



การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน:
รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ESTABLISHMENT OF FINANCIAL SERVICES COMMITTEE OFFICE:
APPROPRIATE STRUCTURE FOR THAILAND

วิริยามน ลิมสงวน

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2555

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน:
รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย
ESTABLISHMENT OF FINANCIAL SERVICES COMMITTEE OFFICE:
APPROPRIATE STRUCTURE FOR THAILAND

วิริยามน ลิมสงวน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2555

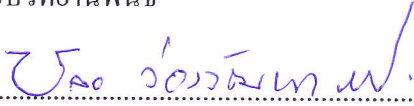
©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน:
รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย
ESTABLISHMENT OF FINANCIAL SERVICES COMMITTEE OFFICE:
APPROPRIATE STRUCTURE FOR THAILAND

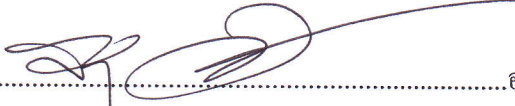
วิริยามน ลิมสงวน

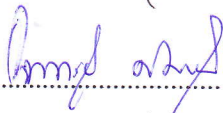
วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
2555

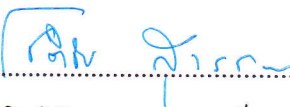
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์ พิชชา ดำรงค์พิวัฒน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร. โซติชัย สุวรรณารักษ์)

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือของท่านอาจารย์ พิชชา คำรงค์พิวัฒน และท่านอาจารย์ ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาเวลาให้คำแนะนำต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่ ทั้งในเรื่องการทำวิทยานิพนธ์ และช่วยแนะนำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนอย่างมาก ตลอดจนช่วยตรวจทานแก้ไขเนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งแต่ต้นจนจบไปด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ชลธ ว่องวัฒนาภิกุล ที่เสียสละเวลามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ และ ดร. โชติชัย สุวรรณภรณ์ อดีตผู้อำนวยการส่วนนโยบายระบบการเงิน สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่ท่านได้เสียเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาให้คำแนะนำในเรื่องต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุด สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เจ้าหน้าที่หอสมุด และจดหมายเหตุนาการแห่งประเทศไทยเป็นอย่างสูง ที่อำนวยความสะดวกด้านการศึกษาค้นคว้าเอกสารตำราต่าง ๆ เป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณพ่อปัญญา ลิ่มสงวน คุณแม่สุมณฑา ลิ่มสงวน และน้องสาวของผู้เขียน ที่คอยเป็นกำลังใจอันยิ่งใหญ่ และคอยช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ ด้วยดีตลอดมา จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ผู้เขียนขอขอบคุณกัลยาณมิตรของผู้เขียนทุกท่านที่มีได้เอย่ยามในทึ้นนี้ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจแก่ผู้เขียน ด้วยความห่วงใย และปรารถนาดี

ท้ายที่สุดนี้ การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากจะเป็นประโยชน์ทางด้านวิชาการต่อท่านผู้อ่านประการใดก็ตาม ผู้เขียนขอขอบคุณงามความดีนี้ให้แก่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง บิดามารดาของผู้เขียน รวมทั้งบรรพบุรุษอาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ และปลูกฝังคุณงามความดีให้แก่ผู้เขียน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และใคร่ขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

วิริยามน ลิ่มสงวน

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน: รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	วิริยามน ลิมสงวน
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. รุ่ง ศรีสมวงษ์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ พิชา ดำรงค์พิวัฒน

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยศึกษาจากรูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ มาเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์และสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จากการศึกษา รูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ พบว่า รูปแบบของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ได้แยกอำนาจการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางของประเทศนั้น ๆ เพราะว่าประสบปัญหาจากวิกฤตการณ์ทางการเงินการธนาคารหลายครั้งแล้วประจักษ์ว่า รูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินรูปแบบเดิม คือ รูปแบบที่ธนาคารกลางทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินควบคู่ไปกับหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรที่จะป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน และจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น ประเทศเหล่านี้ได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินโดยเฉพาะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศไทย (ศปร.) ที่ศึกษาถึงสาเหตุของการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 สรุปสาเหตุได้ว่า ส่วนหนึ่งเป็นปัญหามา

จากความบกพร่องในหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศไทยโดยรวม และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน อันเนื่องมาจากประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น และอาจจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย หากมีสถาบันการเงินเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเงินดังกล่าว ก็จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือไปด้วย ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ดังเช่นในปี พ.ศ. 2540 กรณีเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่อ่อนแอเช่นในอดีตอีก คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศไทย จึงมีข้อเสนอในการปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลสถาบันการเงินใหม่ โดยมีข้อที่สำคัญ คือ ควรพิจารณาแยกงานด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อให้มีความชัดเจน มีประสิทธิภาพ และสามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนรูปแบบจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลสถาบันการเงิน เป็นการแยกงานด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งมีชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลัง และมีการออกกฎหมายมารองรับการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าว รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดแนวทางให้ชัดเจน อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น และรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากพัฒนาการที่สลับซับซ้อนของธุรกรรมทางการเงินและสถาบันการเงินสมัยใหม่ต่อไป

คำสำคัญ: การกำกับดูแลสถาบันการเงิน/สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน/
ธนาคารแห่งประเทศไทย

Thesis Title	Establishment of Financial Services Committee Office: Appropriate Structure for Thailand
Author	Wiriyamon Limsanguan
Degree	Master of Law
Advisor	Dr. Rung Srisomwong
Co-Advisor	Lecturer Bhichar Damrongpiwat

ABSTRACT

This thesis aims to study an appropriate structure for the establishment of Financial Services Committee Office in Thailand by surveying the models used to supervision the financial institutes in some selected countries: the United Kingdom, Japan and Korea. The study found that the supervising system of the financial institutes used in those countries has excluded the supervising function from the Central Bank as the previous structure which the Central Bank supervises both monetary policy and supervising financial has not responded to the financial crisis situation. To handle the financial plight, the newly established institute was set up with the specific supervising function in order to increase the effectiveness of supervising system and maintain the security of the financial institutes. This approach is in line with report in 1997, pointing out that one cause of Thailand financial crisis in 1997 was a defect in supervising and monitoring the financial institutes by Bank of Thailand, affecting the whole national financial system, the security of financial institutes and the reliability of the Bank of Thailand. The Commission Tasked with Making Recommendations to Improve the Efficiency and Management of Thailand's Financial System has additionally recommended improving the supervisory measures of the financial institutes, particularly transferring supervising function from the Bank

of Thailand to a specific organization. The recommendations were to establish the independent unit called the Financial Services Committee Office under the supervision of Minister of Finance, issue legislations to endorse this newly established unit and promulgate new laws to amplify the effectiveness and catch up with the new complex financial situation.

Keywords: Supervising Financial/Financial Services Committee Office/Bank of Thailand



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
สารบัญตาราง	(11)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	6
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	7
2 แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน	8
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล	8
2.2 วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Objectives of Financial Supervision)	10
2.3 แนวคิดในการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากกำหนดยุทธศาสตร์การเงิน	11
2.4 ทฤษฎีในการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ	12

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
3 สถาบันการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยในปัจจุบัน	16
3.1 โครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินในปัจจุบัน	16
3.2 ธนาคารพาณิชย์	20
3.3 หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์	25
3.4 บทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย	26
3.5 โครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทย	29
3.6 สายงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย	35
3.7 เหตุผลที่ต้องมีการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์	37
4 รูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ	40
4.1 รูปแบบโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ	40
4.2 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศสหราชอาณาจักร (Financial Services Authority หรือ FSA)	43
4.3 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศญี่ปุ่น (Financial Services Agency หรือ FSA)	64
4.4 รูปแบบของการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศเกาหลีใต้ (Financial Services Commission หรือ FSC)	76

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
5 วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย	86
5.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย	86
5.2 โครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมกับประเทศไทย	95
5.3 ปัญหาและอุปสรรค	112
6 บทสรุป	116
6.1 สรุปผลการศึกษา	116
6.2 บทสรุปของข้อเสนอแนะ	119
รายการอ้างอิง	122
ภาคผนวก	131
ภาคผนวก ก ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน	132
ภาคผนวก ข แนวความคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ	143
ภาคผนวก ค Financial Services and Market Act 2000	148
ภาคผนวก ง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน พ.ศ...	158
ประวัติผู้เขียน	170

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
3.1 สถาบันการเงินในประเทศไทย หน่วยงานกำกับดูแลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	17
4.1 องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินในต่างประเทศ	42



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มีหน้าที่หลัก 3 ด้านด้วยกัน คือ (1) งานด้านการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน (monetary policy)¹ ซึ่งงานด้านนี้นับว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญที่สุดของธนาคารกลาง² หรืออีกนัยหนึ่งธนาคารกลางได้มีบทบาทสำคัญมากเกี่ยวกับการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ โดยปกติธนาคารกลางของทุกประเทศจะต้องปฏิบัติหน้าที่นี้³ (2) งานด้านการกำกับ และตรวจสอบสถาบันการเงิน⁴ (Financial Institutions Supervision and Examination) และ (3) งานด้านกิจการธนบัตรและระบบการชำระเงิน⁵ (Note Issue and Circulation and Payment Systems) จึงมีความเห็นของนักวิชาการบางท่านที่เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีภารกิจหลักหลายด้านเกินไป ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายได้เพียงพอ⁶ โดยเฉพาะ

¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 41ก, (3 มีนาคม 2551), มาตรา 8.

² ธนาคารกลาง คือ สถาบันที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็น “หน่วยงานกลาง” ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของประเทศ ซึ่งธนาคารกลางของประเทศไทย ก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand).

³ สอาด มโนรัตน์, การบริหารการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), 93.

⁴ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 41ก, (3 มีนาคม 2551), มาตรา 8.

⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ทานกับธนาคารแห่งประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2545), 23.

⁶ นวพร เรืองสกุล, รายงานผลการศึกษาการสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่งปิดทำการถาวร, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ, 2546), 128.

หน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน และหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เนื่องจากโดยปกติแล้วหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย จะเป็นการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน จึงมีแนวโน้มที่จะว่าจ้างและให้ความสำคัญกับนักเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก เพราะมีความชำนาญในการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาค ในขณะที่หน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินต้องการความรู้ความชำนาญด้านการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินทั้งในเชิงธุรกิจ การเงิน บัญชี และกฎหมาย ดังนั้นหน้าที่ทั้งสองด้านดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยคุณสมบัติของบุคลากรในแต่ละแขนงแตกต่างกันไปตามประเภทของงานนั้น ๆ⁷ อีกทั้งการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ทั้งสองด้านดังกล่าวนี้ควบคู่กัน ทำให้มีเป้าหมายในการดำเนินการอยู่หลายประการ ซึ่งอาจจะขัดแย้งกันเอง ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน เนื่องมาจากปัญหาการขัดแย้งในนโยบายดังกล่าว รวมถึงเหตุผลอื่น ๆ อีกหลายประการ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวและวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่จะแยกหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงิน⁸ ออกจากหน่วยงานเดิม คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่ นั่นก็คือ หน้าที่หลักในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินดังกล่าวได้¹⁰ ซึ่งโดยหลักการแล้วหน้าที่หลักของธนาคารกลางก็คือ การดำเนินนโยบายการเงินของประเทศ อันเป็นบทบาทที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง¹¹

อีกทั้ง จากรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

⁷ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 239.

⁸ การกำกับดูแลสถาบันการเงินในที่นี้ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น

⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงิน, (ม.ป.ท.: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550?), 1.

¹⁰ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 241.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, 3.

ระบบการเงินของประเทศ หรือเรียกย่อ ๆ ว่า ศปร.¹² ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี เพื่อทำการศึกษาวิจัยถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 และรายงานผลการสรุปและเสนอแนะของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ หรือเรียกย่อ ๆ ว่า ศสปป.¹³ นั้น สรุปสาเหตุได้ว่า ส่วนหนึ่งเป็นปัญหามาจากความบกพร่องในหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศไทยโดยรวม และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน¹⁴ อันเนื่องมาจากประสิทธิภาพในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินนั้น และอาจจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย หากมีสถาบันการเงินเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเงินดังกล่าว ก็จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือไปด้วย¹⁵ ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ดังเช่นในปี พ.ศ. 2540 กรณีเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่อ่อนแอเช่นในอดีตอีก คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ จึงมีข้อเสนอในการปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลสถาบันการเงินใหม่ โดยมีข้อที่สำคัญ คือ ควรพิจารณาแยกงานด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย¹⁶ โดยศึกษาแนวทางจากต่างประเทศที่มีโครงสร้างการกำกับดูแลที่เข้มแข็งในการแยกหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลาง และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำงานอย่าง

¹² คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้ (1) นกุล ประจวบเหมาะ, (2) อมร จันทรมนุญ, (3) อมรศ ศิลอาอ่อน, (4) อัมมาร์ สยามวารา, (5) โกวิทช์ โปษยานนท์, (6) เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม และ (7) นกพร เรืองสกุล

¹³ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.), รายงานผลการศึกษาการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ: ศสปป., 2547), 176.

¹⁴ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541), 147-151.

¹⁵ Eijffinger & Haan., **The Political Economy of Central-Bank Independence**, (New Jersey: Princeton University Press, 1996), 46-48.

¹⁶ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541), 154.

เดิมที่เกี่ยวกับบทบาทสำคัญในการบริหารนโยบายการเงิน และระบบการชำระเงิน เพื่อมิให้ความมั่นใจในระบบการเงินของประเทศต้องสูญเสียไป ซึ่งหากหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งในความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยต้องบกพร่อง เพราะหากไม่มีการแยกหน่วยงานตามหน้าที่ ที่มีอยู่ก็อาจจะส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศโดยรวม

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

1.2.2 เพื่อศึกษาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ เพื่อนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทย

1.2.3 เพื่อหาแนวทางและโครงสร้างในการจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อกำกับดูแลสถาบันการเงิน

1.2.4 เพื่อศึกษาถึงผลดี-ผลเสีย ในการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย

1.2.5 เพื่อพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทกฎหมายรวมทั้งบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใหม่ เพื่อแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยและรองรับการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าวแทนธนาคารแห่งประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ในปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 นอกจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทย ยังมีหน้าที่หลักอีก 2 ด้านด้วยกัน คือ (1) งานด้านการกำหนด และดำเนินนโยบายการเงิน (monetary policy) (2) งานด้านกิจการธนบัตรและระบบการชำระเงิน (note issue and circulation and payment systems) โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่สำคัญหลายประการตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้ให้อำนาจไว้ อันอาจจะส่งผลให้ภารกิจหลักมีหลายด้านมากเกินไป อีกทั้งการที่กฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน ควบคู่ไปกับหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินนี้ อาจจะก่อให้เกิดความกังวลในประเด็นเรื่อง ความขัดแย้งเชิงนโยบายได้ อันเนื่องมาจากรูปแบบโครงสร้างการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะโครงสร้างด้านการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินควบคู่กับการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 อันเป็นภาวะเศรษฐกิจที่นับได้ว่ามีความร้ายแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศไทย ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย และรองรับการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าวแทน โดยให้มีการแยกภาระหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินออกมาเป็นเอกเทศในรูปของหน่วยงาน ทำนองเดียวกับ Financial Services Authority (FSA) ของต่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและการรักษาความมั่นคงของระบบ ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่า

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเด็นของการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยงานในการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย โดยศึกษาแนวทางจากการกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ คือ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ มาเป็นต้นแบบในการดำเนินงานและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร อันประกอบด้วย ตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยต่าง ๆ ตำราคำอธิบายกฎหมาย บทความในวารสารต่าง ๆ บทความทางราชการทั้งในและต่างประเทศ สิ่งตีพิมพ์ รวมถึงสื่อทางอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับบทความ ตำราทางวิชาการต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหานี้ เพื่อใช้เป็นแหล่งข้อมูลในการดำเนินการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงรูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้
- 1.6.3 ทำให้เข้าใจแนวทางและโครงสร้างในการจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อกำกับดูแลสถาบันการเงิน
- 1.6.4 ทำให้เข้าใจถึงผลดี-ผลเสีย ในการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- 1.6.5 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทกฎหมาย รวมทั้งบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใหม่ เพื่อยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยและรองรับการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าวแทน

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 Financial Services Authority หรือ “FSA” หมายความว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและธุรกรรมทางการเงินทั้งหมด โดยให้ธนาคารกลางทำหน้าที่เพื่อกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน

1.7.2 นโยบายการเงิน (monetary policy) หมายถึง แนวทางการดำเนินงานทางด้านการควบคุมปริมาณเงิน และเครดิต¹⁷ของธนาคารกลาง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ

1.7.3 Universal Banking หมายถึง ธุรกรรมที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อนในรูปแบบของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ซึ่งรวมบริการด้านธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ และประกันชีวิตไว้อย่างครบวงจร



¹⁷ คำว่าเครดิต ในภาษาไทยเรียกกันทั่วไปว่าสินเชื่อ

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล

การกำกับดูแล หมายถึง การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล¹⁸

การตรวจสอบ หมายถึง การค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ทราบฐานะและการดำเนินงานที่แท้จริงของหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ¹⁹

หน้าที่ในส่วนของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน หมายถึง การควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้อยู่ในขอบเขตที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการพิจารณาคำขออนุญาตหรือผ่อนผัน เช่น การพิจารณาคำขอเปิดธนาคารใหม่ การพิจารณาคำขออนุญาตเปิดสาขาทั้งในประเทศและต่างประเทศ การพิจารณาผ่อนผันการให้กู้ยืมแก่ลูกหนี้รายใหญ่ การให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้จัดการ สมุหบัญชี ผู้ช่วยสมุหบัญชีสาขา การติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นต้น²⁰

¹⁸ เรณูมาศ รักษาแก้ว, การนำมาตรการกำกับแบบรวมกลุ่มของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะกรณีธนาคารพาณิชย์, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 26.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 26.

²⁰ สีนาด ตรีวรรณไชย, การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินกับวิกฤตการณ์การเงินไทย 2540, (ม.ป.ท.: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย [สกว.], 2548), 1.

ในภาษาไทยคำว่า “การกำกับดูแลและควบคุม” ได้ให้ความหมายนิยามศัพท์เหมือนกัน แต่ในภาษาอังกฤษได้ให้นิยามศัพท์ค่อนข้างชัดเจน การกำกับดูแลตรงกับภาษาอังกฤษว่า Supervise และควบคุมตรงกับภาษาอังกฤษว่า Control และมีนิยามศัพท์ ดังนี้

1. Supervise: To have general oversight over, to superintend or to inspect.²¹
2. Control: Power or authority to manage, direct, superintend, restrict, regulate, govern, administer, or oversee. The “control” involved in determining whether “principal and agent relationship” or “master and servant relationship” is involved must be accompanied by power or right to order or direct.²²

2.1.1 ความหมายของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

การกำกับดูแลสถาบันการเงินมักมีรากศัพท์มาจากภาษาอังกฤษว่า “Financial Regulation” บ้าง “Financial Supervision” บ้าง หรือบางทีเรียกรวมกันว่า “Financial Regulation and Supervision” โดย Goodhart, et al. (1998) ได้แยกความหมายของคำว่า Financial Regulation กับ Financial Supervision เอาไว้ โดย Financial Regulation มุ่งหมายถึงกฎเกณฑ์เฉพาะแห่งพฤติกรรม (specific rules of behavior) ของตัวธุรกิจทางการเงิน ในขณะที่ Financial Supervision จะมุ่งหมายถึงการดูแล (oversight) พฤติกรรมของตัวธุรกิจทางการเงิน

Carmichael & Pomerleano (2002) ได้ให้ความหมายของคำว่า Regulation สอดคล้องกัน กล่าวคือ Regulation เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานแห่งพฤติกรรม (fundamentally rules of behavior) โดยกฎเกณฑ์แห่งพฤติกรรมดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ถูกออกแบบมาเพื่อบังคับควบคุมพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลที่มีผลกระทบต่อสังคม ดังนั้นในที่นี้ จึงอาจจะสรุปความหมายของการกำกับดูแลธุรกิจทางการเงิน (Financial Regulation and Supervision) ว่าหมายถึงกฎเกณฑ์ (rule) ที่มากำกับพฤติกรรมของธุรกิจทางการเงินและการดูแล (oversight) ธุรกิจทางการเงินให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว²³

²¹ Black, **Black’s Law Dictionary**, 7 th ed., (New York: West Publishing, 1987), 1290.

²² Ibid., p. 298.

²³ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2553), 10-11.

