบบเศรษฐกิจได้ เป็นธุรกิจที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ และเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประชาชนผู้ออมจำนวนมาก ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสถาบันการเงินไม่เพียงแต่จะมีผลต่อสถาบันการเงินเองเท่านั้น ยังจะมีผลต่อเศรษฐกิจและประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน จะปล่อยให้เสรีเหมือนการประกอบธุรกิจการค้าธรรมดาไม่ได้ ทั้งสถาบันการเงินเองก็จะต้องมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากกว่าธุรกิจธรรมดาด้วย

สถาบันการเงินอาจจะมีเป้าหมายในการดำเนินงานของตนเอง เช่น ความอยู่รอดในเชิงธุรกิจ สภาพคล่อง กำไร ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การแข่งขัน ตลอดจนความมั่นคงและภาพพจน์ของสถาบันในสังคม เป็นต้น เป้าหมายต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีความขัดแย้งกันบ้าง การควบคุมของทางการบางขณะก็อาจจะมีความขัดแย้งกับเป้าหมายของธุรกิจได้บ้าง เหมือนกัน เนื่องจากผลประโยชน์ของส่วนรวมอาจจะไม่ตรงกับผลประโยชน์ของสถาบันการเงินในบางขณะก็อาจเป็นได้

ดังนั้น จากการศึกษาที่ทางการมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ดังกล่าว พอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้คือ

๑. ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการออมและการลงทุน โดยมีสถาบันการเงินเป็นกลไกที่สำคัญในขั้นที่จะระดมเงินออมเพื่อก่อให้เกิดการลงทุนต่อ

ไป และในการระดมเงินทุนหรือเงินออมจากประชาชนนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ประชาชนจะต้องมีความไว้วางใจหรือเชื่อถือในการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงิน เมื่อใดที่ประชาชนขาดความไว้วางใจหรือขาดความเชื่อถือในระบบสถาบันการเงิน จะโดยเหตุที่เกิดจากความไม่แน่นอนทางการเมือง ข่าวลือ การทุจริตของผู้บริหาร หรือเกิดจากความล้มเหลวของสถาบันการเงินใดการเงินหนึ่งก็ตาม เมื่อนั้นการระดมเงินทุนของสถาบันการเงินทั้งระบบย่อมเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากและประสบปัญหาอย่างยิ่ง ดังเช่นในปี พ.ศ. ๒๔๕๖^๑ ธนาคารพาณิชย์บางแห่งต้องหยุดทำการจ่ายเงินให้แก่ลูกค้า ได้แก่ บริษัท บางกอกซิตีแบงก์ จำกัด และบริษัท แบนค์จีนสยาม จำกัด เนื่องจากการบริหารงานขาดประสิทธิภาพ และเกิดการทุจริตขึ้นภายในธนาคาร ทำให้ประชาชนเสื่อมความเชื่อถือในกิจการธนาคาร การธนาคารในประเทศไทยจึงหยุดชะงักไปนานจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๓ จึงได้กระตั้งขึ้น ตลอดจนการล้มละลายของบริษัทประกันชีวิตแห่งหนึ่ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗^๒ และจากการที่รัฐบาลได้ถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจของบริษัทเงินทุนแห่งหนึ่งเมื่อปี ๒๕๒๒ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้เกิดภาวะเงินตึงตัว เศรษฐกิจซบเซา ดังที่ได้ประสมมาแล้ว ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากสถาบันการเงินใดการเงินหนึ่งประสบกับความล้มเหลว จะไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อธุรกิจของตนเองเท่านั้น แต่ยังจะส่งผลกระทบต่อและผลเสียต่อระบบของสถาบันการเงินโดยส่วนรวมอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เพื่อผลประโยชน์โดยส่วนรวมและเพื่อเพิ่มความไว้วางใจให้กับประชาชน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