2.2 วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Objectives of Financial Supervision)

2.2.1 เพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบการเงิน (Systemic stability)

มุ่งให้เกิดความแข็งแกร่งของระบบการเงินโดยรวม รวมทั้งความเป็นเอกภาพของระบบการชำระเงิน เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับระบบการเงินจากปัญหาของสถาบันการเงิน

ในปัจจุบันการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินมีความหลากหลายมากขึ้น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ คงจะมีขอบเขตธุรกิจทางการเงินที่เพิ่มขึ้น และเหลื่อมล้ำระหว่างกันมากขึ้น โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์จะมีขอบเขตธุรกิจที่คล้ายคลึงกันเกือบทุกอย่าง โดยเฉพาะธุรกิจทางด้านเงินตราต่างประเทศ หรือ ธุรกิจวานิชธนกิจ²⁴ และความเกี่ยวข้องระหว่างสถาบันการเงินภายในและภายนอกประเทศก็ไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้

รัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเข้ามามีบทบาทโดยการกำหนดกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และนอกเหนือจากกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายแล้วนั้น มาตรฐานทางด้านการปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำเนินการกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

2.2.2 เพื่อสร้างความรอบคอบในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน (Prudential oversight)

มุ่งให้เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยของสถาบันการเงิน อันประกอบไปด้วยความสำคัญสองประการ คือ

2.2.2.1 การให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่ประชาชน และนักลงทุน ซึ่งเป็นลูกค้าของสถาบันการเงิน

2.2.2.2 การป้องกันมิให้เกิดวิกฤตแก่สถาบันการเงิน²⁵

จะเห็นได้ว่า ในข้อ 2.2.2.1 นั้นเป็นเรื่องการให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยนั้นจะเป็นเรื่องของสถาบันการเงินในแต่ละแห่ง ส่วนในข้อที่ 2.2.2.2 นั้นเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ

²⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), 20.

²⁵ ชนบดี สวัสดิ์ศรี, กฎหมายการธนาคารพาณิชย์, วารสารนิติศาสตร์, 1(21), 39.

2.2.3 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Conduct of business regulation)

มุ่งให้เกิดความถูกต้องและเหมาะสมในการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชน นักลงทุน ซึ่งการกำกับดูแลของสถาบันการเงินจะมีความเข้มงวดเป็นพิเศษ เนื่องจากมีผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก เช่น ผู้ถือหุ้น ผู้ฝาก ลูกหนี้ และเจ้าหนี้อื่น ๆ เป็นต้น และนอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม²⁶

ซึ่งในปัจจุบันธุรกรรมทางการเงินมีความหลากหลายซับซ้อนและทับซ้อนกันระหว่างภาคการเงินต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การกำกับดูแลจะต้องมีประสิทธิภาพและสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของนวัตกรรมทางการเงินได้อย่างเหมาะสม

2.3 แนวคิดในการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากการกำหนดนโยบายการเงิน

ส่วนใหญ่ประเทศที่มีการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากการกำหนดนโยบายการเงิน ต่างก็ผ่านประสบการณ์จากวิกฤตภาคการเงินการธนาคารหลายครั้ง ล้วนประจักษ์แล้วว่า รูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในรูปแบบเดิม²⁷ยังขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควรที่จะป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน และจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ประเทศเหล่านี้จึงได้ทำการศึกษาถึงปัญหาอันมีผลมาจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นมากของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ตลอดจนปัญหาการล้มละลายของสถาบันการเงินหลายแห่งพร้อมกัน และพบว่ามีปัญหาจากการกำกับดูแลของหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง มีการแก้ปัญหานี้เสียได้อย่างรวดเร็ว ประเทศเหล่านี้ จึงได้เริ่มมีมาตรการอย่างเป็นระบบ แบบค่อยเป็นค่อยไปในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยใช้เวลาหลายปีในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินใหม่ โดยในที่สุด ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ จีน ตุรกี อินโดนีเซีย ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร เยอรมนี เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน เม็กซิโก และชิลี เป็นต้น ได้ทำการแยกหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางของประเทศนั้น ๆ โดยให้ธนาคารกลางคงทำหน้าที่หลักในการดำเนินนโยบายการเงิน (monetary policy) และได้จัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระ โดยส่วนใหญ่จะใช้ชื่อย่อว่า FSA ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินแทน โดยรวมศูนย์การกำกับ

²⁶ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 6.

²⁷ คือ รูปแบบการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินควบคู่กับการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินของธนาคารกลาง

ดูแลสถาบันการเงินที่กระจายอยู่หลายหน่วยงานเข้าไว้เป็นสถาบันเดียว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งหากพิจารณาจากประสบการณ์ของประเทศเหล่านี้แล้ว จะพบว่าส่วนใหญ่มีเหตุผลที่คล้ายคลึงกันถึงปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบการกำกับดูแลรูปแบบเดิม²⁸ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินควบคู่กับการดำเนินนโยบายการเงินโดยละเอียดในบทที่ 5 ของวิทยานิพนธ์นี้

2.4 ทฤษฎีในการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

การกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพตามทฤษฎี สรุปได้ 4 ลักษณะ ได้แก่ ความเป็นอิสระของธนาคารกลาง การแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากกัน การรวมการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัยเข้าด้วยกัน และการเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ

หลักการสำคัญในการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ แบ่งออกเป็น 4 ประการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารกลาง

ธนาคารกลางมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการทำหน้าที่ควบคุมดูแลระบบการเงินและสินเชื่อของประเทศให้มีเสถียรภาพและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางการเงินให้กับรัฐบาล เป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ ดูแลรักษาทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศ และหน้าที่กำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน²⁹

จากบทบาทเหล่านี้ทำให้ทุกประเทศต้องจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นและมีลักษณะพิเศษ คือ ความเป็นอิสระดังที่ “ลอร์ด โอเปรียน ผู้ว่าการธนาคารแห่งอังกฤษ ได้กล่าวต่อคณะกรรมการบริหาร

²⁸ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 7.

²⁹ สันติ ธีรพัฒน์, อนันต์ชัย คงจันทร์, โสติดิธร มัลลิกะมาส และเมธิณี วัฒนกุล, โครงการวิจัยที่ 6 เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2544), 26-29.

ของรัฐบาลอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1964 ในเรื่อง สถานภาพของธนาคารกลางว่า ธนาคารแห่งอังกฤษเป็นองค์กรสำคัญของรัฐ เป็นองค์กรที่จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่าของธนาคารกลางนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตนอย่างอิสระ ทั้งนี้ เพราะธนาคารกลางรู้สภาพของธุรกิจและสถานะเศรษฐกิจการเงินดีกว่าส่วนราชการหรือกระทรวงใด ๆ เพื่อที่จะทำให้รัฐบาลได้มีโอกาสรับฟังความเห็นของหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะความเห็นของธนาคารกลางที่อยู่บนรากฐานของความใกล้ชิดกับวงการเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการตัดสินใจของรัฐบาล³⁰

ความเป็นอิสระของธนาคารกลางสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท³¹ ดังนี้

2.4.1.1 ความเป็นอิสระทางสถาบัน (Institutional independence) เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายแก่ผู้ที่มีอำนาจทางการเงิน โดยการจัดตั้งธนาคารกลางแยกเป็นอิสระจากรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะต้องไม่ก้าวก่ายอำนาจและการดำเนินงานของผู้ที่มีอำนาจทางการเงิน แต่ในทางปฏิบัติธนาคารกลางไม่สามารถแยกเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐบาลได้ ควรจะต้องมีกฎหมายรองรับถึงความเป็นอิสระในการตัดสินใจของธนาคารกลาง มีกระบวนการด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการตัดสินใจอย่างเพียงพอ

2.4.1.2 ความเป็นอิสระด้านบุคลากร (Personnel independence) เป็นการมอบหมายให้สมาชิกของธนาคารกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจด้านการกำหนดนโยบายการเงินและการดำเนินนโยบายการเงิน ให้มีการตัดสินใจและดำเนินงานอย่างมีอิสระ การแต่งตั้งกลุ่มบุคคลนี้จะต้องกระทำโดยไม่มีอิทธิพลและแรงกดดันจากบุคคลภายนอกและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ต้องมีการออกแบบระบบการคัดเลือกให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการป้องกันการมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การแต่งตั้งบุคลากรแต่ละคนควรให้อยู่ได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น เพื่อป้องกันการมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำรงวาระต่อของบุคลากรแต่ละคน และการปลดบุคลากรจะต้องไม่กระทำการตามการตัดสินใจขององค์กรทางการเมือง การไล่ออกทำได้เฉพาะกรณีร้ายแรงและเหมาะสม โดยไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองและนโยบายของธนาคารกลาง

³⁰ Bank of England, **Report, Minutes of Evidence**, (London: Bank of England, 1970), 7. อ้างถึงใน ประทีป สนธิสุวรรณ, “สถานภาพของธนาคารกลาง”, **เศรษฐกิจการคลังการธนาคาร อนุสรณ์ นายเจริญ กลิ่นอวล**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน, 2523), 9.

³¹ สุรพันธ์ วงศ์พันธ์, **การปรับปรุงวิธีกาับตรวจสอบสถาบันการเงินในประเทศไทย**, ภาคนิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550), 6.

2.4.1.3 ความเป็นอิสระทางด้านหน้าที่ (Functional independence) หมายถึง เครื่องมือและวัตถุประสงค์ของธนาคารกลาง ซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนมีแนวทางในการปฏิบัติตามเป้าหมายหลักให้สำเร็จ และได้รับการสนับสนุนจากกฎหมาย ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลและอิทธิพลภายนอก การตัดสินใจเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยและธุรกรรมในตลาดการเงินและตลาดปริวรรตเงินตราจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารกลาง โดยไม่มีการแทรกแซงจากหน่วยงานอื่น การควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันออกไป บางประเทศอาจมีการควบคุมระดับอัตราแลกเปลี่ยน แต่บางประเทศจะใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว โดยมีการควบคุมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

2.4.1.4 ความเป็นอิสระทางการเงิน (Financial independence) เป็นความอิสระทางการเงินในการจัดหาและจัดสรรเงินทุน การจัดหาเงินทุนที่เป็นอิสระจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับงบประมาณของรัฐบาลและกระทรวงการคลัง เนื่องจาก จะทำให้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินงานของธนาคารกลาง จะต้องจำกัดปริมาณสินเชื่อที่ให้กับรัฐบาลเฉพาะกรณีที่สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของธนาคารกลางเท่านั้น และไม่ควรเป็นผู้ค้ำประกันหรือผู้ซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดโดยตรง

2.4.2 การแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลาง

ในอดีตธนาคารกลางจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการเงิน และหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินควบคู่กัน เป็นการทำหน้าที่ทางการเงินทั้งทางด้านมหภาคและจุลภาค ซึ่งการทำหน้าที่ทั้งสองอย่างควบคู่กันนั้น อาจจะทำให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินในกรณีเกิดวิกฤตทางการเงินมีข้อจำกัดทั้งทางด้านขนาดและขอบเขต โดยกรณีที่ปัญหามีความรุนแรงมาก ธนาคารกลางจะไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ทั้งหมด ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ประกอบด้วย อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการแก้ปัญหากรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินจากขอบเขตความสามารถในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในเชิงนโยบายระหว่างหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการเงินและหน้าที่ในการกำกับดูแลตรวจสอบสถาบันการเงิน และที่ผ่านมามาธนาคารกลางจะทำหน้าที่ค้ำประกันให้แก่ ผู้ฝากเงินโดยนัย ทำให้เกิดปัญหา Moral Hazard³² และขาดระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เป็นทางการและมีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้หนี้กวิหาการทั้งในประเทศและต่างประเทศบางท่าน

³² พฤติกรรมเสี่ยงที่ได้รับแรงจูงใจมาจากความเชื่อที่ว่า บุคคลจะได้รับเฉพาะผลประโยชน์ โดยไม่ประสบผลขาดทุนจากการกระทำพฤติกรรมเสี่ยงนั้น

เกิดแนวความคิดในการแยกหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการเงิน และการกำกับดูแลตรวจสอบสถาบันการเงินออกจากกัน³³

2.4.3 การรวมการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัยเข้าด้วยกัน

ในปัจจุบันระบบธนาคารพาณิชย์ของประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ เริ่มเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบ Universal Banking ซึ่งเป็นลักษณะที่ธนาคารสามารถประกอบธุรกรรมทางการเงินอื่น ๆ ได้ เช่น ธุรกิจหลักทรัพย์, ประกันภัย เป็นต้น รูปแบบ Universal Banking มีข้อดีจากการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) และการประหยัดต่อขอบเขต (economy of scope) จึงก่อให้เกิดแนวความคิดในการรวมองค์กรกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัยเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งองค์กร เพื่อให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ดำเนินธุรกิจแบบ Universal Banking เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.4.4 การเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ

ธนาคารกลางจำเป็นต้องมีความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจโดยจะต้องมีกฎหมายที่ออกมาสนับสนุนในประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ยังต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานในการเปิดเผยข้อมูลของธนาคารให้มีความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ (accountability) เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลที่ถูกต้องประกอบการตัดสินใจ โดยมีการประกาศและรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายให้ประชาชนได้รับทราบ และมีการประกาศการดำเนินงานต่าง ๆ ตามนโยบายของธนาคารกลางเป็นระยะ หรือทุก ๆ หกเดือน ซึ่งจะต้องเป็นรายงานที่ยังไม่ผ่านการอนุมัติจากรัฐบาลก่อน นอกจากนี้ ธนาคารกลางเองก็ต้องทำการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมายและนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างชัดเจนและถูกต้อง³⁴

³³ สันติ ธีรพัฒน์ และคณะ, โครงการวิจัยที่ 6 เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2544), 30-31.

³⁴ สันติ ธีรพัฒน์ และคณะ, โครงการวิจัยที่ 6 เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2544), 33.

บทที่ 3

สถาบันการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ของประเทศไทยในปัจจุบัน

3.1 โครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินในปัจจุบัน

การกำกับดูแลสถาบันการเงินของไทยในปัจจุบันมีการแยกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและธุรกรรมทางการเงินแต่ละประเภทออกจากกันและเป็นอิสระต่อกัน ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลนั้น ๆ ไว้ กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ดูแลธุรกิจหลักทรัพย์และบริษัทหลักทรัพย์และบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัย ขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยทำหน้าที่ในการตรวจสอบฐานะและความมั่นคง นอกจากนี้ยังมีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบสหกรณ์ออมทรัพย์ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 สถาบันการเงินในประเทศไทย หน่วยงานกำกับดูแล และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รายชื่อ ³⁵	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมายที่ใช้บังคับ
ธนาคารแห่งประเทศไทย	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ³⁶ และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ³⁷
ธนาคารพาณิชย์	ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ³⁸
1. ธนาคารพาณิชย์สาขา		
ธนาคารต่างประเทศ (Full branch)		
2. ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ		
3. ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย		
บริษัทเงินทุน	ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551
บริษัทเครดิตฟองซิเอร์	ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

³⁵ ในบทวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551.

³⁶ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 59, ตอนที่ 30ก, (5 พฤษภาคม 2485), 971.

³⁷ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 41ก, (3 มีนาคม 2551), 22.

³⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 27ก, (5 กุมภาพันธ์ 2551), 1.

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

รายชื่อ	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมายที่ใช้บังคับ
ธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร (ธกส.)	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อ การเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร พ.ศ. 2509
ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารอาคาร สงเคราะห์ พ.ศ. 2496
ธนาคารเพื่อการส่งออกและ นำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการ ส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อมแห่ง ประเทศไทย (ธพว.)	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย/ กระทรวงอุตสาหกรรม	พระราชบัญญัติธนาคาร พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
ธนาคารอิสลามแห่ง ประเทศไทย	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคาร อิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
บริษัทประกันสินเชื่อ อุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)	กระทรวงการคลัง/ กระทรวงอุตสาหกรรม	พระราชบัญญัติบริษัท ประกันสินเชื่ออุตสาหกรรม ขนาดย่อม พ.ศ. 2534
บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย	กระทรวงการคลัง	พระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544
บริษัทบริหารสินทรัพย์	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
บริษัทรับแลกเปลี่ยนเงินตรา ต่างประเทศ	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติควบคุมการ แลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

รายชื่อ	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมายที่ใช้บังคับ
บริษัทประกันภัย	กระทรวงการคลัง/ สำนักงานคณะกรรมการ กำกับและส่งเสริมการ ประกอบธุรกิจประกันภัย	พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกำกับและ ส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย พ.ศ. 2550 ³⁹
บริษัทหลักทรัพย์	คณะกรรมการกำกับ	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์
บริษัทหลักทรัพย์จัดการ กองทุนรวม	หลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์	และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
สหกรณ์การเกษตร	กรมส่งเสริมสหกรณ์และ	พระราชบัญญัติสหกรณ์
สหกรณ์ออมทรัพย์	กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	พ.ศ. 2511 และที่แก้ไข เพิ่มเติม
ธนาคารออมสิน	กระทรวงการคลัง/ ธนาคารแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	คณะกรรมการกำกับหลัก ทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	พระราชบัญญัติกองทุน สำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530
กองทุนประกันสังคม	กระทรวงแรงงาน	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
โรงรับจำนำ	กระทรวงมหาดไทย	พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ดังตารางที่ 3.1 นี้ จะเห็นได้ว่าสถาบันการเงินในประเทศไทยมีหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาเฉพาะสถาบันการเงินในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ รวมถึงหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ อันได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เท่านั้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

³⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 49ก, (31 สิงหาคม 2550), 3.

3.2 ธนาคารพาณิชย์

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551⁴⁰ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ไว้ดังนี้

3.2.1 ความหมายของธนาคารพาณิชย์

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติ⁴¹

“ธนาคารพาณิชย์” หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และให้หมายความรวมถึงธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์

ขอบเขตของธุรกิจธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์จะทำธุรกิจโดยการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป การให้สินเชื่อ การซื้อขายเงินตราต่างประเทศ การซื้อขายตั๋วแลกเงิน ซึ่งรวมถึงการขายลดหรือขายช่วงลดตั๋วเงิน การรับรอง รับอาวัล คำประกัน ตั๋วเงิน นอกจากนี้ยังให้บริการเพิ่มเติมในด้านการค้าประกันเงินกู้ยืม การให้บริการเกี่ยวกับการชำระเงินและโอนเงิน และการเสนอผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพื่อการบริหารความเสี่ยงให้แก่ลูกค้า เช่น ตราสารอนุพันธ์ด้านอัตราดอกเบี้ย และอนุพันธ์ด้านอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น

ทั้งนี้ นอกจากธุรกิจที่กล่าวมาข้างต้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังได้พิจารณาอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ทำธุรกิจเพิ่มเติม เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุน (ตลาดตราสารหนี้หรือตราสารทุน) เช่น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ และการให้ธนาคารพาณิชย์สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การให้บริการเกี่ยวกับการประกันวินาศภัย ประกันชีวิต การให้บริการธนาคารอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น⁴²

⁴⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 27ก, (5 กุมภาพันธ์ 2551), มาตรา 4.

⁴¹ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

⁴² ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธุรกิจการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล, สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2554, จาก <http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/BOTRole/Scope/Documents/scope.pdf>

3.2.2 ความหมายของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย

“ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย” หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการแก่ประชาชนรายย่อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีข้อจำกัดการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศ ตราสารอนุพันธ์และธุรกรรมอื่นที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด⁴³

ขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย

โดยมีการให้บริการได้เฉพาะแก่ประชาชนรายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และจำกัดวงเงินการให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้แต่ละราย ดังนี้

1. ให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ที่เป็นประชาชนรายย่อยต่อรายไม่เกินวงเงิน ร้อยละ 0.05 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ในกรณีที่เป็นการให้สินเชื่อไม่มีหลักประกัน และร้อยละ 1 ของเงินกองทุนชั้นที่ 1 ในกรณีที่เป็นการให้สินเชื่อที่มีหลักประกัน

2. ให้สินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อรายไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินกองทุนชั้นที่ 2

ทั้งนี้ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องขอบเขตการประกอบธุรกิจและขอบเขตการทำธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย⁴⁴

3.2.3 ความหมายของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

“ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ” หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศแห่งใดแห่งหนึ่งถือหุ้นโดยตรงหรือทางอ้อมไม่ต่ำกว่าร้อยละเก้าสิบห้าของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทนั้น⁴⁵

⁴³ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

⁴⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธุรกิจการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล, สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2554, 3-4.

⁴⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

ขอบเขตธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ สามารถประกอบธุรกิจได้เหมือนธนาคารพาณิชย์และขออนุญาตเปิดสำนักงานสาขา รวม 4 สำนักงานสาขา โดยแบ่งเป็นสาขาในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล 1 สาขา และนอกเขต กรุงเทพฯ และปริมณฑล 3 สาขา โดยขออนุญาตเปิดได้ไม่เกินปีละ 1 สำนักงานสาขา⁴⁶

3.2.4 ความหมายเกี่ยวกับสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

“สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ” หมายความว่า สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย⁴⁷

ขอบเขตธุรกิจสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

สามารถประกอบธุรกิจได้เหมือนธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่สามารถมีสำนักงานสาขาของ สาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศได้⁴⁸

3.2.5 ความสำคัญของธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นแหล่งระดมเงินทุนและเป็นแหล่งเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ⁴⁹ นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ยังมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดระบบการใช้จ่ายเงิน การเพิ่มและลดปริมาณเงิน ในระบบเศรษฐกิจ และยังเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินของรัฐบาล โดยมีรายละเอียด และความสำคัญของธนาคารพาณิชย์พอสรุปได้ดังนี้⁵⁰

3.2.5.1 ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งระดมเงินทุนแหล่งใหญ่ของประเทศ⁵¹

ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่เก่าแก่ มีความน่าเชื่อถือสูง และจากการที่มีสาขา กระจายไปตามท้องที่ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความสะดวกในการให้บริการรับฝากเงินจาก ประชาชน จึงนิยมนำเงินออมที่มีอยู่มาฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2550 ธนาคารพาณิชย์รับฝากเงินเป็นจำนวน 6,754,657 ล้านบาท จากเงิน

⁴⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธุรกิจการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล, (15 มีนาคม 2554), 4.

⁴⁷ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

⁴⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย, ธุรกิจการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล, (15 มีนาคม 2554), 4.

⁴⁹ พินา คาร์กพิวัฒน์, กฎหมายว่าด้วยการธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526), 10.

⁵⁰ จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2545), 246.

⁵¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์การเงิน สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-7, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), 208.

ฝากทั้งหมดในสถาบันการเงิน 8,966,270 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 75.33 ของปริมาณเงินฝากทั้งหมดในสถาบันการเงิน⁵²

3.2.5.2 ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งเงินทุนแหล่งใหญ่ของประเทศ

เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งระดมเงินทุนแหล่งใหญ่ ธนาคารพาณิชย์จึงเป็นแหล่งเงินทุนแหล่งใหญ่ที่ประชาชนและนักธุรกิจสามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายได้ ซึ่งจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2550 ธนาคารพาณิชย์ให้เงินสินเชื่อเป็นจำนวน 5,857,703 ล้านบาท จากเงินให้สินเชื่อทั้งหมดของสถาบันการเงิน 7,615,714 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 76.92 ของปริมาณเงินให้สินเชื่อทั้งหมดของสถาบันการเงิน⁵³

3.2.5.3 ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทในการกำหนดระบบการใช้จ่ายเงิน

ในอดีตการซื้อขายสินค้าเกิดขึ้นโดยมีเงินสดเป็นสื่อกลางในการชำระราคา แต่ในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ได้มีเครื่องมือเครดิตเพื่อเป็นสื่อกลางในการชำระราคาสินค้าและบริการ เช่น เช็ค บัตรเอทีเอ็ม บัตรเครดิต บัตรเดบิต รวมถึงบริการโอนเงินผ่านเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้ล้วนช่วยอำนวยความสะดวกเป็นอย่างมากในการซื้อขายสินค้าและบริการ⁵⁴

3.2.5.4 ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทในการเพิ่มและลดปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ

ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่สามารถเพิ่มหรือลดปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจได้ การเพิ่มหรือลดปริมาณเงินนี้ เกิดจากการที่ธนาคารพาณิชย์รับฝากเงินฝากประเภทกระแสรายวันซึ่งทำให้ผู้ฝากเงินสามารถเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินจากบัญชีได้ หากปริมาณการใช้เช็คในระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจก็จะเพิ่มขึ้น แต่หากการใช้เช็คมีน้อยลง ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจก็จะลดลง⁵⁵

3.2.5.5 ธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินของรัฐบาล⁵⁶

รัฐบาลจะดำเนินนโยบายการเงินเพื่อควบคุมปริมาณเงินและเครดิตในระบบการเงิน โดยมีวิธีการต่างๆ เช่น การกำหนดอัตราเงินสดสำรองตามกฎหมาย การเพิ่มหรือลดอัตราดอกเบี้ย

⁵² สิตาภา บัวเกษ, ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552), 105-106.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, 105-106.

⁵⁴ จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2545), 246.

⁵⁵ สิตาภา บัวเกษ, ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552), 105-106.

⁵⁶ พิชชา ดำรงค์พิวัฒน์, กฎหมายว่าด้วยการธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526), 14.

รับช่วงซื้อลดตัวเงิน การซื้อขายหลักทรัพย์ในท้องตลาด วิธีการดำเนินนโยบายการเงินเหล่านี้
รัฐบาลจะกระทำผ่านระบบของธนาคารพาณิชย์⁵⁷

ในปัจจุบันประเทศไทยมีธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทยจำนวน 18
ธนาคาร ได้แก่⁵⁸

1. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
3. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
4. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)
5. ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)
6. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน)
7. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
8. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)
9. ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ไทย) จำกัด (มหาชน)
10. ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน)
11. ธนาคารธนาชาด จำกัด (มหาชน)
12. ธนาคารทีสโก้ จำกัด (มหาชน)
13. ธนาคารเมกะ สากลพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)
14. ธนาคารเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน)
15. ธนาคารแลนด์ แอนด์ เฮาส์ เพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน)
16. ธนาคารสินเอเชีย จำกัด (มหาชน)
17. ธนาคารไทยเครดิต เพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน)
18. ธนาคารเอไอจี เพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน)

นอกจากธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทยแล้วยังมีธนาคารพาณิชย์ที่เป็น
สาขาของธนาคารต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยจำนวน 16 ธนาคาร ได้แก่⁵⁹

- 1) ธนาคารเอบีเอ็น แอมโร เอ็น.วี.
- 2) ธนาคารเจพีมอร์แกน เชส

⁵⁷ จรินทร์ เทศวานิช, การเงินและการธนาคาร, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2545), 247.

⁵⁸ สิตาภา บัวเกษ, ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552), 106-107.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, 107.

- 3) ธนาคารโอเวอร์ซี-ไชนีสแบงกิงคอร์ปอเรชั่น จำกัด
- 4) ธนาคารแห่งโตเกียว-มิตซูบิชิ ยูเอฟเจ จำกัด
- 5) ธนาคารซีทีแบงก์
- 6) ธนาคารอาร์ เอช บี จำกัด
- 7) ธนาคารแห่งอเมริกา เนชั่นแนล แอสโซซิเอชั่น
- 8) ธนาคารคาลิยง
- 9) ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้แบงกิงคอร์ปอเรชั่น จำกัด
- 10) ธนาคารคอยซ์แบงก์
- 11) ธนาคารมิซูโฮ คอร์ปอเรต จำกัด
- 12) ธนาคารบีเอ็นพี พารีบาส์
- 13) ธนาคารซูมิโตโม มิตซูย แบงกิง คอร์ปอเรชั่น
- 14) ธนาคารแห่งประเทศจีน จำกัด
- 15) ธนาคารโซซิเอเต้ เจเนราล
- 16) ธนาคารอินเดียเนโอเวอร์ชีส์

3.3 หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ เช่น พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยถือเป็นธนาคารกลางของไทยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน แต่ในทันทันทีผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น

3.4 บทบาทและหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485⁶⁰ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551⁶¹ ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

3.4.1 การเป็นผู้ออกธนบัตรของรัฐบาล ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเงินตรา และมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะออกธนบัตรธนาคารในราชอาณาจักร⁶²

3.4.2 การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน⁶³ ตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินกำหนด ได้แก่ รับเงินฝาก กำหนดอัตราดอกเบี้ยในการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน ซื้อขายเงินตราต่างประเทศและแลกเปลี่ยนกระแสดเงินสดในอนาคต กู้ยืมเงินตราต่างประเทศ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา กู้ยืมเงินเพื่อการดำเนินนโยบายการเงิน ซื้อขายหลักทรัพย์เท่าที่จำเป็นและแลกเปลี่ยนกระแสดเงินสดในอนาคต เพื่อควบคุมปริมาณเงินในระบบการเงินของประเทศ รวมถึงซื้อหรือให้ซื้อหลักทรัพย์ตามที่กำหนดโดยมีหรือไม่มีค่าตอบแทน⁶⁴

3.4.3 การบริหารจัดการสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย⁶⁵ ในที่นี้ไม่รวมสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา เนื่องจากสินทรัพย์ดังกล่าวมิใช่กรรมสิทธิ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย⁶⁶ ทั้งนี้การนำสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทยไปลงทุนหาประโยชน์ จะต้องคำนึงถึงความมั่นคง สภาพคล่อง ผลประโยชน์ตอบแทนของสินทรัพย์ และความเสี่ยงในการบริหารจัดการด้วย⁶⁷

⁶⁰ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 59, ตอนที่ 30ก, (5 พฤษภาคม 2485), 971.

⁶¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 41ก, (3 มีนาคม 2551), 22.

⁶² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 8 (1).

⁶³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8 (2).

⁶⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย, บทบาทหน้าที่, สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/index/Pages/RolesAndResponsibilities.aspx>

⁶⁵ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 8 (3).

⁶⁶ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “คำถามคาใจเรื่องการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทยและคำตอบ”, วารสารการเงินการคลัง, 15(46), (กันยายน 2543), 106-116.

⁶⁷ ธนาคารแห่งประเทศไทย, บทบาทหน้าที่, (26 กุมภาพันธ์ 2553).

3.4.4 การเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล⁶⁸ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรับจ่ายเงินเพื่อบัญชีฝากของกระทรวงการคลัง การรับเก็บรักษาเงิน หลักทรัพย์ หรือของมีค่าอย่างอื่นเพื่อประโยชน์ของรัฐบาล การเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการซื้อขายโลหะทองคำและเงิน การซื้อขายและโอนตั๋วแลกเงิน หลักทรัพย์และใบหุ้น การควบคุมและการรวมไว้ในแหล่งกลาง ซึ่งเงินปรัวรรตต่างประเทศ หรืออาจเป็นนายธนาคารของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ นอกจากนี้ อาจเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล โดยมีอำนาจกระทำการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ของรัฐบาล จ่ายเงินต้นและดอกเบี้ย หรืออาจเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

3.4.5 การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน⁶⁹ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการให้กู้ยืมเงินหรือให้ความช่วยเหลือแก่สถาบันการเงิน การรับเก็บรักษาเงิน หลักทรัพย์ หรือของมีค่าอย่างอื่นของสถาบันการเงิน รวมถึงการสั่งให้สถาบันการเงินส่งรายงานหรือชี้แจงเพื่ออธิบายเกี่ยวกับทรัพย์สินหนี้สิน หรือภาระผูกพันได้

3.4.6 การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน⁷⁰ ระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงินและบริหารจัดการระบบดังกล่าวให้เกิดความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ

3.4.7 การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน⁷¹ ธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551⁷² กำกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์ฐานะและการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน เพื่อให้มีเสถียรภาพ การกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยโดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นการรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงินเข้าด้วยกัน ซึ่งจะแตกต่างจากธนาคารกลางของบางประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและกำกับการดำเนินนโยบายการเงินและเสถียรภาพราคาเท่านั้น การทำหน้าที่ทั้งสองด้านของธนาคารแห่งประเทศไทย คือเป็นทั้งผู้วางหลักเกณฑ์ และกำกับดูแลการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ อาจจะทำให้มีผู้ตั้งข้อสงสัยในประเด็นเรื่องการขัดกันของนโยบายดังกล่าวได้ โดยเห็นว่าอาจจะทำให้ขาดความสมดุลในการให้น้ำหนักความสำคัญในการกำกับดูแลธุรกิจการเงิน ซึ่งธนาคารกลางมักให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงของสถาบันการเงิน (prudential)

⁶⁸ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 8 (4).

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8 (5).

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8 (6).

⁷¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 8 (7).

⁷² พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 27ก, (5 กุมภาพันธ์ 2551), 1-58.

มากกว่าการพัฒนาธุรกิจการเงิน⁷³ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงโดยสังเขปในบทที่ 5 ของวิทยานิพนธ์นี้

3.4.8 การบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรารวมทั้งบริหารจัดการสินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตรา ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา⁷⁴

3.4.9 การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน⁷⁵

3.4.10 การปฏิบัติการตามกฎหมายอื่น ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย⁷⁶

3.4.11 การกระทำการอื่นที่เกี่ยวกับ หรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทย⁷⁷

นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนประเทศไทยในองค์กรระหว่างประเทศ รวมไปถึงกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยการเป็นตัวแทนของไทยในองค์กรระหว่างประเทศนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและแข็งแกร่งของระบบการเงินและเศรษฐกิจโลก ในขณะที่การเข้าไปมีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการเงิน และการสอดคล้องดูแลเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

จากภาระหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป็นระดับความรับผิดชอบที่เป็นหัวใจอันสำคัญยิ่ง และมีความหมายต่อประเทศชาติด้านการเงินสูงมาก บทบาทของการเป็นธนาคารให้แก่รัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถทำหน้าที่ได้ดีไม่มีปัญหาแต่ประการใด ส่วนบทบาทที่มีปัญหาหนักที่สุด และเป็นจุดอ่อนอันสำคัญของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็คือบทบาทด้านการกำกับตรวจสอบ และดูแลการปฏิบัติงานและการดำเนินงานของสถาบันการเงินต่าง ๆ และธนาคารพาณิชย์ในประเทศ⁷⁸ ดังจะเห็นได้จากรายงานของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.) ส่วนบทบาทที่เหลือนี้อาจมีปัญหาย่อย

⁷³ โชติชัย สุวรรณภรณ์, “ความลึกกลับ 7 ประการของธนาคารกลาง”, วารสารการเงินการคลัง, 19(58), (พฤศจิกายน? 2549), 29-34.

⁷⁴ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 8 (8).

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8 (9).

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8 (10).

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8 (11).

⁷⁸ กิตติ บุญนาค, วิสัยทัศน์ในการบริหารการพัฒนาสถาบันการเงินของไทยสู่ศตวรรษที่ 21, (กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ จี กราฟฟิค, 2549), 106.

บ้างเล็กน้อย ในบางช่วงเวลาหรือในบางสถานการณ์ เพราะความรู้ ความสามารถและความเข้าใจในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ อาจมีการประเมินผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปบ้าง จึงเกิดปัญหาขึ้นได้ ในบางขณะแต่ไม่มีอะไรร้ายแรงจนเกินไป

3.5 โครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีจำนวนพนักงานทั้งสิ้นประมาณ 4,649-5,050 คน แบ่งเป็น พนักงานสำนักงานใหญ่ประมาณ 3,336-3,572 คน สำนักงานภาคทั้ง 3 แห่งรวมกันประมาณ 623-713 คน โรงพิมพ์ธนบัตร ประมาณ 700-757 คน สำนักงานตัวแทนในต่างประเทศ 8 คน

โครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทยมีการแบ่งโครงสร้างองค์กร ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551⁷⁹ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการหลัก ได้แก่ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (กคธ.) คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.)⁸⁰ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการตรวจสอบ ทำหน้าที่กำกับดูแลการตรวจสอบกิจการภายในของธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการจัดการกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน⁸¹

3.5.1 คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย (กคธ.) มีทั้งหมด 12 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการสามคน เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกห้าคน เป็นกรรมการ ให้ผู้ว่าการเป็นรองประธานกรรมการและแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ⁸²

⁷⁹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 41ก, (3 มีนาคม 2551), 22.

⁸⁰ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 17.

⁸¹ สิปปภาส พรสุขสว่าง, ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 175.

⁸² พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 24.

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการและการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485⁸³ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551⁸⁴

1. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่จะต้องมีการแต่งตั้งผู้ว่าการ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 28/1⁸⁵ จำนวนเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน⁸⁶ ผู้ว่าการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงแต่งตั้งและอาจได้รับแต่งตั้งได้อีกไม่เกินหนึ่งวาระ⁸⁷

ผู้ว่าการมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการกิจการและการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน และการดำเนินการกิจดังกล่าวต้องคำนึงถึงการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย

⁸³ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 59, ตอนที่ 30ก, (5 พฤษภาคม 2485), 971.

⁸⁴ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 41ก, (3 มีนาคม 2551), 22.

⁸⁵ มาตรา 28/1 บัญญัติว่า ในกรณีที่จะต้องมีการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการดังกล่าว ในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

กรรมการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์ หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่

⁸⁶ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 28/14.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28/18.

ตลอดจนให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) และคณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.)⁸⁸ และในการปฏิบัติหน้าที่ให้ ผู้ว่าความมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย⁸⁹

3.5.2 คณะกรรมการนโยบายการเงิน (Monetary Policy Committee)

คณะกรรมการนโยบายการเงิน (กนง.) มีทั้งหมด 7 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็นประธาน กรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนด จำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าการมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ หรือด้านการเงินการธนาคาร ซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่งตั้งจำนวนสี่คน เป็น กรรมการ ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ⁹⁰

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงิน ระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย⁹¹ ดังนี้

3.5.2.1 กำหนดเป้าหมายของนโยบายการเงินของประเทศ โดยคำนึงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ สภาพเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศ

3.5.2.2 กำหนดนโยบายการบริหารจัดการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

3.5.2.3 กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายตาม 3.5.2.1 และ 3.5.2.2

3.5.2.4 ติดตามการดำเนินมาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทย ตาม 3.5.2.3 ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ⁹²

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินจัดทำเป้าหมายของนโยบายการเงินของปีถัดไปภายในเดือนธันวาคมของทุกปี เพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐ

⁸⁸ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 28/13.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28/16.

⁹⁰ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 28/6.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28/7.

⁹² สิปปภาส พรสุขสว่าง, ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 176-177.

และธนาคารแห่งประเทศไทย ในการดำเนินการเพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพด้านราคา โดยทำความตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและให้รัฐมนตรีเสนอเป้าหมายของนโยบายการเงินที่ได้ทำความตกลงร่วมกันต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ⁹³ และคณะกรรมการนโยบายการเงินมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีทุกหกเดือน⁹⁴

3.5.3 คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (Financial Institutions Policy Committee)

คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (กนส.) มีทั้งหมด 11 คน คือ ผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนดจำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขานุการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง จำนวนห้าคน เป็นกรรมการ ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ⁹⁵

หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน

3.5.3.1 กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

3.5.3.2 ติดตามการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน และการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

3.5.3.3 กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

3.5.3.4 กำหนดนโยบายการเปิดและปิดสาขาสถาบันการเงิน

3.5.3.5 กำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่างๆ ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

3.5.3.6 เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินรายใหม่⁹⁶

3.5.4 คณะกรรมการระบบการชำระเงิน⁹⁷

คณะกรรมการระบบการชำระเงิน (กรช.) มีทั้งหมด 7 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนดจำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่งซึ่งผู้ว่า

⁹³ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 28/8.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28/7.

⁹⁵ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 28/9.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28/10.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28/10.

การมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ประธานสมาคมธนาคารไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่งตั้งจำนวนสามคนเป็นกรรมการ ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ⁹⁸

หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการระบบการชำระเงิน⁹⁹

1. กำหนดทิศทางและนโยบายด้านการชำระเงินของประเทศ เพื่อให้มีระบบการชำระเงินที่มีประสิทธิภาพ และความปลอดภัย ช่วยลดต้นทุนและส่งเสริมการทำธุรกรรมการค้า นำไปสู่การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งครอบคลุมถึง

- 1) การลดความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ในระบบการเงิน
- 2) การมีมาตรฐานต่าง ๆ ทั้งด้านความปลอดภัย และประสิทธิภาพ รวมถึงข้อกำหนดด้านเทคโนโลยี และระเบียบวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
- 3) การแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการด้านการชำระเงิน เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่สอดคล้องกับความต้องการ ภายใต้อัตราที่เหมาะสม
- 4) ความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในระบบการชำระเงินเพื่อสนับสนุนให้มีระบบการชำระเงินที่มีประสิทธิภาพและความปลอดภัย
- 5) รับผิดชอบให้มีรายงานประจำปี สรุปการดำเนินงานของคณะกรรมการอย่างมีมาตรฐานและโปร่งใส¹⁰⁰

3.5.5 คณะกรรมการตรวจสอบ

ตามความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551¹⁰¹ กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่งตั้งไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินห้าคน ซึ่งต้องมาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างน้อยสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากบุคคลภายนอกอย่างน้อยหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการตรวจสอบกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยและรายงานต่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีเป็นรายไตรมาส

⁹⁸ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 28/11.