๒. เนื่องจากการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ทำการระดมเงินทุนมาให้กู้ยืมหรือลงทุน ดังนั้น การประกอบกิจการย่อมจะต้องเกิดการแข่งขันกันขึ้น โดยเหตุที่การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทมากที่สุดต่อเศรษฐกิจของประเทศ และอยู่ภายใต้การควบคุมของทางการอยู่ก่อนแล้ว หากปล่อยให้สถาบันการเงินดำเนินการอย่างอิสระ ก็อาจจะมีผลกระทบต่อให้เกิดผลเสียต่อธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้

^๑ สรสิทธิ์ สุนทรเกศ. "การธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยและการควบคุมธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย" กรุงเทพมหานคร: ๒๕๒๒, หน้า ๓๘. (อัตสำเนา)

^๒ สุรภักษ์ บุนนาคและวณี จงศิริวัฒน์, การเงินและการธนาคาร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐), หน้า ๑๗๓.

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการประกอบการของธุรกิจทั้ง ๒ ประเภท ให้ดำเนินไปในลักษณะที่เหมาะสมและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

๓. เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติอย่างแท้จริง ในอันที่จะพัฒนาฐานะและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นตามเป้าหมายของรัฐบาล

วัตถุประสงค์ของการควบคุม

วัตถุประสงค์ของการควบคุมอาจแบ่งได้ดังนี้

๑. การควบคุมเพื่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่รับเงินจากประชาชน จำเป็นที่จะต้องมีความมั่นคงเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ให้ความไว้วางใจนำเงินออมมาฝากหรือให้กู้ ในกรณีนี้นอกจากเรื่องความเพียงพอของเงินกองทุนและสภาพคล่องแล้ว ยังรวมถึงการกระจายความเสี่ยงอย่างเพียงพอตามหลักการของสถาบันการเงินด้วย

๒. การควบคุมเพื่อบริบายการเงิน โดยที่สถาบันการเงินระดมเงินทุนจากประชาชนผู้มีเงินส่วนเกินไปให้ธุรกิจที่มีส่วนขาดและต้องการกู้ยืมไปใช้ จึงเป็นตัวจักรที่ช่วยให้เกิดการหมุนเวียนของเงินทุน เกิดการสร้างเครดิตหรือสร้างตราสารการเงินให้ประชาชนถือเป็นสินทรัพย์ชั่วคราว อันส่งผลต่อภาวะการเงินของประเทศไทย จึงต้องมีการควบคุมขอบเขตการประกอบธุรกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อภาวะการเงินโดยส่วนรวม และควบคุมเพื่อให้มีการแบ่งสรรสินเชื่อไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่ต้องการหรือไม่ให้ขยายสินเชื่อในด้านที่ไม่ต้องการ ซึ่งมีวิธีการควบคุมในลักษณะต่าง ๆ เฉพาะด้าน รวมทั้งการควบคุมเพื่อตอบสนองเป้าหมายเฉพาะเรื่องในบางขณะด้วย

๓. การควบคุมเพื่อประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะเป็นไปได้เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของสถาบันให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น รวมถึงประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงินโดยส่วนรวม ในกรณีนี้อาจต้องมีการแบ่งความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือปรับปรุงโครงสร้างให้เหมาะสมกับความต้องการของระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาด้วย

๔. การให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน นอกจากความมั่นคงของสถาบันการเงินแล้ว

บริการทางการเงินบางด้าน จำเป็นที่จะต้องควบคุมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ ซึ่งอาจจะไม่อยู่ในฐานะที่จะสามารถป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้เต็มที่ เช่น ธุรกิจประกันชีวิต บริการทางด้านธุรกิจหลักทรัพย์ วิธีการให้เข้าซื้อ เป็นต้น

๕. การควบคุมเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางสังคม นอกจากเป้าหมายทางการเงินและเศรษฐกิจโดยตรงแล้ว บางขณะปัญหาของสังคมอาจมีการเรียกร้องให้ต้องมีการควบคุมบางด้านเพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ซึ่งไม่อาจปล่อยให้สถาบันการเงิน เสี่ยงปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมของตนเองได้