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28/12.

¹⁰⁰ สิปปภาส พรสุขสว่าง, ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 177.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 41ก, (3 มีนาคม 2551), 22.

หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจสอบ

3.5.5.1 ให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหาร เพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติงานของธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.5.5.2 สอดส่องดูแลให้รายงานทางการเงินมีความถูกต้องเชื่อถือได้ มีการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญโดยครบถ้วน และเป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป

3.5.5.3 กำกับดูแลให้ธนาคารมีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ รัดกุม ตามกรอบการควบคุมภายในที่ได้รับการยอมรับเป็นมาตรฐานสากล

3.5.5.4 กำกับดูแลการปฏิบัติงานภายในธนาคาร ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และจรรยาบรรณของธนาคารแห่งประเทศไทย

3.5.5.5 ส่งเสริมความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชีภายนอก สายตรวจสอบกิจการภายใน รวมทั้งให้มีการประสานงานระหว่างผู้สอบบัญชีภายนอก สายตรวจสอบกิจการภายในฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย¹⁰²

3.5.6 คณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนด จำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่งตั้งจำนวนห้าคนเป็นกรรมการ ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ¹⁰³

หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุน มีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของกองทุน ตามมาตรา 29 เสรฐ ของพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485¹⁰⁴

¹⁰² สิปภาส พรสุขสว่าง, ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 178.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, 179.

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 59, ตอนที่ 30ก, (5 พฤษภาคม 2485), 971.

3.6 สายงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

สายงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน คือ สายนโยบายสถาบันการเงิน และสายกำกับสถาบันการเงิน ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

3.6.1 สายนโยบายสถาบันการเงิน (สนส.)

มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และออกกฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงิน และกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง วิเคราะห์ และติดตามฐานะการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน¹⁰⁵

สายนโยบายสถาบันการเงิน ประกอบด้วย 2 ฝ่ายงาน คือ

1. ฝ่ายนโยบายความเสี่ยง

มีหน้าที่กำหนดนโยบายและออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงิน ทั้งด้านความเสี่ยง และธรรมาภิบาล เพื่อยกระดับมาตรฐานการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ยังกำหนดนโยบายและออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล เป็นต้น

2. ฝ่ายกลยุทธ์สถาบันการเงิน

มีหน้าที่วิเคราะห์ และติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เพื่อดูแล ความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน อาทิ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และผลักดันให้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ยังกำหนดนโยบายการเจรจาเปิดตลาดภาคการธนาคารในเวที World Trade Organization (WTO) และทวิภาคีต่าง ๆ ตลอดจนประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ หรือธนาคารกลางในต่างประเทศ และส่งเสริมความน่าเชื่อถือในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

¹⁰⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย, สายงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน, สืบค้นเมื่อ 21

3.6.2 สายกำกับสถาบันการเงิน (สทส.)

มีหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน รวมทั้งพิจารณาคำขออนุญาตต่าง ๆ และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการหรือปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย¹⁰⁶

สายกำกับสถาบันการเงิน ประกอบด้วย 7 ฝ่ายงาน คือ¹⁰⁷

1. ฝ่ายวางแผนและพัฒนา

มีหน้าที่กำหนดกลยุทธ์ของส่วนงาน จัดทำแผนงานและงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับกลยุทธ์และเป้าหมายหลักของธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำแผนการตรวจสอบสถาบันการเงิน พัฒนาแนวทางในการกำกับ วิเคราะห์ และตรวจสอบสถาบันการเงิน ตลอดจนพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ตรวจสอบให้เป็นที่ยอมรับ

2. ฝ่ายกำกับสถาบันการเงิน

มีหน้าที่กำกับดูแลและพิจารณาคำขออนุญาตต่าง ๆ ตลอดจนหนังสือหารือของสถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงิน บริษัทบริหารสินทรัพย์ และ Non-bank รวมทั้งติดตามดูแลการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินดังกล่าวให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ของทางการ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่พิจารณาคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ บริษัทบริหารสินทรัพย์ และ Non-bank รายใหม่ด้วย

3. ฝ่ายตรวจสอบความเสี่ยงและเทคโนโลยีสารสนเทศ

มีหน้าที่กำกับตรวจสอบการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ทำการประเมินเครื่องมือที่สถาบันการเงินใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยเฉพาะเครื่องมือที่มีความซับซ้อน ตลอดจนพัฒนาแนวทางการกำกับตรวจสอบแบบความเสี่ยงให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่กำกับตรวจสอบ วิเคราะห์และติดตามการดำเนินงานและการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของสถาบันการเงินอีกด้วย

¹⁰⁶ ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน, สืบค้นเมื่อ 21 กรกฎาคม 2554, จาก http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/BOTRole/Role_Respons/Documents/Role_respon.pdf

¹⁰⁷ Ibid.

4. ฝ่ายวิเคราะห์และติดตามฐานะ

มีหน้าที่วิเคราะห์ฐานะ และติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน เสนอแนะแนวทางดำเนินการกับสถาบันการเงินที่อยู่ระหว่างแก้ไขปัญหาระดับการดำเนินงานพิจารณาและดำเนินการประสานงานเรื่องร้องเรียนที่มีต่อสถาบันการเงิน รวมทั้งวิเคราะห์ ติดตามฐานะการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตในภาพรวม

5. ฝ่ายตรวจสอบ 1 และฝ่ายตรวจสอบ 2

มีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารความเสี่ยง และฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ทางการกำหนดไว้ หรือเพื่อสนับสนุนข้อมูลแก่ส่วนงานอื่น รวมถึงติดตามและตรวจสอบการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินโดยไม่ได้รับอนุญาต และธุรกิจการเงินนอกระบบ

6. ฝ่ายตรวจสอบสถาบันเฉพาะกิจและ Non-bank

มีหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์ และติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันเฉพาะกิจ บริษัทบริหารสินทรัพย์ Non-bank และบริษัทข้อมูลเครดิต พิจารณาและดำเนินการประสานงานเรื่องร้องเรียนที่มีต่อสถาบันเฉพาะกิจ บริษัทบริหารสินทรัพย์ และ Non-bank รวมทั้งดำเนินการตามกฎหมายกับ Non-bank ที่ไม่ได้รับอนุญาต และให้ความรู้ความเข้าใจในการใช้บริการทางการเงินแก่ประชาชน¹⁰⁸

3.7 เหตุผลที่ต้องมีการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์

แนวคิดในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน สืบเนื่องจากผลกระทบทางเศรษฐกิจและความอ่อนแอของธนาคารพาณิชย์ที่เกิดขึ้นในอดีตนั้น ทำให้ทางการจำเป็นต้องกำกับดูแลกิจการธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่สำคัญในระบบสถาบันการเงิน

¹⁰⁸ ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน, สืบค้นเมื่อ 21 กรกฎาคม 2554, จาก [http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/BOTRole/ Role_Respons/ Documents/Role_respon.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/BOTRole/Role_Respons/ Documents/Role_respon.pdf)

และเศรษฐกิจของประเทศ โดยธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้รับฝากเงินจากประชาชน และนำเงินดังกล่าวไปให้กู้ยืมและลงทุนหาผลประโยชน์ ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางติดต่อการค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำการแลกเปลี่ยนเงินตราและให้บริการด้านอื่น ๆ แก่ธุรกิจต่าง ๆ ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางการเงินของรัฐบาล

ซึ่งการที่ธนาคารพาณิชย์สามารถประกอบกิจการได้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอในบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ย่อมมีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศ การหยุดชะงักในการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ เช่น ประสบปัญหาล้มละลายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก การขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง หรือการล้มละลายของธนาคารพาณิชย์ ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ฝากเงิน ผู้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องการระดมเงินจากผู้มีเงินออม เพื่อเป็นเงินทุนในการประกอบกิจการของตน ทางธุรกิจต้องคอยสอดส่องควบคุมดูแลการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้โดยทั่วไปรัฐควรเข้าไปกำกับดูแลกิจการใดเป็นพิเศษนั้น ก็ต่อเมื่อตลาดของกิจการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินงานได้ตามปกติหรืออีกนัยหนึ่ง คือ กลไกตลาดล้มเหลว (market failure) ซึ่งอาจเกิดจากการควบคุมตลาด การผูกขาดแข่งขันจากปัจจัยภายนอก และความไม่เท่าเทียมของข้อมูลระหว่างผู้ที่อยู่ในตลาด ซึ่งความล้มเหลวของกลไกการแข่งขันของระบบตลาดเป็นสาเหตุที่รัฐต้องใช้อำนาจเข้าไปจัดการกำกับกิจการนั้น เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่กระจายทรัพยากรทางการเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงอาจสรุปแนวความคิดการกำกับดูแลกิจการธนาคารพาณิชย์โดยมีเหตุผลดังนี้

3.7.1 เพื่อป้องกันมิให้ผู้ให้บริการใช้อำนาจผูกขาด

3.7.2 เพื่อให้ลูกค้ารายย่อยได้รับความคุ้มครอง

3.7.3 เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน¹⁰⁹

ความจำเป็นในการกำกับดูแลเพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากการล้มของธนาคารพาณิชย์หนึ่งธนาคารพาณิชย์ใดย่อมส่งผลกระทบไปถึงธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นด้วย โดยผลกระทบดังกล่าวอาจทำให้ธนาคารพาณิชย์ที่มีความคล่องตัวและสามารถดำเนินการได้ตามปกติ กลายเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ขาดความสามารถในการชำระหนี้ได้ ด้วยเหตุที่สินทรัพย์ของสถาบันการเงินส่วนใหญ่ไม่สามารถแปลงสภาพเป็นเงินสดได้ในทันที เพื่อให้ประชาชนสามารถเบิกถอนได้ทัน อันอาจจะเป็นเหตุให้ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องได้เนื่องจากประชาชน ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ขาดความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน ดังเช่น

¹⁰⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ตลาดการเงิน สถาบัน และนโยบายการเงิน หน่วยที่ 8-15, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), 794.

วิกฤตการณ์สถาบันการเงินของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2522 และปี พ.ศ. 2527 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2540¹¹⁰ และวิกฤตการณ์สถาบันการเงินในต่างประเทศ อันเนื่องมาจากวิกฤตซับไพรม์ (sub-prime) ของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552¹¹¹ เป็นต้น

3.7.4 เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับระบบสถาบันการเงิน

3.7.5 เพื่อป้องกันการทุจริตของผู้บริหาร และการใช้สถาบันการเงินเป็นช่องทางในการฟอกเงิน¹¹²

ดังนั้น การศึกษาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดแนวทางป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต โดยที่จะนำเอาบทเรียนที่เรียนรู้จากความผิดพลาดในอดีต มาช่วยกำหนดแนวทางป้องกันปัญหาดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการจะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหา เช่นที่เคยเกิดมาแล้วในอดีตได้ทางหนึ่ง ก็คือ ต้องไม่สร้างสภาพแวดล้อมที่จะนำไปสู่วิกฤตการณ์ขึ้นอีก บทเรียนต่าง ๆ ที่ผ่านมาจะช่วยทำให้เข้าใจได้ว่าจะสามารถป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างไร เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพขึ้น ผู้เขียนจึงเล็งเห็นว่าจำเป็นต้องศึกษาถึงสภาพปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น หรือเคยเกิดขึ้นแล้วในอดีต กรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อที่จะมีการป้องกันหรือแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทย และโครงสร้างของการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์ดังเช่นวิกฤตสถาบันการเงิน ในปี พ.ศ. 2540 อีกอันส่งผลกระทบต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินในปัจจุบันและแนวทางแก้ไขในบทที่ 5 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

¹¹⁰ รายละเอียด โปรดดูเพิ่มเติมได้จาก ภาคผนวก ก หรือศึกษาเพิ่มเติมได้จากรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (2541).

¹¹¹ รายละเอียด ศึกษาเพิ่มเติมได้จากรายงาน Final Report of The National Commission on The Causes of The Financial and Economic Crisis in The United States ของ The Financial Crisis Inquiry Commission.

¹¹² ดำรงศักดิ์ ณ ระนอง, ปัญหาทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤต, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 12-13.

บทที่ 4

รูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ

4.1 รูปแบบโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ

4.1.1 การกำกับดูแลสถาบันการเงินของต่างประเทศ

การกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศต่าง ๆ ในโลกมีรูปแบบโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินแบ่งออกเป็นหลายประเภท แต่ผู้เขียนจะกล่าวถึงเพียง 3 ประเภทที่สำคัญ ๆ ดังนี้

4.1.1.1 แบบแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินออกจากการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และรวมการกำกับตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัยเข้าด้วยกัน

ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และเยอรมัน ซึ่งแบบนี้มีข้อดี คือ ช่วยลดความขัดแย้งในเชิงนโยบายระหว่างบทบาทหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการเงิน และการกำกับดูแลสถาบันการเงินได้ อีกทั้งยังเพิ่มความเป็นอิสระในการดำเนินหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน และยังก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) เนื่องจากสามารถใช้ข้อมูลสารสนเทศ บุคลากร และทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลสถาบันการเงินแต่ละประเภทร่วมกันได้ และไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน แต่มีข้อเสีย คือ ขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลจากระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงินจำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการวางแผนต่าง ๆ และอาจจะมีปัญหาในการสร้างองค์กรใหม่ให้มีความเป็นอิสระได้

4.1.1.2 แบบรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงิน และหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเข้าด้วยกัน และรวมการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัยเข้าด้วยกัน

เดิมมีประเทศสิงคโปร์และเกาหลี แต่เกาหลีได้แยกองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงิน และการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากกันในภายหลังแล้ว แบบนี้มีข้อดี คือ มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างการดำเนินนโยบายการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงิน รวมถึงยังได้ประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด และลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน แต่มีข้อเสีย คือ เกิด

ความขัดแย้งในเชิงนโยบายระหว่างการดำเนินนโยบายการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารกลางได้ อันอาจจะส่งผลทำให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและมีอิสระเพียงพอ

4.1.1.3 แบบรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงิน และกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินเข้าด้วยกัน และมีการกำกับตรวจสอบแยกกันระหว่างธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ และ บริษัทประกันภัย

ได้แก่ ประเทศไทย เนเธอร์แลนด์ มาเลเซีย และอิตาลี ข้อดีของแบบนี้ คือ มีการเชื่อมโยงของข้อมูลระหว่างหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการเงินและการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารกลาง แต่มีข้อเสีย คือ เกิดการขัดแย้งในเชิงนโยบายระหว่างสองบทบาทของธนาคารกลาง และยังเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงาน เนื่องจากการแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัยออกจากกัน อาจจะทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันมีไม่เพียงพอ¹¹³

4.1.2 องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินในต่างประเทศ

ในอดีตประเทศต่าง ๆ ในโลกได้มอบหน้าที่การกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินไว้ในความรับผิดชอบของธนาคารกลาง (central bank or reserve bank) แต่ภายหลังจากประสบวิกฤตระบบการเงิน หลายประเทศได้เริ่มมีการแยกอำนาจการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางไปตั้งเป็นองค์กรต่างหาก เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินโดยเฉพาะ และเริ่มชัดเจนขึ้นภายหลังวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย เมื่อปี พ.ศ. 2540 ดังตัวอย่างของประเทศ ดังต่อไปนี้

¹¹³ สันติ ธีรพัฒน์ และคณะ, โครงการวิจัยที่ 6 เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2544), 3-7.

ตารางที่ 4.1 องค์การกำกับดูแลสถาบันการเงินในต่างประเทศ

ชื่อประเทศ	ชื่อองค์กร	ปีที่จัดตั้ง
สหราชอาณาจักร	Financial Services Authority	พ.ศ. 2543-2544 ¹¹⁴
ญี่ปุ่น	Financial Supervisory Agency ¹¹⁵	พ.ศ. 2541 ¹¹⁶
เกาหลีใต้	The Financial Supervisory Commission ¹¹⁷	พ.ศ. 2541-2542 ¹¹⁸
จีน	China Banking Regulatory Commission	พ.ศ. 2546

รูปแบบการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินแบบรวมหน่วยงานกำกับดูแลเข้าด้วยกัน (unified supervisory agency) ที่น่าสนใจคือ กรณีของ Financial Services Authority (FSA) ในประเทศสหราชอาณาจักร ถือเป็นกรณีการรวมหน่วยงานกำกับดูแลภาคการเงินที่มีความเข้มข้นมากที่สุด (extreme case)¹¹⁹ ซึ่ง Financial Services Authority หรือเรียกย่อ ๆ ว่า FSA ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและธุรกรรมทางการเงินทั้งหมด โดยธนาคารกลางของประเทศสหราชอาณาจักร ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเงินเท่านั้น ไม่รวมถึงหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ส่วนกรณีของประเทศเกาหลีใต้ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจเช่นกัน เนื่องจากช่วงก่อนมีการปรับโครงสร้างคล้ายกับประเทศไทย กล่าวคือ มีการคานอำนาจระหว่างกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจกับธนาคารกลาง และมีหน่วยงานแยกกันระหว่างการกำกับดูแลสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารกลาง ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจหลักทรัพย์ และสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร จนกระทั่งมีการปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยการรวมหน่วยงานการกำกับดูแลเข้าด้วยกันเป็น The Financial Services Commission หรือเรียกย่อ ๆ ว่า FSC รวมถึงกรณีของประเทศญี่ปุ่นก็เช่นกัน ได้มีการจัดตั้ง

¹¹⁴ The Financial Services Authority, **History**, (Retrieved February 26, 2010), from <http://www.fsa.gov.uk/about/who/history>

¹¹⁵ Financial Supervisory Agency ปัจจุบันเปลี่ยนมาใช้ชื่อว่า Financial Services Agency.

¹¹⁶ Financial Services Agency, **The Role of the FSA, History**, (n.p.: Financial Services Agency, n.d.), 2.

¹¹⁷ The Financial Supervisory Commission ปัจจุบันเปลี่ยนมาใช้ชื่อว่า Financial Services Commission.

¹¹⁸ The Financial Services Commission, (n.d.a), **Establishment, History**, (Retrieved March 9, 2011), from <http://www.fsc.go.kr/eng/ab/ab0301.jsp>

¹¹⁹ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, **การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 15.

องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน ที่เรียกว่า Financial Services Agency หรือเรียกย่อ ๆ ว่า FSA เพื่อกำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นการเฉพาะ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะศึกษารูปแบบโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญเพียง 3 ประเทศดังกล่าวมาข้างต้นเท่านั้น คือ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีรายละเอียดตามลำดับดังต่อไปนี้

4.2 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศสหราชอาณาจักร (Financial Services Authority หรือ FSA)

4.2.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กร

ความเป็นมาในการจัดตั้ง Financial Services Authority ของประเทศสหราชอาณาจักรนี้ คงต้องย้อนกลับไปเมื่อเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2540 เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศปฏิรูประบบการกำกับดูแลตลาดการเงินในประเทศสหราชอาณาจักร โดยให้มืองค์กรกำกับดูแลตลาดการเงินในประเทศเพียงองค์กรเดียว หลังจากนั้นในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน The Securities and Investment Board (SIB) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงิน ได้รวมเอาเก้าหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ๆ ให้มาอยู่ภายใต้ SIB และได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น The Financial Services Authority

ต่อมาในเดือนมิถุนายน ปี พ.ศ. 2541 กฎหมายว่าด้วยการธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (The Bank of England Act) ได้โอนอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของธนาคารกลางของอังกฤษให้ไปอยู่ที่ Financial Services Authority และอีก 2 ปีต่อมา คือ ในเดือนมิถุนายน ปี พ.ศ. 2543 กฎหมาย The Financial Services and Markets Act (FSAMA 2000) ได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาอังกฤษและได้รับความยินยอมจากพระมหากษัตริย์ให้ประกาศใช้ โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อเวลา 24.00 น. ของวันที่ 30 พฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2544 ซึ่งทันทีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ Financial Services Authority จึงกลายเป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตลาดการเงินโดยรวมของประเทศอังกฤษ

ในปัจจุบันนี้ Financial Services Authority ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันทางการเงิน ประมาณ 10,000 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งได้แก่ บริษัทให้บริการด้านการลงทุนจำนวน 7,500 แห่ง ธนาคารพาณิชย์มากกว่า 660 แห่ง สถาบันการเงินที่เรียกว่า building societies ประมาณ 70 แห่ง บริษัทประกันภัยเกือบ 10,000 แห่ง และเครดิตยูเนียน ประมาณ 700 แห่ง¹²⁰

¹²⁰ Financial Services Authority, **History**, (Retrieved February 26, 2010), from <http://www.fsa.gov.uk/about/who/history>

ทั้งนี้ ประเทศสหราชอาณาจักรมีกฎหมายหลักในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ได้แก่ Financial Services and Markets Act, Insurance Contract Law และ Bank Holding Company Act.

4.2.2 รูปแบบองค์กรของ Financial Services Authority

กฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 ได้จัดระบบการกำกับดูแลตลาดการเงินของประเทศอังกฤษใหม่ โดยโอนอำนาจในการกำกับดูแลไปยังหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคล (body corporate)¹²¹ กฎหมายดังกล่าวบัญญัติขึ้นเพื่อกำกับดูแลธุรกิจทางการเงินโดยจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคล (corporation) และมีคณะกรรมการ (board) ที่อยู่ในรูป Financial Services Authority เป็นผู้ใช้อำนาจ และจากการที่มีการโอนอำนาจในการกำกับดูแลตลาดการเงินไปยังหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งมีสถานะเป็นบริษัท (private company) ทำให้การดำเนินงานของ Financial Services Authority ไม่ถือว่าเป็นการกระทำในนามของกษัตริย์ (on behalf of the Crown) อีกทั้งเจ้าหน้าที่และพนักงานของ Financial Services Authority ก็ไม่ถือว่าเป็นข้าราชการ (crown servants)¹²² ซึ่งเป็นลักษณะคล้ายกับสถานะของพนักงานของธนาคารกลางของอังกฤษ (Bank of England) ที่ไม่ถือว่าเป็นข้าราชการ เช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าธนาคารกลางของอังกฤษ จะมีสถานะเป็น Public Corporation ก็ตาม

นอกจากนี้รูปแบบของการใช้อำนาจในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของ Financial Services Authority จะไม่มีลักษณะของการใช้อำนาจโดยบุคคลเพียงคนเดียว (personalized approach) เหมือนดังเช่น การกำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค เช่น ประปา ไฟฟ้า แก๊ส และโทรคมนาคม อำนาจในการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นของอธิบดี (director general) ซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย (vested personally by statute) จากระบบในการกำกับดูแลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของการใช้อำนาจในการกำกับดูแลของประเทศอังกฤษที่ให้ความสำคัญต่อบุคคลมากโดยผ่านรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพของภาคการเงิน (the financial services sector) ที่มีความแตกต่างจากกิจการสาธารณูปโภค กล่าวคือ ภาคการเงินมีขอบเขตของกิจการที่กว้างและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ขอบเขตของการกำกับดูแลจึงมีมากกว่ากิจการอื่น ๆ ที่อธิบดีกำกับดูแล

¹²¹ Section 1 Chapter 8 of the Financial Services and Market Act 2000

(1) The body corporate known as the Financial Services Authority (“the Authority”) is to have the functions conferred on it by or under Services this Act.

(2) The Authority must comply with the requirements as to its constitution set out in Schedule 1.

(3) Schedule 1 also makes provision about the status of the Authority and the exercise of certain of its functions.

¹²² Schedule 1 paragraph 3 of the Financial Services Market Act 2000.

นอกจากนั้น อำนาจในการกำกับดูแลของ Financial Services Authority ตามที่กฎหมายกำหนดให้ นั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก ซึ่งกล่าวกันว่ากฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 (FSAMA) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจต่อองค์กรในการกำกับดูแลตลาดการเงินมากที่สุดในโลก ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าจะจะเป็นการไม่เหมาะสมในการที่จะจัดรูปแบบของการใช้อำนาจในการ กำกับดูแลตลาดการเงินที่มีขอบเขตอย่างกว้างขวางให้ไปอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว (single individual) โดยเฉพาะในกรณีที่มีการใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่าง ๆ จากปัจจัยดังกล่าว รูปแบบ ของการใช้อำนาจในการกำกับดูแลตลาดการเงินในลักษณะของการใช้อำนาจโดยบุคคลเพียงคน เดียวจึงไม่ถูกนำมาใช้เหมือนดังเช่นรูปแบบการกำกับดูแลกิจการสาธารณะโลก ซึ่งกำกับดูแลโดย อธิบดี (director general) เพียงคนเดียว

ประเด็นที่มีการอภิปรายกันมากที่สุด คือ การหาแนวทางในการจัดรูปแบบขององค์กร กำกับดูแลให้อยู่ในรูปของคณะกรรมการ (a multi-member commission) ในประเทศอังกฤษรูปแบบของ องค์กรในลักษณะของคณะกรรมการได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในองค์กรกำกับดูแลและองค์กรที่ ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ เช่น the Equal Opportunity Commission, the Independent Television Commission, the Building Societies Commission, the Civil Aviation Authority เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พรรคแรงงาน (labor party) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านก็ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการใช้รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลใน รูปแบบคณะกรรมการอย่างแพร่หลาย แม้ว่าในต่างประเทศจะมีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบ คณะกรรมการอย่างกว้างขวางก็ตาม ในทางทฤษฎีแล้ว การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลในรูป คณะกรรมการ (a multimember commission) นั้นมีข้อดีหลายอย่าง เมื่อเปรียบเทียบกับ การจัดตั้ง องค์กรในรูปผู้ใช้อำนาจเพียงคนเดียว (vesting power in a single individual) ในแง่ของควมมี ประสิทธิภาพในการวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) เนื่องจากมีการระดมความคิดเห็นจาก คณะกรรมการทุกคน และก่อให้เกิดความเป็นอิสระในการกำกับดูแลทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและ ภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม การจัดรูปแบบองค์กรในรูปคณะกรรมการยังมีข้อโต้แย้งอยู่บ้าง กล่าวคือ ใน การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งต้องกระทำเป็นองค์คณะ อาจก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่ทัน ต่อเหตุการณ์ โดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์การเงินที่มีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น การมอบอำนาจในการกำกับดูแลแก่หน่วยงานที่มีความเป็นนิติบุคคล (body corporate) แสดงให้เห็นว่ามีการแยกหน่วยงานดังกล่าวออกจากฝ่ายปกครองที่โดยทั่วไปทำหน้าที่กำกับดูแล กิจการอื่น ๆ ทั้งหมด และเป็นลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศอื่นทั่วโลก นอกจากนั้น การ จัดรูปแบบหน่วยงานในลักษณะดังกล่าว (body corporate) ยังเป็นการผสมผสานระหว่างรูปแบบ องค์กรกำกับดูแลโดยบุคคลเพียงคนเดียวซึ่งได้แก่ อธิบดี (director general) และรูปแบบองค์กรกำกับ ดูแลในรูปคณะกรรมการ (a multi-member commission) ด้วย โครงสร้างองค์กรของ Financial Services

Authority ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการ (board of director) และประธานคณะกรรมการ (chairman) ซึ่งถือเป็นสมาชิกของ Financial Services Authority (governing body)¹²³

รูปแบบดังกล่าวจะก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการความรวดเร็วในการวินิจฉัยสั่งการที่กระทำโดยผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ (special expertise) ซึ่งประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการ (chairman) และกรรมการที่เป็นผู้บริหาร (executive member) ของคณะกรรมการ (board)¹²⁴ และการดำรงไว้ซึ่งความร่วมมือในกระบวนการทำคำวินิจฉัยตัดสิน เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการกำกับดูแลที่กระทำโดยกรรมการที่มีผู้บริหาร (non-executive member) นอกจากนั้น รูปแบบขององค์กรดังกล่าวนี้ยังก่อให้เกิดความโปร่งใส (transparency) และเกิดการแสดงความรับผิดชอบ (accountability) ขององค์กรที่คล้ายหนึ่งอีกด้วย ซึ่งทำให้หน่วยงานอื่นนำรูปแบบการจัดองค์กรดังกล่าวไปใช้ด้วย เช่น Office of Fair Trading และ the Gas and Electricity Markets Authority.

อย่างไรก็ตามก็ยังมีประเด็นถกเถียงกันว่าตำแหน่งประธานคณะกรรมการ (chairman) และกรรมการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง (chief-executive director) ควรที่จะมีการรวมเป็นตำแหน่งเดียวกันหรือไม่ หลายฝ่ายมีความกังวลว่าการรวมบทบาทดังกล่าวให้อยู่ในตำแหน่งเดียวกันจะนำไปสู่การเป็นผู้ใช้อำนาจแต่เพียงคนเดียว (single individual) และจะทำให้การแสดงความรับผิดชอบ (accountability) ขององค์กรลดลงแทนที่จะเพิ่มขึ้น จึงมีข้อเสนอว่าควรแยกตำแหน่งทั้งสองดังกล่าวออกจากกัน ซึ่งเมื่อหากมีการพิจารณากฎหมายที่จัดตั้งก็มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ตำแหน่งประธานคณะกรรมการและตำแหน่งกรรมการที่เป็นผู้บริหารระดับสูงต้องแยกจากกัน ดังนั้น ในช่วงแรกของการร่างกฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลจึงไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอให้รวมตำแหน่งดังกล่าว แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้มีการนำหลักในเรื่องบรรษัทภิบาล (corporate governance) มาใส่ไว้ในกฎหมายดังกล่าวซึ่งตามหลักบรรษัทภิบาลที่ดีนั้นควรให้แยกตำแหน่งทั้งสองดังกล่าวออกจากกัน แต่ก็ได้เป็นข้อกำหนดในลักษณะเป็นการบังคับให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

แม้ว่าในการโอนอำนาจการกำกับดูแลตลาดการเงินไปยังองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในรูปแบบของนิติบุคคล (body corporate) ของประเทศอังกฤษจะเป็นสิ่งแปลกใหม่ แต่หากย้อนกลับไปในอดีตประเทศอังกฤษก็เคยมีองค์กรในลักษณะดังกล่าวทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดการเงินอยู่แล้ว

¹²³ Schedule 1 paragraph 2 (2) of the Financial Services and Market Act 2000.

¹²⁴ คณะกรรมการของ Financial Services Authority (Board) มีทั้งหมด 16 คน ประกอบไปด้วย (1) กรรมการที่เป็นผู้บริหารจำนวน 5 คน (executive member) ได้แก่ ประธานคณะกรรมการ (chairman) กรรมการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง (chief-executive director) 1 คน และกรรมการผู้จัดการ (managing director) 3 คน และ (2) กรรมการที่มีผู้บริหาร (non-executive member) อีก 11 คน ซึ่งในจำนวนนี้รวมถึงรองประธานคณะกรรมการ (deputy chairman) ด้วย.

กล่าวคือ ตามกฎหมาย the Financial Services Act 1986 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกำกับการลงทุนและหลักทรัพย์ (The Securities and Investment Board: SIB) ซึ่งจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัดโดยรัฐบาลเป็นประกัน (a company limited by guarantee) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดการเงินอย่างครบวงจรของประเทศอังกฤษ ในทางทฤษฎีแล้วองค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการกำกับดูแลตลาดการเงินมากกว่าที่หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งการที่ไม่จัดตั้งองค์กรในรูปแบบหน่วยงานของรัฐเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลานานในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น และการที่เลือกจัดตั้งองค์กรในการกำกับดูแลตลาดทุนให้อยู่ในรูปแบบของนิติบุคคล (body corporate) นั้นสามารถกระทำได้ง่ายกว่าการดำเนินการรวมหน่วยงานกำกับดูแลอื่นที่มีอยู่เดิม 9 องค์กร ให้มารวมอยู่ในองค์กรเดียว คือ The Securities and Investment Board (SIB)

ซึ่งในช่วงที่กำลังจัดตั้งหน่วยงานใหม่โดยรวมหน่วยงานทั้ง 9 ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ The Securities and Investment Board (SIB) และมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเปลี่ยนชื่อจาก The Securities and Investment Board มาเป็น the Financial Services Authority ในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2540 อำนาจหน้าที่ของ Financial Services Authority ได้แก่ อำนาจเดิมของ The Securities and Investment Board ตามกฎหมาย Financial Services Authority ปี พ.ศ. 2529 และอำนาจเดิมของหน่วยงานกำกับดูแลอื่น 9 หน่วยงาน ที่ถูกรวมตัวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ Financial Services Authority ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมาย Banking Act 1987 ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมาย the Bank of England Act ปี พ.ศ. 2541 กำหนดว่าให้มีการโอนอำนาจของหน่วยงานทั้ง 9 ดังกล่าวมาอยู่ใน Financial Services Authority โดยการใช้อำนาจทั้งหมดที่มีอยู่ใน Financial Services Authority นั้น จะอยู่ภายใต้สัญญาที่ Financial Services Authority ทำกับหน่วยงานกำกับดูแลทั้ง 9 โดย Financial Services Authority จะคอยดูแลและสนับสนุนเพื่อให้หน่วยงานกำกับดูแลทั้ง 9 สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ต่อไปในช่วงที่อยู่ระหว่างการจัดตั้งองค์กรสิทธิและสถานะของพนักงานของหน่วยงานกำกับดูแลทั้ง 9 ก็จะถูกรวมเข้าด้วยกันภายใต้โครงสร้างการบริหารงานของ Financial Services Authority ผลของกฎหมายที่จัดตั้ง Financial Services Authority ในปี พ.ศ. 2543 จึงทำให้ Financial Services Authority กลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลตลาดการเงินอย่างกว้างขวางครอบคลุมในส่วนของการเงินอย่างเต็มสมบูรณ์ ซึ่งได้แก่ อำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจหลักทรัพย์และการลงทุน และธุรกิจประกันภัย¹²⁵

¹²⁵ Blair, Loretta, Michael, Mark & Walker. **Blackstone's Guide to The Financial Services and Markets Act 2000**, 5 th ed, (London: Blackstone Press, 2001), 17-20.

4.2.3 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร

4.2.3.1 รักษาระดับความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินของประเทศอังกฤษ โดยการดูแล การแลกเปลี่ยนเงิน และให้บริการชำระเงิน รวมถึงการวางพื้นฐานตลาดการเงิน และการสอดส่อง ดูแล และติดตามความเคลื่อนไหวของตลาดการเงินและธุรกรรมต่าง ๆ ทางการเงิน

4.2.3.2 ส่งเสริมความเข้าใจของประชาชนต่อสถาบันการเงิน โดยการให้ความรู้ สร้าง ทัศนคติและทักษะ เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถบริหารธุรกรรมทางการเงินของตนเองได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

4.2.3.3 กลุ่มครองผู้บริโภคในระดับที่เหมาะสม โดยอนุญาตให้เฉพาะบุคคล หรือนิติ บุคคลที่ผ่านเงื่อนไข (รวมถึงความซื่อสัตย์ ความสามารถ และความมั่นคงทางการเงิน) เท่านั้นที่จะ สามารถเข้ามายุ่งเกี่ยวหรือประกอบธุรกิจทางการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และบุคคล หรือนิติ บุคคลเหล่านั้นต้องรักษามาตรฐานที่ Financial Services Authority กำหนด และดูแลให้การประกอบ ธุรกิจการเงินเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้

4.2.3.4 ลดอาชญากรรมทางการเงิน เช่น การฟอกเงิน การฉ้อโกง และความไม่ซื่อสัตย์ รวมทั้งการกระทำผิดของบุคคลภายใน¹²⁶

ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว Financial Services Authority ดำเนินถึงสิ่ง ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย

1. การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพสูงสุด
2. ความรับผิดชอบในการดำเนินการต่อสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล
3. หลักการที่ว่าด้วยภาระและข้อจำกัดที่กำหนดโดยระเบียบที่ควรจะเป็นให้มี ความเหมาะสมกับผลประโยชน์
4. นวัตกรรมใหม่
5. ความสามารถในการแข่งขันของประเทศอังกฤษกับรูปแบบของธุรกรรมทาง การเงิน และตลาดการเงินระหว่างประเทศ

6. การแข่งขันอย่างมีคุณค่าระหว่างสถาบันการเงินต่าง ๆ

ภายใน Financial Services Authority ได้มีการแบ่งหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน ออกเป็น 5 หน่วยงาน คือ

- 1) Deposit Takers Division ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจธนาคาร

¹²⁶ Financial Services Authority, (n.d.a), **Aims and objectives**, (Retrieved February 26, 2010), from <http://www.fsa.gov.uk/about/aims/statutory>

2) Insurance Firms Division ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัย
 3) Investment Firms Division ทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทจัดการลงทุน
 4) Major Financial Groups Division ทำหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มการเงินที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มธุรกิจธนาคาร ธนาคารเพื่อการลงทุน (Investment banks) บริษัทประกันภัย และ Building societies

5) Exchanges Division ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์¹²⁷

การดำเนินงานกำกับดูแลภาคการเงินจะอยู่ในกรอบความตกลงร่วมกัน (MOU) ระหว่าง Financial Services Authority กระทรวงการคลัง (Her Majesty's Treasury) และธนาคารกลางของ ประเทศอังกฤษ โดยธนาคารกลางจะควบคุมดูแลให้ระบบการเงินโดยรวมมีเสถียรภาพ และมี Financial Services Authority ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งจะสามารถทำงานใกล้ชิดกับ องค์การกำกับดูแลของต่างประเทศได้

4.2.4 โครงสร้างของคณะกรรมการ Financial Services Authority

4.2.4.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ (Financial services authority board member)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 4.2.2 ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการ Financial Services Authority ต้องประกอบด้วย ประธานกรรมการ (chairman) และกรรมการ (governing body) ซึ่งกรรมการ ในที่นี้รวมถึงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการดังกล่าวด้วย รวมกันขึ้นเป็นองค์กรที่เรียกว่า คณะกรรมการ Financial Services Authority¹²⁸ โดยในปัจจุบันคณะกรรมการ Financial Services Authority มีจำนวนทั้งสิ้น 16 คน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่ม governing body ที่เป็น กรรมการผู้บริหารจำนวน 5 คน (executive member) ซึ่งประกอบไปด้วย ประธานคณะกรรมการ (chairman) 1 คน กรรมการผู้บริหารระดับสูง (chief-executive) 1 คน และกรรมการผู้จัดการ (managing director) 3 คน และกลุ่ม governing body ที่เป็นกรรมการซึ่งมิใช่ผู้บริหาร (non-executive member) อีก 11 คน ซึ่งในจำนวนนี้รวมถึงรองประธานคณะกรรมการ (deputy chairman) ด้วย

4.2.4.2 การแต่งตั้งและคุณสมบัติ

การแต่งตั้งคณะกรรมการ Financial Services Authority กลุ่ม governing body ที่เป็น กรรมการผู้บริหาร อันได้แก่ ประธานกรรมการ (chairman) และกรรมการผู้บริหารของ Financial

¹²⁷ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 26.

¹²⁸ Schedule 1 paragraph 2(1)-(2) of the Financial Services and Market Act 2000.

Services Authority จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและถอดถอนออกจากตำแหน่งก็แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (treasury)¹²⁹

ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามกฎหมาย (legislation) แต่งตั้งที่ประกาศกำหนดในแต่ละคราวที่มีการแต่งตั้ง ในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการของ Financial Services Authority นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการแต่งตั้งเอง¹³⁰ และสำหรับคณะกรรมการ Financial Services Authority กลุ่ม governing body ที่เป็นกรรมการซึ่งมิใช่ผู้บริหาร (non-executive member) จะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ Financial Services Authority กลุ่ม governing body ที่เป็นกรรมการผู้บริหารโดยประธานของคณะกรรมการซึ่งมิใช่ผู้บริหารจะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง¹³¹ และในการเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ Financial Services Authority ต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

4.2.4.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการของ Financial Services Authority นั้นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายแต่งตั้ง ซึ่งประกาศในแต่ละครั้งที่มีการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.2.4.2

4.2.4.4 การพ้นจากตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการของ Financial Services Authority (governing body) สามารถเกิดขึ้น เนื่องจากถูกถอดถอนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (treasury) หรือขอลาออกเองโดยต้องยื่นเป็นหนังสือต่อสำนักงานของคณะกรรมการ Financial Services Authority หรือครบวาระในการดำรงตำแหน่ง และพ้นจากการเป็นกรรมการของ Financial Services Authority โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือต้องห้ามโดยกฎหมายมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของ Financial Services Authority¹³²

4.2.5 งบประมาณในการดำเนินงานขององค์กร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า Financial Services Authority เป็นหน่วยงานอิสระซึ่งมิได้รับงบประมาณจากรัฐบาล งบประมาณของ Financial Services Authority นี้ ได้รับมาจากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เรียกเก็บ

¹²⁹ Schedule 1 paragraph 2(3) of the Financial Services and Market Act 2000.

¹³⁰ Article 24 of Articles of Association of the Financial Services Authority.