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุม

สถาบันการเงินที่เป็นธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์นั้นจัดได้ว่า ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์เป็นธุรกิจที่มีกฎหมายควบคุมเป็นอันดับแรก ดังจะเห็นได้จากการที่มีกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับที่ดินและการรับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๐๑๔ ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๖๗ ที่กำหนดห้ามมิให้ตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัททำกิจการรถไฟ ประกันภัย ธนาคาร และการที่ดินและจำนอง เว้นแต่จะได้รับพระบรมราชานุญาตพิเศษ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสูกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ ยกเลิกมาตรา ๑๐๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๗ และได้มีการกำหนดมิให้ประกอบกิจการประกันภัย คลังสินค้า ธนาคารออมสิน เครดิตฟองซิเอร์ หรือกิจการอันมีสภาพคล้ายคลึงกับในประเทศไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากทางการและปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะการนั้น ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีประกาศกระทรวงการคลังลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม กำหนดนิยามและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

สำหรับธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ก็เช่นเดียวกับในระยะแรกตั้งและดำเนินงานนั้นก็อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากธุรกิจเงินทุนได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งได้มีบริษัทเงินทุนหลายแห่งได้เข้าดำเนินธุรกิจหลักทรัพย์ควบคู่กันไป ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า "บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์" รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของธุรกิจทั้ง ๒ ประเภทนี้ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น หากดำเนินธุรกิจไปโดยไม่เป็นระเบียบหรือขาดประสิทธิภาพ นอกจากจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนแล้ว ยังอาจ

จะกระทบกระเทือนต่อสถาบันการเงินทั้งระบบเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ เป็น
 อย่างยิ่ง

ดังนั้น ในการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลได้เล็งเห็นความ
 สำคัญของโครงสร้างสถาบันการเงินที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมความเจริญ
 เติบโตทางเศรษฐกิจให้รวดเร็วและมั่นคงยิ่งขึ้น ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่
 ๓ (๒๕๑๔ - ๒๕๑๙) จึงมุ่งสนับสนุนสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ให้ขยายการดำเนินงานเพื่อ
 ระดมเงินออมที่อยู่นอกสถาบันการเงินให้เข้าสู่สถาบันการเงิน และนำไปลงทุนเพื่อก่อให้เกิดประ
 โยชน์ พร้อมทั้ง เน้นความสำคัญของการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนให้มีบทบาทต่อการพัฒนา เศรษฐกิจ
 ของประเทศยิ่งขึ้น

เพื่อให้การพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน เป็นไปเพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศอย่าง
 แท้จริง รัฐบาลจึงได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและมาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับโครงการ
 พัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน สถาบันที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการเร่งรัดให้มีการพัฒนาตามโครง
 การดังกล่าวคือ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ รัฐบาลได้
 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชน สาขาสถาบันการเงินขึ้น โดยมีนายสมหมาย
 อุนตระกูล ผู้อำนวยการช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ในขณะนั้น) เป็นประธาน จาก
 การศึกษาและพิจารณาคณะกรรมการดังกล่าวได้ลงความเห็น ว่า ตลาดทุนเป็นส่วนของระบบการ
 เงินที่พึงได้รับการส่งเสริมให้เจริญเติบโตขึ้นโดยรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และได้ตกลงให้
 ธนาคารแห่งประเทศไทยว่าจ้าง ศาสตราจารย์ซิดนีย์ เอ็ม ร็อบบินส์ (Sidney M. Robbins)
 แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย นิวยอร์ก ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในการจัดตั้งตลาดทุนในประเทศที่กำลัง
 พัฒนามาช่วยวางโครงการพัฒนาตลาดทุนให้ ศาสตราจารย์ร็อบบินส์ได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย
 ๒ ครั้ง คือระหว่างวันที่ ๒๙ เมษายนถึง ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๒ และวันที่ ๑๘ กรกฎาคมถึง ๑๗
 สิงหาคม ๒๕๑๓ หลังจากการปฏิบัติงานครั้งแรกของศาสตราจารย์ร็อบบินส์ ธนาคารแห่งประเทศไทย
 ได้จัดตั้ง "คณะทำงานโครงการพัฒนาตลาดเงินทุน" ขึ้นในเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๒ ซึ่งเป็นหน่วย
 งานโดยเฉพาะที่จะทำการศึกษาการพัฒนาตลาดทุน

มาตรการหนึ่งตามโครงการพัฒนาตลาดทุนได้แก่ การตรากฎหมายให้สถาบันการเงิน

ทั้งหลายในตลาดเงินและตลาดทุน อันประกอบไปด้วยสถาบันการเงินที่ประกอบธุรกิจเงินทุนในแนวที่คล้ายคลึงกับธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ จัดหาเงินทุนหรือระดมเงินจากประชาชนและให้ผู้อื่นกู้ยืม และสถาบันที่ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ให้เข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทางการเพื่อทางการจะได้มีโอกาสศึกษาและติดตามการดำเนินงานของสถาบันเหล่านี้ รวมทั้งวางมาตรการในการดำเนินงานตามสมควร ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในสถาบันการเงินดังกล่าว

สำหรับกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ มีดังนี้

๑. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ การกำกับดูแลสถาบันต่าง ๆ ในตลาดทุนและสถาบันการเงินใหม่ ๆ ที่ประกอบธุรกิจคล้ายคลึงกับธนาคารพาณิชย์ คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสูกแห่งสาธารณชน

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้กำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ต้องขออนุญาต

๑. การประกันภัย
๒. การคลังสินค้า
๓. การธนาคาร
๔. การออมสิน
๕. เครดิตฟองซิเออร์
๖. การรับรองหรือรับซื้อตั๋วเงิน
๗. การจัดหามาซึ่งเงินทุนแล้วให้ผู้อื่นกู้เงินนั้น หรือเอาเงินนั้นซื้อหรือซื้อลดตั๋วเงินหรือ

ตราสารเปลี่ยนมืออื่นหรือตราสารการเครดิต

๘. การซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารแสดงสิทธิในหนี้หรือทรัพย์สิน เช่น พันธบัตร หุ้น หุ้นกู้ หรือตราสารพาณิชย์ หรือการทำหน้าที่เป็นตัวแทน นายหน้า ผู้จัดการ หรือผู้ให้คำแนะนำ เกี่ยวกับการลงทุนในตราสารดังกล่าว หรือการจัดให้มีตลาดหรือสถานที่อื่นเป็นศูนย์กลางการซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยนตราสารดังกล่าว

๒. ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์

อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ กระทรวงการคลังได้ประกาศกำหนด กิจการที่ต้องขออนุญาต และกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาต ทั้ง ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ตามข้อ ๕(๗) ข้อ ๕(๘) และข้อ ๕(๕) แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวตามลำดับ

ผลของการควบคุม

การควบคุมการดำเนินงานของธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวนี้พบว่าไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะธุรกิจได้ขยายออกไปมาก จำนวนบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตก็มีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษบริษัทที่กระทำผิดไม่สามารถ กระทำได้โดยสะดวก เนื่องจากต้องลงโทษตามขบวนการทางศาลซึ่งเป็น เรื่องที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน ทำให้บริษัทต่าง ๆ ดำเนินการที่ขัดกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอยู่เสมอ ส่วนการถอดถอนใบ อนุญาตซึ่ง เป็นการลงโทษที่รุนแรงก็ไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ในกรณีทั่วไปได้

นอกจากนี้ ในระยะเริ่มแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ดำเนินการควบคุมสถาบัน การเงินดังกล่าวก็ได้มีหน่วยงานอย่างเป็นทางการเพื่อควบคุมบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และ บริษัทเครดิตฟองซิเออร์โดยเฉพาะ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันการเงินก็มี จำนวนไม่เพียงพอกับจำนวนบริษัท ทำให้การตรวจสอบสถาบันการเงินไม่อาจกระทำได้โดยทั่วถึง เป็นเหตุให้บริษัทต่าง ๆ ปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยง่าย