¹³¹ Schedule 1 paragraph 3(2)-(3) of the Financial Services and Market Act 2000.

¹³² Article 25 of Articles of Association of The Financial Services Authority.

จากบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจภาคการเงิน อันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Financial Services Authority เหมือนดังเช่นหน่วยงานอื่น เช่น ศูนย์ซื้อขายแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากบริษัทสมาชิก เป็นต้น

ในการกำหนดค่าธรรมเนียม Financial Services Authority สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการกำกับดูแลตามกฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 (FSAMA) ได้ ทั้งนี้เพื่อใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการปฏิบัติงาน หรือให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่สำคัญขององค์กร หรือเพื่อชำระหนี้ที่ Financial Services Authority ได้กู้ยืมมาหรือหนี้ที่เกิดขึ้นอันเป็นข้อสันนิษฐานว่า Financial Services Authority ใช้อำนาจไปตามกฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 หรือตามกฎหมาย the Bank of England Act 1998 นอกจากนี้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมของ Financial Services Authority ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเงินทุนสำรองของหน่วยงานด้วย

การกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะต้องจ่ายให้แก่ Financial Services Authority เพื่อเป็นงบประมาณในการดำเนินงานนี้ ต้องแยกส่วนกับเงินค่าปรับที่จ่ายให้แก่ Financial Services Authority โดยต้องไม่นำเงินในส่วน of ค่าปรับมาใช้เป็นเงินงบประมาณในการดำเนินงานของหน่วยงาน และเงินค่าธรรมเนียมที่จะต้องจ่ายให้แก่ Financial Services Authority ให้ถือว่าเป็นหนี้ที่ Financial Services Authority มีอำนาจเรียกเก็บได้¹³³

ค่าธรรมเนียมซึ่ง Financial Services Authority เรียกเก็บจากบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจอันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลนี้ ประกอบไปด้วย

4.2.5.1 ค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายให้แก่ Financial Services Authority ทุกช่วงเวลา (periodic fees) ซึ่งจ่ายให้เป็นรายปี และถือได้ว่าเป็นแหล่งที่มาของเงินงบประมาณในการดำเนินงานของ Financial Services Authority ที่ใหญ่ที่สุด

4.2.5.2 ค่าธรรมเนียมอันเกิดจากการยื่นคำขอต่าง ๆ (Application fees) ซึ่งนำมาใช้สำหรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามกระบวนการขึ้นตอนการขออนุญาตตามกฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

¹³³ Schedule 1 paragraph 17 of the Financial Services and Market Act 2000.

4.2.5.3 ค่าธรรมเนียมกรณีพิเศษ (Special project fees) ซึ่งจะนำมาใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอันเนื่องจาก Financial Services Authority ได้ดำเนินการกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่ผู้จ่ายค่าธรรมเนียมร้องขอ และเพื่อประโยชน์ต่อบุคคลนั้นเอง¹³⁴

4.2.6 อำนาจหน้าที่ของ Financial Services Authority

อำนาจหน้าที่ของ Financial Services Authority ตามกฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 สามารถแยกออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้ คือ

4.2.6.1 อำนาจในการออกกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติ

กฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 Part X กำหนดให้ Financial Services Authority มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับกับบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และอำนาจในการออกแนวปฏิบัติ (guidance) ที่อยู่ในขอบเขตของการกำกับดูแล โดย Financial Services Authority ต้องจัดทำคู่มือในการออกกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติ (handbook of rules and guidance) เพื่อปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดในการออกกฎเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติ¹³⁵

4.2.6.2 อำนาจในการสั่งการอนุมัติให้ความเห็นชอบ หรือเพิกถอนการให้ความเห็นชอบ

อำนาจในกรณีนี้ได้แก่ การอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะประกอบธุรกิจหรือประกอบอาชีพที่ต้องขออนุญาตต่อ Financial Services Authority โดยเมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับความเห็นชอบให้ประกอบธุรกิจหรือประกอบอาชีพแล้ว ก็จะสามารถประกอบธุรกิจทางการเงินได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบดังกล่าวต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ Financial Services Authority กำหนด การชำระค่าธรรมเนียมที่ Financial Services Authority เรียกเก็บ และค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มิฉะนั้น บุคคลดังกล่าวจะถูกเพิกถอนการให้ความเห็นชอบและอาจถูกลงโทษในทางอื่นด้วย ซึ่งอาจเป็นโทษทางแพ่งหรือทางอาญา แล้วแต่ความผิดที่กระทำ

4.2.6.3 อำนาจในการสืบสวนสอบสวน

อำนาจในการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 กำหนดให้ Financial Services Authority มีอำนาจในการเรียกขอข้อมูลจากบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลได้โดยตรง การเรียกให้บุคคลที่ได้รับความเห็นชอบทำ

¹³⁴ Financial Services Authority, (n.d.b), **How we are funded**, (Retrieved February 26, 2010), from <http://www.fsa.gov.uk/about/who/funded>

¹³⁵ Blair, Loretta, Michael, Mark & Walker. **Blackstone's Guide to The Financial Services and Markets Act 2000**, 5 th ed, (London: Blackstone Press, 2001), 135.

รายงานเพื่อเสนอต่อ Financial Services Authority โดยรายงานดังกล่าวต้องจัดทำโดยบุคคลผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น ๆ ซึ่ง Financial Services Authority ให้ความเห็นชอบแก่การดำเนินการกระบวนการสอบสวนโดยทั่วไปต่อบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบและตัวแทนของบุคคลดังกล่าว การดำเนินการสอบสวนเมื่อปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยสามารถเข้าไปตรวจสอบสถานที่ทำการของผู้กระทำความผิดได้ด้วยเมื่อได้รับหมายศาล และการสอบสวนเพื่อช่วยเหลือองค์กรกำกับดูแลตลาดการเงินจากต่างประเทศเมื่อได้รับการร้องขอ

4.2.6.4 อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในกรณีที่ Financial Services Authority สอบสวนแล้วพบว่ามีผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะความผิดในเรื่อง market abuse หากจะดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิด Financial Services Authority ต้องแจ้งคำวินิจฉัยของ Financial Services Authority ให้บุคคลดังกล่าวทราบด้วย โดยในคำวินิจฉัยดังกล่าวต้องระบุว่าโทษที่ต้องรับผิดคืออะไร และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร สำหรับโทษที่อาจกำหนดในคำวินิจฉัยกรณีความผิดเกี่ยวกับเรื่อง market abuse ได้แก่ การกำหนดโทษปรับ (financial penalties) การประกาศต่อสาธารณชนให้รับรู้ การร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการปฏิบัติ เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหาย หรือให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระเงิน ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการลงโทษดังกล่าวต้องมีการแจ้งเตือนให้ผู้กระทำความผิดทราบล่วงหน้าก่อน หรือในกรณีที่มีการกระทำความผิดอย่างอื่นก็อาจถูกลงโทษโดยการเพิกถอนการอนุมัติให้ความเห็นชอบ เป็นต้น

อนึ่ง ในคำวินิจฉัยของ Financial Services Authority ที่จะดำเนินการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบด้วยว่า หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าว ก็สามารถอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการที่เรียกว่า The Financial Services and Markets Tribunal ซึ่งเป็นคณะกรรมการอิสระจากคณะกรรมการ Financial Services Authority โดยอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ the Lord Chancellor's Department ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่าง Financial Services Authority กับบุคคลผู้ที่ไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยของ Financial Services Authority ที่สั่งลงโทษต่อบุคคลดังกล่าว โดย Lord Chancellor จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อหน้า The Financial Services and Markets Tribunal อนึ่ง The Financial Services and Markets Tribunal นี้ได้รับการแต่งตั้งโดย The Lord Chancellor ซึ่งคัดเลือกมาจากนักกฎหมายที่มีประสบการณ์ในการทำงานสูง

การที่กฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 กำหนดให้มีการจัดตั้ง The Financial Services and Markets Tribunal โดยให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในชั้นต้นได้อย่างเต็มที่เช่นนี้ ถือเป็นกลไกหลักอันสำคัญของ

กฎหมายดังกล่าวในการรับประกันว่ากระบวนการบังคับทางปกครอง (administrative-based enforcement process) ได้เคารพหลักการในข้อ 6 แห่งอนุสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (The european convention on human rights) แล้ว (ประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปต้องนำหลักการในอนุสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเข้ามามีผลในกฎหมายของตน) นอกจากนั้น คณะกรรมการ The Financial Services and Markets Tribunal ก็เป็นองค์กรตามกฎหมาย The Human Rights Act 1998 ซึ่งเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย

นอกจากนั้น ความผิดบางประเภทที่มีโทษทางอาญาหรือเป็นความผิดอย่างร้ายแรง เช่น Market abuse กฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 ให้อำนาจ Financial Services Authority ในการดำเนินคดีต่อการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญาได้เองโดยการฟ้องต่อศาล (ยกเว้นในกรณีประเทศสกอตแลนด์) ซึ่งโดยปกติ การดำเนินคดีทางอาญาขององค์กรกำกับดูแลตลาดการเงินของต่างประเทศมักจะให้อัยการเป็นผู้ดำเนินการแทน

4.2.6.5 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ Financial Services Authority

เรื่องที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ Financial Services Authority ตามกฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 นั้น ครอบคลุมถึงในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ (Authorizing business)

บริษัทและบุคคลที่ประกอบธุรกิจอันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Financial Services Authority ต้องได้รับอนุญาตและอนุมัติจาก Financial Services Authority โดยต้องผ่านการประเมินจนเป็นที่น่าพอใจเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตในการประกอบวิชาชีพ ความมีประสิทธิภาพ และฐานะการเงินที่มั่นคง สำหรับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ ได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้

- 1) อนุญาตให้แก่บริษัทที่มีคุณสมบัติอย่างเพียงพอในช่วงเริ่มต้น โดยจะอนุญาตให้สามารถประกอบธุรกิจที่กำหนดได้
- 2) ให้ความเห็นชอบบุคคลที่ทำหน้าที่อยู่ในบริษัทที่ได้รับอนุญาต ที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมในการทำหน้าที่นั้น ๆ
- 3) ตอบข้อซักถามเกี่ยวกับคุณสมบัติที่บริษัทจะได้รับอนุญาตและที่บุคคลจะได้รับอนุมัติให้ประกอบธุรกิจ
- 4) ตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีธุรกรรมทางการเงินใด ๆ ที่กระทำโดยบริษัทที่ไม่ได้รับอนุญาต
- 5) รวบรวม และเก็บรักษาไว้ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทที่ได้รับอนุญาตและบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบ

2. สร้างมาตรฐานในการประกอบธุรกิจสำหรับบริษัทที่ได้รับอนุญาต (setting standards for firms)

ในการกำกับดูแลบริษัทที่ได้รับอนุญาตเพื่อให้มีมาตรฐานในการประกอบธุรกิจ Financial Services Authority จะวางหลักเกณฑ์การกำกับดูแลในเรื่องที่สำคัญหลัก ๆ 2 เรื่อง ดังต่อไปนี้

1) การกำกับดูแลเรื่องความมั่นคงของบริษัท (Prudential supervision) อันได้แก่ การตรวจตราในเรื่องการดำรงเงินกองทุนของบริษัท ระบบงานและการควบคุมภายในบริษัท ระบบบัญชี และความโปร่งใสของบริษัท

2) การกำกับดูแลเรื่องการประกอบธุรกิจของบริษัท (Conduct of business) ที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับการลงทุน อันได้แก่ การกำกับดูแลบริษัทในการให้บริการแก่นักลงทุน เพื่อเป็นหลักประกันว่า ข้อมูลที่บริษัทนำเสนอและให้บริการแก่นักลงทุนมีความชัดเจน ยุติธรรม และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด

3. การกำกับดูแลบริษัทและสถาบันการเงินอื่น ๆ (Supervising firms and other institution) ซึ่งสามารถแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ ดังต่อไปนี้

1) การกำกับดูแลสถาบันที่ให้บริการรับฝากเงิน (Supervision of deposit taker) โดยเป็นการกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่เรียกว่า building societies ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินที่เป็นบุคคลธรรมดาและบริษัท นอกจากนี้หากธนาคารพาณิชย์และ building societies ที่ให้บริการเกี่ยวกับการลงทุนจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของ Financial Services Authority ด้วย

2) การกำกับดูแลบริษัทประกันภัย (Supervision of insurance firms) ประกอบไปด้วย การกำกับดูแลความมั่นคงของบริษัทประกันภัยทุกบริษัท การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของบริษัทประกันชีวิตและสถาบันที่เรียกว่า friendly society ที่ให้บริการเกี่ยวกับการลงทุน การกำกับดูแล Lloyd's ซึ่งเป็นสมาคมผู้ประกันภัยทางทะเล และการประกันภัยอย่างอื่น ทั้งนี้เพื่อให้ธุรกิจเกี่ยวกับการประกันภัยดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ซื้อกรมธรรม์เกิดความเชื่อมั่นว่าบริษัทประกันและ friendly society สามารถจ่ายค่าเสียหายและให้บริการได้อย่างยุติธรรมอันเป็นวัตถุประสงค์เบื้องต้นของ Financial Services Authority ในการกำกับดูแลธุรกิจประเภทดังกล่าว

3) การกำกับดูแลบริษัทที่ให้บริการด้านการลงทุน (Regulation of investment firms)

Financial Services Authority กำกับดูแลบริษัทที่ให้บริการด้านการลงทุนจำนวน 7,500 บริษัท ซึ่งในจำนวนนี้ได้แก่บริษัทที่จัดการกองทุนที่มีอยู่ทั่วโลก บริษัทนายหน้ารายใหญ่ใน

ประเทศอังกฤษ บริษัทที่ให้คำแนะนำด้านการเงินอิสระที่ให้บริการด้านการระดมทุน และบริษัทที่ให้คำแนะนำด้านการเงินแก่รายบุคคล

นอกจากนั้น Financial Services Authority ยังกำกับดูแลบุคคลอื่นที่ประกอบธุรกิจอันเกี่ยวกับธุรกิจจัดการลงทุน เช่น นักบัญชี และนักกฎหมาย ที่ให้คำแนะนำโดยตรงเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ด้านการลงทุน สำหรับบริษัทที่ประกอบธุรกิจอันอาจเกี่ยวข้องกับการจัดการลงทุนและมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขบางประการจะได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Financial Services Authority แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรวิชาชีพ (designated professional body) ที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น เช่น สถานทนายความที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพของทนายความ เป็นต้น

4) การกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินรายใหญ่ (Supervision of major financial group)

Financial Services Authority มีส่วนงานที่เรียกว่า A Major Financial Group เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกลุ่มธุรกิจการเงินรายใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการประกอบธุรกิจขนาดใหญ่มีโครงสร้างในการดำเนินงานที่สลับซับซ้อนโดยมีการประกอบธุรกิจทางการเงินตั้งแต่ 2 ธุรกิจขึ้นไป เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกัน และบริษัทที่ให้บริการด้านการลงทุน และมักมีการประกอบธุรกิจในต่างประเทศด้วย ด้วยเหตุนี้ Financial Services Authority จึงต้องกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงินดังกล่าวเพื่อควบคุมเรื่องความเสี่ยงที่อาจเชื่อมโยงไปถึงแต่ละธุรกิจของกลุ่ม และกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูงและการควบคุมภายในของกลุ่มธุรกิจดังกล่าว

5) กำกับดูแลตลาดและศูนย์ซื้อขายแลกเปลี่ยนตราสารการลงทุน (Supervision of markets and exchange)

เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในตลาดการเงินของประเทศไทยจึงเป็นหน้าที่ของ Financial Services Authority ในการกำกับดูแลศูนย์ซื้อขายแลกเปลี่ยนตราสารการลงทุน (recognized Investment Exchange) ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 8 แห่ง เช่น The London Stock Exchange, The London Metal Exchange เป็นต้น การกำกับดูแลสำนักหักบัญชี และผู้ให้บริการ โครงสร้างพื้นฐานรายอื่นที่อยู่ในตลาด (other market infrastructure provider) และการเข้าตรวจสอบตลาดหลักทรัพย์และการทำธุรกรรมต่าง ๆ ในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อคุ้มครองนักลงทุนและสร้างความเชื่อมั่นในการทำธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์

6) การควบคุมตรวจสอบกองทุนบำเหน็จบำนาญ (Pensions review)

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ของ Financial Services Authority เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้เข้าร่วมกองทุนบำเหน็จบำนาญของนายจ้าง แต่ถูกแนะนำให้ออกจากกองทุนดังกล่าว

อย่างไม่เป็นธรรมในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1988-1994 ซึ่งประมาณกันว่ามีทั้งสิ้นกว่า 1.6 ล้านคดี รวมเป็นเงินที่ต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญเกือบ 12,000 ล้านปอนด์

ในการควบคุมตรวจสอบกองทุนบำเหน็จบำนาญนั้น Financial Services Authority จะสร้างหลักเกณฑ์มาตรฐานเพื่อตรวจสอบการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญของบริษัทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และประเมินความเสี่ยงในกรณีที่บริษัทไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้อีกต่อไป

7) การจดทะเบียนเพื่อเสนอขายหลักทรัพย์ (Listing)

Financial Services Authority เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้มีการจดทะเบียนเพื่อเสนอขายหลักทรัพย์ โดยมีส่วนงานที่เรียกว่า UK Listing Authority (UKLA) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและอนุมัติการจดทะเบียนหลักทรัพย์ พิจารณางานหนังสือชี้ชวนและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบริษัทได้เตรียมเพื่อขออนุญาตเสนอขายหลักทรัพย์ นอกจากนั้น บริษัทที่ขอจดทะเบียนเพื่อเสนอขายหลักทรัพย์ต้องยื่นเอกสารเพื่อแสดงข้อมูลของหลักทรัพย์ที่ขอจดทะเบียนที่มีการเปลี่ยนแปลงแก่ UK Listing Authority ด้วย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การจดทะเบียนเพื่อเสนอขายหลักทรัพย์ โดยบริษัทหรือกรรมการของบริษัทที่เสนอขายหลักทรัพย์ UK Listing Authority มีอำนาจในการลงโทษปรับผู้กระทำความผิดดังกล่าว

4. อำนาจในการบังคับการ (Enforcement)

ภายใต้กฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 กำหนดให้ Financial Services Authority มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดย Financial Services Authority จะดำเนินการสอบสวน วินิจฉัยสั่งการและดำเนินคดีกับบุคคลผู้ประกอบธุรกิจผิดไปจากที่กฎหมายกำหนด โดย Financial Services Authority จะดำเนินการอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานทางคดีอาญาและจะใช้ทั้งอำนาจในทางอาญาและอำนาจในทางแพ่ง บุคคลผู้กระทำความผิดอาจถูกลงโทษจำคุกด้วย และ Financial Services Authority มีอำนาจในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายให้กลับสู่สภาพเดิม

อำนาจในการบังคับการดังกล่าวของ Financial Services Authority ประกอบด้วย การเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจของบริษัท การลงโทษ (discipline) บริษัท และบุคคลที่ได้รับ ความเห็นชอบ โดยการประกาศต่อสาธารณะและปรับเป็นเงิน การกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดในตลาด (market abuse) การขอคำสั่งศาลในการบังคับการ การดำเนินคดีต่อการกระทำความผิด และสั่งให้มีการชดเชยเงินให้แก่ผู้เสียหาย

5. การลดอาชญากรรมทางการเงิน (Reducing financial crime)

วัตถุประสงค์หลักอย่างหนึ่งของกฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 คือ ต้องการลดอาชญากรรมทางการเงิน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในตลาดการเงิน

อาชญากรรมหลัก 3 ประเภท ที่ต้องการกำจัดให้หมดไป ได้แก่ การฟอกเงิน การทุจริตและฉ้อโกง และการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดอาญาในตลาดหลักทรัพย์ เช่น การซื้อขายโดยใช้ข้อมูลภายใน ภายใต้กฎหมายดังกล่าว Financial Services Authority มีอำนาจในการออกกฎเกี่ยวกับระบบงานของบริษัทและการควบคุมการฟอกเงินเพื่อให้บริษัทปฏิบัติตาม และในกรณีที่บริษัทใดไม่มีระบบงานและการควบคุมการฟอกเงินที่เพียงพอ Financial Services Authority มีอำนาจดำเนินคดีกับบริษัทนั้นได้ อนึ่ง อำนาจในการดำเนินคดีใช้กับกรณีที่มีการซื้อขายโดยใช้ข้อมูลภายในด้วย

6. การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ (International activity)

ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง Financial Services Authority เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและคุ้มครองผู้บริโภค ในการดำเนินการเพื่อลดอาชญากรรมและความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ทั่วโลก Financial Services Authority จึงมีการประสานความร่วมมือไปยังองค์กรกำกับดูแลต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในยุโรปก็ดีหรือประเทศอื่น ๆ ก็ดี เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการประสานความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศหรือองค์กรในระดับประเทศ Financial Services Authority อาจทำสัญญาหรือข้อตกลงหรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกในคณะกรรมการต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้มีนโยบายที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและก่อให้เกิดความมั่นคงในภาคการเงินทั่วโลก

7. การให้บริการแก่นักลงทุน (Services to consumers)

วัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ 2 ประการของกฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 คือ ส่งเสริมความเข้าใจของประชาชนต่อระบบการเงินและคุ้มครองผู้บริโภคในระดับที่เหมาะสม ดังนั้น Financial Services Authority จึงได้จัดให้มีบริการเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความรู้ มีทัศนคติและทักษะที่จำเป็นเพื่อให้เป็นผู้ที่เข้าถึงข้อมูลและสามารถจัดการบริหารเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน้าที่ดังกล่าวของ Financial Services Authority ช่วยป้องกันความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคได้ โดยทำให้ผู้บริโภคได้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ที่ตนเองมีและเข้าใจถึงบทบาทอันจำกัดของ Financial Services Authority ในฐานะที่เป็นองค์กรกำกับดูแล

8. หน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ (New financial services authority responsibility)

นอกจากหน้าที่ตามที่กล่าวมาแล้ว กฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 ยังได้กำหนดหน้าที่ใหม่ ซึ่งยังไม่เคยมีในองค์กรกำกับดูแลก่อนหน้านี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ Financial Services Authority ด้วย อำนาจหน้าที่ใหม่ดังกล่าวประกอบไปด้วย

- 1) การกำกับดูแลตลาดเกี่ยวกับธุรกิจประกันภัย (Lloyd's insurance market)
การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจในตลาด (The code of market conduct)
- 2) การกำกับดูแลการทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภค (Unfair term in consumer contract)

3) การตรวจสอบหลักเกณฑ์ของศูนย์ซื้อขายแลกเปลี่ยนตราสารการลงทุนของต่างประเทศ (Recognized overseas investment exchange) ในกรณีที่มีตราสารจากศูนย์ดังกล่าวเข้ามาซื้อขายโดยตราสารนั้นต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดภายใต้กฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 ด้วย

4) การกำกับดูแลการให้ยืมโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน (Regulation of certain aspects of mortgage lending)

5) การกำกับดูแลเครดิตยูเนียน (Supervision of credit union)

4.2.6.6 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของ Financial Services Authority

1. การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

แม้ว่าจะถูกจัดตั้งให้อยู่ในรูปของบริษัท (private company) ก็ตาม แต่ Financial Services Authority ยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง เนื่องจาก Financial Services Authority มีการใช้อำนาจทางมหาชนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ดี กฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 ได้กำหนดแนวทางที่ Financial Services Authority จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ไว้ เช่น Financial Services Authority ต้องใช้อำนาจในแนวทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จัดตั้ง และในแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้นซึ่งตามแนวทางอย่างหลังนี้ ก่อให้เกิดข้อถกเถียงกันว่าการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลในการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นการจำกัดขอบเขตการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการในเรื่องการใช้อำนาจของ Financial Services Authority

นอกจากนั้น กฎหมายยังให้ความคุ้มครองอย่างกว้างขวางแก่ Financial Services Authority จากการถูกฟ้องคดีด้วย และแม้ว่าหลักประกันซึ่งเจ้าหน้าที่ของ Financial Services Authority ได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องคดีนั้นเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่การขยายความคุ้มครองจากการถูกฟ้องคดีไปถึง Financial Services Authority ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลด้วยนั้น ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งอย่างมาก Financial Services Authority จะได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องคดีอันเกี่ยวกับการใช้อำนาจทั้งหมด ยกเว้นการใช้อำนาจในทางไม่สุจริต (bad faith) และการละเมิดต่อกฎหมาย the Human Right Act 1998 ความคุ้มครองดังกล่าวยังไปถึงสมาชิกของหน่วยงานเดิมที่ Financial Services Authority เข้าไปใช้อำนาจแทนด้วย ซึ่งกรณีนี้ก็ได้ออกให้เกิดข้อโต้แย้งเช่นกัน เนื่องจากทำให้ Financial Services Authority เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากและยังได้รับความคุ้มครองอย่างกว้างขวางจากการถูกฟ้องคดี ในกรณีดังกล่าวมีข้อโต้แย้งว่า ความคุ้มครองที่ Financial Services Authority ได้รับดังกล่าวนี้น่าจะต้องมีกระบวนการเกี่ยวกับการร้องเรียนองค์กรได้อย่างมีน้ำหนักและ

เป็นอิสระ ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนดให้ Financial Services Authority ต้องมีระบบเกี่ยวกับข้อร้องเรียน เพื่อเตรียมไว้สำหรับในกรณีที่ข้อร้องเรียนอันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ และกฎหมายยังได้กำหนดให้มีผู้สอบสวนที่เป็นอิสระจาก Financial Services Authority ด้วย กระบวนการอันเกี่ยวกับข้อร้องเรียนจำเป็นต้องมีการกำหนดค่าทดแทนให้กับบริษัทหรือบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจในทางไม่ชอบของ Financial Services Authority อย่างไรก็ตาม มีข้อสงสัยที่ตามมาเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนว่าควรเป็นเท่าใดจึงจะเพียงพอ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ยอมให้บุคคลที่เป็นอิสระซึ่งเข้ามาสอบสวนสามารถให้คำแนะนำได้ว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมที่ควรจ่ายเป็นเท่าใด¹³⁶

สำหรับศาลที่มีเขตอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของ Financial Services Authority ก็คือ ศาลอุทธรณ์ (court of appeal) หรือศาล the Court of Session (สำหรับประเทศสกอตแลนด์) ซึ่งศาลจะตรวจสอบได้เฉพาะประเด็นทางกฎหมายเท่านั้น และก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาลต้องผ่านกระบวนการอุทธรณ์ต่อ The Financial Services and Markets Tribunal ก่อน ซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่าง Financial Services Authority กับบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล¹³⁷

2. การแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (Accountability)

โดยธรรมเนียมตามหลักรัฐธรรมนูญแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถรายงานและชี้แจงผลการดำเนินงานต่อรัฐสภาได้โดยตรง การรายงานดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ซึ่งรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่นั้น ไม่ว่ารัฐมนตรีดังกล่าวจะเป็นผู้ใช้อำนาจเองโดยตรงหรือไม่ก็ตาม

กฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000 ได้สร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (accountability) ของ Financial Services Authority เพื่อเป็นการรับประกันว่า Financial Services Authority จะสามารถใช้อำนาจได้ด้วยความรับผิดชอบ ซึ่งกลไกการแสดงความรับผิดชอบดังกล่าวได้แก่

- 1) การจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อรายงานผลการดำเนินงานตามกรอบวัตถุประสงค์และตามหลักในการกำกับดูแลที่ดี
- 2) การจัดสัมมนาประจำปีเพื่อเปิดให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับรายงานประจำปี

¹³⁶ Blair, Loretta, Michael, Mark & Walker. **Blackstone's Guide to The Financial Services and Markets Act 2000**, 5 th ed, (London: Blackstone Press, 2001), 24.

¹³⁷ Ibid, 134.

3) การจัดทำรายงานประจำปีโดยกรรมการที่มีใช้ผู้บริหาร (non-executive member) เพื่อรายงานสิ่งที่ได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4) อำนาจของกระทรวงการคลังในการสั่งให้ตรวจสอบรายได้ของ Financial Services Authority รวมทั้งจัดพิมพ์รายงานการตรวจสอบดังกล่าว และสั่งให้เจ้าหน้าที่ให้ชี้แจงในกรณีที่เกิดความล้มเหลวในระบบการเงิน

5) การตั้งกรรมการอิสระเพื่อสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ Financial Services Authority

6) หน้าที่ต้องปรึกษาก่อนที่จะมีการออกประกาศหรือแนวปฏิบัติและก่อนที่จะมีการวิเคราะห์เกี่ยวกับต้นทุนและกำไร

7) การจัดตั้งคณะกรรมการอิสระ 2 คณะ โดยคณะหนึ่งมาจากตัวแทนผู้บริโภค อีกคณะหนึ่ง มาจากบุคคลที่อยู่ภาคปฏิบัติของอุตสาหกรรม เพื่อให้คำแนะนำแก่ Financial Services Authority ในเรื่องทางเทคนิคและในการจัดทำรายงานของ Financial Services Authority และหาก Financial Services Authority ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการทั้งสองดังกล่าว Financial Services Authority ต้องแสดงผลเป็นหนังสือเกี่ยวกับการไม่เห็นชอบด้วย อนึ่ง คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีวาระการทำงาน 2 ปี หรืออาจมากกว่านั้นในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย The Financial Services and Markets Act 2000

8) การทบทวนตรวจสอบโดยอิสระเกี่ยวกับกฎและการปฏิบัติงานของ Financial Services Authority โดย the Director General of Fair Trading และ the Competition Commission และ

9) การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อิสระ (an independent tribunal) คือ The Financial Services and Markets Tribunal ซึ่งดำเนินงานโดยสำนักนายกรัฐมนตรี (Chancellor's Department) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคำวินิจฉัยของ Financial Services Authority ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่าง Financial Services Authority และบริษัทหรือบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

4.2.7 ความสัมพันธ์ขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน

บันทึกข้อตกลงเพื่อความร่วมมือ (MOU) ว่าด้วยการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน (the banks financial stability) ของธนาคาร ได้จัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 ระหว่างธนาคาร (bank), กรมคลัง (HM treasury) และองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Financial Services Authority: FSA) ซึ่ง บันทึกข้อตกลงเพื่อความร่วมมือ (MOU) ฉบับนี้ ได้กำหนดจัดตั้งคณะกรรมการจาก 3 ส่วน เพื่อสร้างความ

เชื่อมั่นและประสิทธิผลในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ตลอดจนการส่งเสริมการประสานการทำงานระหว่างกัน เพื่อรองรับกับกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ (crisis) ทางเศรษฐกิจขึ้นมา

4.2.7.1 บันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่าง ธนาคาร, กรมการคลัง (HM treasury) และ องค์การกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSA)

วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของ MOU ฉบับนี้ เพื่อดำรงเสถียรภาพทางการเงิน โดยเนื้อหาภายใน MOU จะกำหนดบทบาทของแต่ละสถาบัน (ธนาคาร, HM treasury และ financial services authority) รวมถึงการอธิบายแนวทางการทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งแต่ละขอบเขตความรับผิดชอบ จะวางอยู่บนหลัก 4 ประการ ดังนี้

1. ความรับผิดชอบที่ชัดเจน (Clear accountability) แต่ละสถาบันต้องมีความรับผิดชอบในบทบาทของตนเอง โดยปราศจากความกำกวมหรือต้องมีความโปร่งใสในบทบาทของตนเอง
2. ความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ (Transparency) โดยสาธารณชนสามารถรับรู้ได้ว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบในส่วนใด และเพื่ออะไร
3. การทำงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน (No duplication) แต่ละสถาบันต้องมีบทบาทของตัวเองชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงจากการทำงานที่ซ้ำซ้อนไร้ประสิทธิภาพ
4. การแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศ (Information exchange) เพื่อที่แต่ละสถาบันจะสามารถรับผิดชอบหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4.2.7.2 ขอบข่ายความรับผิดชอบของธนาคาร (The bank's responsibilities)

1. การดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบการเงิน ซึ่งอยู่ในความควบคุมของธนาคาร (โดยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของธนาคาร) และเป็นภารกิจประจำวันในตลาด เนื่องจากความผันผวนของระบบการเงินจะเกิดขึ้นแบบวันต่อวัน
2. โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ของระบบการเงิน โดยเฉพาะในส่วน of ระบบการชำระเงินทั้งภายในและต่างประเทศ โดยธนาคารจะทำหน้าที่ในส่วนของการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบเพื่อลดความเสี่ยง (systemic risk)
3. การเป็นตัวแทนเพื่อกำกับดูแลระบบการเงิน การเข้าไปประนีประนอมปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการชำระเงิน การมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาเสถียรภาพทางการเงินในส่วน of ระบบการชำระเงินทั้งภายในและต่างประเทศ รวมถึงการเป็นผู้ประเมินผลกระทบทางการเงินในภาคการเงิน (financial sector)
4. การส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในภาคการเงิน เพื่อให้สามารถรองรับการแข่งขันจากนานาชาติ

4.2.7.3 ขอบข่ายความรับผิดชอบขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSA's responsibilities)

1. การมอบอำนาจ (authorization) และการตรวจสอบกำกับดูแลธนาคาร การกำหนดโครงสร้างทางสังคม, การลงทุนของกลุ่มบริษัท
2. การตรวจสอบสภาพตลาดเงิน รวมถึงการจัดระบบตัดชำระเงิน (clearing and settlement system)
3. การควบคุมการประพฤติปฏิบัติที่จะส่งผลกระทบต่อบริษัท ตลาด และระบบตัดชำระเงิน

4.2.7.4 ขอบข่ายความรับผิดชอบของกรมคลัง (The treasury's responsibilities)

เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และส่วนของการร่างกฎระเบียบข้อบังคับ ซึ่งในบางสถานการณ์จำเป็นที่ธนาคารและ Financial Services Authority ต้องมีการแจ้งเตือน (alert) ให้กรมคลังรับรู้ถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้น เช่น ปัญหาที่อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ (economic disruption) จำเป็นต้องมีการช่วยเหลือเชิงปฏิบัติการ เช่น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายในกรณีที่เป็น เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

4.2.7.5 การแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศ (Information exchange)

อาจเกิดขึ้นในหลายระดับ เช่น Deputy Governor ของธนาคารอาจเป็นสมาชิกคณะผู้บริหารของ Financial Services Authority หรือประธานของ Financial Services Authority อาจนั่งในตำแหน่งด้านนิติบัญญัติของ Bank of England

ทั้งนี้ Financial Services Authority และธนาคารจะร่วมกันตั้งโปรแกรมร่วมกันระหว่างสองสถาบัน เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสถาบัน ตลอดจนความร่วมมือในการดำเนินงานของทั้งสองสถาบัน นอกจากนี้ ทั้งสองสถาบันได้จัดทำระบบแชร์ข้อมูล (information sharing arrangement) เพื่อให้ทุก ๆ ข้อมูลจะมีการแชร์กันอย่างอิสระและครบถ้วน (shared fully and freely) โดยจะไม่มีการถ่ายทอดไปยังผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง (third parties) ยกเว้นกรณีได้รับอนุญาตทางกฎหมาย

4.2.7.6 คณะกรรมการหลัก (Standing committee)

การจัดการดำเนินงานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องมีคณะกรรมการหลัก (standing committee) จากสามส่วน (ธนาคาร, HM treasury และ financial services authority) โดยแต่ละสถาบันจะส่งตัวแทน (representatives) เพื่อดำเนินการหารือร่วมกันในแต่ละเดือนเพื่อการพัฒนาเสถียรภาพทางการเงิน

ธนาคาร และ Financial Services Authority จะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด โดยจะบอกกล่าว (inform) ความเคลื่อนไหวแก่กรรมการคลัง เพื่อให้อธิการฝ่ายการคลัง (chancellor of the Exchequer) ตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ

4.2.7.7 สมาชิกภาพของคณะกรรมการ (Membership of committees)

Financial Service Authority และธนาคารจะดำเนินข้อตกลงร่วมกันในประเด็นเรื่องการจัดสรรตำแหน่ง เพื่อความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการด้านการตลาดในประเทศ (domestic market committees) ดังนี้

1. คณะกรรมการด้านตลาดปอนด์สเตอร์ลิง คือ The Financial Services Authority
2. คณะกรรมการด้านปริวรรตเงินตรา คือ ธนาคาร
3. คณะกรรมการด้านตราสารอนุพันธ์ (Derivatives) คือ The Financial Services Authority
4. คณะกรรมการด้านการออกหุ้นและรับซื้อคืน คือ ธนาคาร

4.2.7.8 การบันทึก (Record)

หน้าที่ส่วนหนึ่งของ The Financial Services Authority คือ การเก็บรักษา (custody) ข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแล (supervisory records) โดยธนาคารจะมีความเป็นอิสระและพร้อมในการเปิดเผยข้อมูล (open access to these records) ภายใต้การรองรับของกฎหมายที่มีอยู่ (within the framework of the relevant legislation)¹³⁸

4.3 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศญี่ปุ่น (Financial Services Agency หรือ FSA)

4.3.1 ประวัติระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาในช่วงระยะหัวเลี้ยวหัวต่อในการเปลี่ยนแปลงของภาคการเงินในอดีตที่ผ่านมา ในช่วงระยะเวลานั้นรัฐบาลญี่ปุ่นพยายามเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการบริหารจัดการภาคการเงินตามภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ แต่นโยบายด้านกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินเอกชนยังคงอยู่ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2533 ก่อให้เกิดปัญหาสถาบันการเงินมากมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ก็มีข้อจำกัด ดังนั้นรัฐบาล

¹³⁸ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 130-132.

ญี่ปุ่นจึงได้เปลี่ยนแนวคิดใหม่ โดยแยกงานกำกับและตรวจสอบออกจากหน่วยงานเดิมของกระทรวงการคลัง และก่อตั้งเป็นองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศ ในปี พ.ศ. 2541 และเปลี่ยนนโยบายในการบริหารใหม่ โดยยึดหลักกำกับตรวจสอบที่โปร่งใส ยุติธรรม ภายใต้กฎระเบียบที่ชัดเจน เป็นไปตามกลไกตลาด รวมถึงการให้สถาบันการเงินมีความรับผิดชอบต่อตัวเอง¹³⁹

4.3.2 ความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กร

จุดเริ่มต้นของการก่อตั้ง Financial Services Agency (FSA) เกิดจากปัญหาสถาบันการเงินล้มละลาย เนื่องจากการเพิ่มขึ้นมากของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) อันเป็นผลมาจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2533 และแม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นพยายามแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยใช้มาตรการกำกับดูแลต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงิน แต่ปัญหาสถาบันการเงินล้มเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ซึ่งบ่งบอกว่า มาตรการกำกับดูแลต่าง ๆ ใช้ไม่ได้ผล เพราะฉะนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตระหนักว่า การแก้ไขปัญหายุ่งยากนั้นต้องขึ้นอยู่กับความมีเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน (Financial System Function) การแก้ไขปัญหานี้เสียอย่างรวดเร็วก่อนกำหนดเวลาและการเรียกความเชื่อมั่นกลับคืนมาจะเป็นส่วนสำคัญในการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินของประเทศ

ดังนั้น การดำเนินการของรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นในการสร้างเสถียรภาพของระบบการเงินจึงประกอบด้วย 3 มาตรการสำคัญ ดังนี้

4.3.2.1 ส่งเสริมระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยการจัดตั้ง Financial Services Agency (FSA) และมีการพิจารณาจัดชั้นสินทรัพย์ที่เข้มงวดขึ้น เพื่อลดการเกิด NPLs ซึ่งจำนวนเจ้าหน้าที่ของ FSA เมื่อเริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2541 มีประมาณ 400 คน และเพิ่มเป็นประมาณ 1,200 คน ในปี พ.ศ. 2547 นอกจากนั้น มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจาก Local Financial Bureau อีกประมาณ 1,400 คน ในปี พ.ศ. 2547

4.3.2.2 สนับสนุนให้เกิด Financial Safety Net โดยการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก และการออกกฎหมายให้สามารถระดมเงินทุนจากเอกชนให้กับสถาบันการเงินที่ล้มได้ เป็นต้น

4.3.2.3 เร่งจัดปัญหา NPLs ให้หมดไป โดยการจัดตั้ง Resolution and Collection Corporation (RCC) ในปี พ.ศ. 2542 และ Industrial Revitalization Corporation ในปี พ.ศ. 2546

¹³⁹ โชดิซึ สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 133.

ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงเลือกใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อให้ระบบสถาบันการเงินมีความมั่นคง เมื่อเป็นเช่นนี้หน่วยงานตรวจสอบ (Financial Inspection) และหน่วยงานกำกับดูแล (Financial Supervision) จึงถูกแยกตัวออกมาจากกระทรวงการคลัง และก็ถูกพัฒนามาเป็นองค์กรกำกับดูแลทางการเงินในปี พ.ศ. 2541¹⁴⁰

The Financial Services Agency (FSA) จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2541 โดยมีชื่อว่า The Financial Supervisory Agency มีสถานะเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี (prime minister's office) และภายในโครงสร้างองค์กรของ The Financial Supervisory Agency ประกอบไปด้วย คณะกรรมการ (commissioners), คณะกรรมการกำกับและตรวจสอบหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (The Securities and Exchange Surveillance Commission: SESC) และคณะกรรมการกำกับการสอบบัญชีและผู้สอบบัญชี (Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board: CPAAOB), The Financial Supervisory Agency มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแลสถาบันการเงินภาคเอกชน (private-sector financial institutions) และตรวจสอบการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์

ต่อมาในเดือนธันวาคมปีเดียวกันมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า The Financial Reconstruction Commission ซึ่งมีผลทำให้ The Financial Supervisory Agency กลายเป็นหน่วยงานที่ตกอยู่ภายใต้โครงสร้างองค์กรของ the Financial Reconstruction Commission จนกระทั่งในเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2543 The Financial Services Agency (FSA) จึงถูกจัดตั้งขึ้น โดยยังคงเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้โครงสร้างของ the Financial Reconstruction Commission พร้อมทั้งได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรของ The Financial Supervisory Agency โดยให้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของ The Financial Services Agency ดังนั้น The Financial Supervisory Agency จึงหายไปและถูกแทนที่ด้วย The Financial Service Agency ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา โดยภายในโครงสร้างของ The Financial Services Agency ประกอบด้วย the Securities and Exchange Surveillance Commission ซึ่งเคยเป็นส่วนหนึ่งของ The Financial Supervisory Agency และ The Financial Services Agency กลายเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนระบบการเงิน (planning of the financial system) ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

หลังจากนั้น ในเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2544 มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงของรัฐบาลอีกครั้ง มีผลทำให้ The Financial Services Agency กลายเป็นหน่วยงานที่อิงอยู่กับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (cabinet office) จากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่อิงอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี (prime minister's

¹⁴⁰ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย (ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, ม.ป.ป.), 127.

office) ในขณะเดียวกัน the Financial Reconstruction Commission ก็ได้ถูกยกเลิกไปทำให้ The Financial Services Agency ไม่อยู่ภายใต้โครงสร้างของหน่วยงานใดอีก เว้นแต่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (cabinet office)

องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นองค์กรเดี่ยว (single supervisor) ได้แก่ Financial Services Agency (FSA) ซึ่งเกิดการควบรวมกันระหว่าง 2 องค์กร คือ Financial Supervisory Agency และ Financial System Planning Bureau ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงการคลังประเทศญี่ปุ่น การมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลสถาบันการเงินของกระทรวงการคลังได้ถูกจำกัดอยู่เพียงการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของสถาบันการเงินและการจัดการกับวิกฤตการณ์การเงิน รวมถึงการกำกับดูแลสถาบันประกันเงินฝาก (deposit insurance corporation) และ Insurance Policy Holder Protection Corporation

4.3.3 รูปแบบองค์กรของ Financial Services Agency

The Financial Services Agency หรือ FSA ของประเทศญี่ปุ่นเกิดจากการควบรวมกันระหว่าง 2 องค์กร คือ Financial Supervisory Agency และ Financial System Planning Bureau ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงการคลังของประเทศญี่ปุ่น¹⁴¹ โดยถือเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (cabinet office) โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (minister of financial affairs) ขึ้นมาเพื่อควบคุม Financial Services Agency¹⁴² การจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเดียวกับ Financial Services Agency ของญี่ปุ่นนี้ ผู้มีอำนาจในการจัดตั้ง คือ รัฐมนตรี (minister) ภายใต้การควบคุมและโดยมติของคณะรัฐมนตรี¹⁴³

สำหรับการพิจารณารูปแบบองค์กรของ Financial Services Agency ในประเทศญี่ปุ่นนั้น เนื่องจากในประเทศญี่ปุ่นมีนิติบุคคลมหาชนอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรสาธารณะที่เป็นนิติบุคคล (public corporation) หรือองค์กรมหาชนนั่นเอง และโดยที่ Financial Services Agency ถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง (agency) ที่สังกัดต่อสำนักเลขาธิการ

¹⁴¹ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2553), 124.

¹⁴² สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย (ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, ม.ป.ป.), 128.

¹⁴³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัย “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ”, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), 158.

คณะรัฐมนตรี (cabinet office) ซึ่งถือเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงในระบบราชการส่วนกลางของรัฐ (ซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน) ด้วยเหตุนี้ Financial Services Agency จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยงานที่เป็นองคาพยพของรัฐ หนึ่ง ระบบการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้ใช้ระบบรัฐสภา (parliamentary regime) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารสูงสุดและมาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (ministries) หน่วยงาน (agencies) และองค์กรทางปกครองต่าง ๆ (administrative bodies) ทำให้การดำเนินงานของ Financial Services Agency อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดของการบริหารราชการส่วนกลาง¹⁴⁴

4.3.4 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร

Financial Services Agency ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและให้หลักประกันความมีเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศญี่ปุ่น โดยคุ้มครองผู้ฝากเงินออม (depositor) ผู้ถือกรรมสิทธิ์ประกันภัย (policy-holders) นักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ (securities investors) และบุคคลผู้ที่ใช้บริการในระบบการเงินของญี่ปุ่น ตลอดจนสร้างความสะดวก และความน่าเชื่อถือในการใช้บริการในตลาดการเงินของบุคคลเหล่านี้ โดย Financial Services Agency จะกำหนดนโยบายและวางแผนระบบการเงินตรวจสอบและกำกับดูแลสถาบันการเงินและสอบสวนการทำธุรกรรมทางการเงิน รวมทั้งดำเนินการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป

4.3.5 โครงสร้างองค์กรของ Financial Services Agency

โครงสร้างองค์กรของ Financial Services Agency ประกอบไปด้วยคณะกรรมการ 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการ Financial Services Agency (commissioner), คณะกรรมการกำกับและตรวจสอบหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Surveillance Commission: SESC) และคณะกรรมการกำกับผู้สอบบัญชีรับอนุญาตและกำกับการบัญชี (Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board: CPAAOB) ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.3.5.1 คณะกรรมการ Financial Services Agency (commissioner)

คณะกรรมการของ Financial Services Agency (commissioner) ประกอบด้วยกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 9 คน โดยมีการแบ่งหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบงานของสำนักต่าง ๆ ของกรรมการ

¹⁴⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัย “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ”, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), 150.

Financial Services Agency ซึ่งมีอยู่ 3 แผนก กล่าวคือ สำนักวางแผนและประสานงาน (the planning and coordination bureau) มีกรรมการดูแลรับผิดชอบจำนวน 4 คน สำนักตรวจสอบ (the inspection bureau) มีกรรมการดูแลรับผิดชอบ 1 คน และสำนักกำกับดูแล (the supervisory bureau) มีกรรมการดูแลรับผิดชอบจำนวน 3 คน และกรรมการอีก 1 คนดูแลรับผิดชอบงานทางด้านระหว่างประเทศ¹⁴⁵

สำหรับหน่วยงานทั้งสามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กรรมการ Financial Services Agency นี้ มีหน้าที่รับผิดชอบตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. สำนักวางแผนและประสานงาน (The planning and coordination bureau)

ขอบเขตงานของสำนักวางแผนและประสานงาน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 เรื่องใหญ่ ได้แก่ (1) การประสานงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ Financial Services Agency และ (2) การวางแผนและกำหนดนโยบายเพื่อสร้างระบบ หรือออกเป็นกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ

1) การประสานงานในเรื่องต่าง ๆ นั้นครอบคลุมในหลายเรื่อง ได้แก่ การให้ความร่วมมือและประสานงานกับสำนักตรวจสอบ (the inspection bureau) และสำนักกำกับดูแล (the supervisory bureau) และหน่วยงานอื่น การให้ความร่วมมือต่อรัฐสภา (the diet) ซึ่งได้แก่ การเสนอข่าว การเปิดเผยข้อมูล การประเมินนโยบาย การร่วมประชุมหารือกับองค์กรระหว่างประเทศและการประสานงานด้านอื่น ๆ กับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น การทำวิจัย การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของ Financial Services Agency นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบในเรื่องระบบการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับการฟอกเงินด้วย

2) การวางแผนและกำหนดนโยบายนั้น ได้แก่ การออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ อันได้แก่ กฎหมายธนาคาร กฎหมายธุรกิจประกันภัย และกฎหมายหลักทรัพย์ การสร้างความมีเสถียรภาพในภาคการเงิน และการสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและความเป็นธรรมในตลาดการเงิน เพื่อให้นักลงทุนสามารถบริหารจัดการเงินลงทุนได้โดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบและการระดมทุนของกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในการดำเนินงานเพื่อวางแผนและกำหนดนโยบาย คณะกรรมการ Financial Services Agency ยังรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญทางการเงินในหลากหลายจากสถาบันด้วย¹⁴⁶

¹⁴⁵ The Financial Services Agency, (n.d.b.), **Financial Services Agency**, (Retrieved August 26, 2011), from <http://www.fsa.go.jp/en/index.html>

¹⁴⁶ Ibid.

2. สำนักตรวจสอบ (The inspection bureau) มีหน้าที่ในการตรวจสอบธนาคาร บริษัทประกัน บริษัทหลักทรัพย์ และสถาบันการเงินอื่นภายใต้กฎหมายที่ Financial Services Agency บังคับใช้ เช่น กฎหมายธนาคาร ในการตรวจสอบอาจมีการเข้าไปตรวจสอบกิจการภายใน (on-site inspections) ของบริษัทเพื่อดูการบริหารงานของบริษัทเหล่านั้น ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้จากเอกสาร และในกรณีที่พบว่าการกระทำมีความผิดก็จะดำเนินกระบวนการทางปกครองต่อไป

ในการตรวจสอบกิจการภายใน Financial Services Agency ได้จัดทำคู่มือในการตรวจสอบกิจการภายในขึ้น โดยแบ่งออกเป็นหลายประเภท อันได้แก่ คู่มือตรวจสอบกิจการภายในของสถาบันการเงินที่รับฝากเงิน คู่มือตรวจสอบกิจการภายในของบริษัทประกันภัย คู่มือตรวจสอบกิจการภายในของบริษัทหลักทรัพย์ และคู่มือตรวจสอบกิจการภายในของบริษัทบริหารจัดการลงทุนกองทุนทรัพย์สินของทรัสต์ คู่มือเหล่านี้จะช่วยผู้ที่เข้าไปตรวจสอบได้ทราบถึงหลักเกณฑ์แนวทางและประเด็นที่ต้องทำการตรวจสอบ ในการตรวจสอบ Financial Services Agency จะดำเนินการโดยยึดหลักความเป็นธรรมมีประสิทธิภาพ และความโปร่งใส เพื่อควบคุมสถานะทางการเงินของสถาบันการเงิน การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของ Financial Services Agency และการบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในเกณฑ์ที่ได้มาตรฐาน นอกจากนั้น Financial Services Agency อาจตรวจสอบในเรื่องบางเรื่องเป็นพิเศษ เช่น การบริหารความเสี่ยงของระบบและของตลาดการเงิน โดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชน และการตรวจสอบกิจการที่เป็นสาขาของธนาคารต่างประเทศซึ่งมีสถานะเป็นสถาบันการเงินภายในประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา Financial Services Agency จัดให้มีการตรวจสอบกิจการภายในของธนาคารใหญ่ๆ หลายแห่งโดยคณะผู้เชี่ยวชาญพิเศษ เพื่อทำให้ระบบการเงินเกิดความเข้มแข็ง¹⁴⁷

3. สำนักกำกับดูแล (The supervisory bureau) มีหน้าที่คอยติดตามดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้มีความเหมาะสมถูกต้อง งานการกำกับดูแลสถาบันการเงินไม่เพียงแต่การตรวจสอบกิจการภายในของกิจการเท่านั้น แต่ยังต้องเฝ้าติดตามดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินด้วย โดยสำนักกำกับดูแลจะเรียกขอรายงานเกี่ยวกับข้อมูลความเสี่ยงของสถาบันการเงิน เช่น บัญชีการซื้อขายที่เกี่ยวข้องกับภัยความเสี่ยงในตลาดการเงิน นอกจากนั้น สำนักกำกับดูแลยังควบคุมเรื่องเงินกองทุนของสถาบันการเงินให้อยู่ในระดับตามเกณฑ์ที่กำหนด

Financial Services Agency ต้องการสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในการดำเนินธุรกิจการเงินภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ซึ่งจำเป็นต้องบังคับให้เกิดความเป็น

¹⁴⁷ The Financial Services Agency, (n.d.b.), **Financial Services Agency**, (Retrieved August 26, 2011), from <http://www.fsa.go.jp/en/index.html>

ระเบียบเรียบร้อยในตลาดการเงิน และการรับผิดชอบในการบริหารงานจัดการของธนาคารตามหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว Financial Services Agency จะดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) ออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อกำกับเรื่องเงินกองทุนให้อยู่ในระดับมาตรฐาน
- 2) รักษาเสถียรภาพในระบบการเงินในกรณีที่เกิดปัญหาในระบบสถาบันการเงิน โดยการเข้าแทรกแซงหรือเข้าไปดำเนินการบริหารเอง
- 3) ออกแนวทางการดำเนินงานภายในของหน่วยงานฝ่ายปกครองและประกาศใช้โดยทั่วไป เพื่อให้ถือเป็นแนวปฏิบัติ
- 4) ให้สถาบันการเงินมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non-performing loan) ตามเกณฑ์มาตรฐานของ Securities and Exchange Commission (SEC) ของสหรัฐอเมริกา¹⁴⁸

4.3.5.2 คณะกรรมการกำกับและตรวจสอบหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Surveillance Commission: SESC)

คณะกรรมการกำกับและตรวจสอบหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ถูกจัดตั้งขึ้นภายในโครงสร้างองค์กรของ Financial Services Agency เพื่อกำกับดูแลและออกกฎระเบียบและควบคุมตลาดหลักทรัพย์และตลาดซื้อขายล่วงหน้า เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ (chairman) 1 คน และกรรมการ 2 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการ Securities and Exchange Surveillance Commission มีสำนักบริหาร (executive bureau) เพื่อดูแลรับผิดชอบเรื่องการตรวจสอบกิจการภายในของบริษัทหลักทรัพย์ (on-site inspections of securities companies) การตรวจสอบตลาดหลักทรัพย์รายวัน (daily market surveillance) และการสอบสวนทางอาญาเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายใน เพื่อการซื้อขายและการกระทำความผิดในเรื่องอื่นๆ ซึ่งกระทบต่อความเป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์หรือสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ในกรณีที่คณะกรรมการ Securities and Exchange Surveillance Commission พบว่าบริษัทหลักทรัพย์ฝ่าฝืนกฎหมายและกฎเกณฑ์ หรือพบการกระทำความผิดใด ๆ อันเกิดจากการตรวจสอบกิจการภายในหรือการสอบสวนทางอาญา คณะกรรมการ Securities and Exchange Surveillance Commission จะเสนอ

¹⁴⁸ The Financial Services Agency, (n.d.b.), **Financial Services Agency**, (Retrieved August 26, 2011), from <http://www.fsa.go.jp/en/index.html>

เรื่องไปยังคณะกรรมการ Financial Services Agency (commissioner) เพื่อดำเนินมาตรการทางปกครองต่อไป ในการดำเนินการตรวจสอบกิจการภายในคณะกรรมการ Securities and Exchange Surveillance Commission จะดำเนินการด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยดำเนินการร่วมกับสำนักตรวจสอบ และหากปรากฏว่ามีการกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการ Securities and Exchange Surveillance Commission จะส่งคำฟ้องไปยังสำนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการ Securities and Exchange Surveillance Commission อาจเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายต่อคณะกรรมการ Financial Services Agency หรือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ ในกรณีที่เห็นว่าเหมาะสม

4.3.5.3 คณะกรรมการกำกับบัญชีและผู้สอบบัญชี (Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board: CPAAOB) จัดตั้งขึ้นจากการปรับโครงสร้างของคณะกรรมการตรวจสอบและสอบสวนผู้สอบบัญชี (Certified Public Accountant Examination and Investigation Board: CPAEIB) เพื่อขยายขอบเขตการกำกับดูแลและตรวจสอบผู้สอบบัญชีและสำนักงานสอบบัญชีและกำกับดูแลผู้สอบบัญชีให้ดำเนินงานด้วยความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็เคารพต่อการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ คือ สถาบันผู้สอบบัญชีแห่งญี่ปุ่น (The Japanese Institute of Certified Public Accountants: JICPA) และการตรวจสอบภายหลังการดำเนินงาน (ex-post checks) คณะกรรมการ Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board ประกอบไปด้วยประธานกรรมการ (chairperson) และกรรมการอีก 9 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานกำกับดูแลผู้สอบบัญชี คณะกรรมการดังกล่าวมีสำนักบริหาร (executive bureau) เพื่อควบคุมตรวจสอบความมีระเบียบวินัยของผู้สอบบัญชีและสำนักงานบัญชี การจัดสอบให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต นอกจากนี้ คณะกรรมการ Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาบททบทวนการตรวจสอบสำนักงานบัญชีโดยสถาบันผู้สอบบัญชีแห่งญี่ปุ่นอีกชั้นหนึ่งด้วย และการสอบสวนผู้สอบบัญชีสำนักงานบัญชี และสถาบันผู้สอบบัญชีแห่งญี่ปุ่น หากผลการตรวจสอบและสอบสวนปรากฏว่าผู้สอบบัญชีหรือสำนักงานบัญชีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ หรือการพิจารณาตรวจสอบของสถาบันผู้สอบบัญชีแห่งญี่ปุ่นไม่มีความเหมาะสม คณะกรรมการ Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board ก็จะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการ Financial Services Agency เพื่อดำเนินมาตรการทางปกครองหรือมาตรการอื่นใดที่เห็นว่าเหมาะสมได้¹⁴⁹

¹⁴⁹ The Financial Services Agency, (n.d.b.), **Financial Services Agency**, (Retrieved August 26, 2011), from <http://www.fsa.go.jp/en/index.html>

4.3.6 งบประมาณในการดำเนินงานขององค์กร

ในเรื่องงบประมาณในการดำเนินงานของ Financial Services Agency นั้น เนื่องจากระบบงบประมาณของการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบงบประมาณที่ใช้กระทรวงเป็นฐานของการจัดทำงบประมาณ กล่าวคือ กระทรวงแต่ละกระทรวงจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณทั้งหมดที่กระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงต้องใช้ในการบริหารงาน เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ หลังจากนั้นจึงนำเข้าสู่รัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป ทั้งนี้ หน่วยงานระดับกรม สำนักงาน (agency) และคณะกรรมการ (commission) ไม่อาจกำหนดงบประมาณของตนเองได้¹⁵⁰ ต้องเสนอต่อกระทรวงการคลัง เพื่อให้กระทรวงจัดทำงบประมาณสำหรับแต่ละองค์กรดังกล่าวให้ ดังนั้น งบประมาณในการดำเนินงานของ Financial Services Agency จึงต้องเสนอไปยังกระทรวงการคลัง เพื่อให้กระทรวงการคลังรวบรวมเป็นงบประมาณของกระทรวง และเสนอให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณต่อไป

4.3.7 อำนาจหน้าที่ของ Financial Services Agency

4.3.7.1 อำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์

ในการกำกับดูแลการเงิน Financial Services Agency จำเป็นต้องมีการตรากฎเกณฑ์กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม เช่น การออกกฎเกณฑ์กำกับการดำเนินงานของสถาบันการเงิน การออกกฎระเบียบควบคุมผู้สอบบัญชีและสำนักงานบัญชี การจัดทำแนวทางในการตรวจสอบกิจการภายใน เป็นต้น

4.3.7.2 อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน

Financial Services Agency มีหน่วยงานที่สำคัญในการสืบสวนสอบสวน คือ สำนักตรวจสอบ (the inspection bureau) และคณะกรรมการกำกับและตรวจสอบหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (securities and exchange surveillance commission) ซึ่งถือเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะในการดำเนินการตรวจสอบและสอบสวนสถาบันการเงิน อำนาจในกรณีที่สำคัญได้แก่ การเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลหรือเอกสารที่สำคัญและจำเป็น เพื่อใช้ในการดำเนินการสอบสวนการเข้าไปตรวจสอบกิจการภายใน (on-site inspection) ของบริษัทต่าง ๆ เป็นต้น

4.3.7.3 อำนาจในการสั่งการหรือดำเนินมาตรการทางปกครอง

ในกรณีที่มีการตรวจสอบและสอบสวนแล้วพบว่า สถาบันการเงิน อันได้แก่ ธนาคาร

¹⁵⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัย “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ”, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), 160-161.

บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัย มีการกระทำความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือผู้สอบบัญชี หรือสำนักงานบัญชีกระทำความผิดตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ของคณะกรรมการ Financial Services Agency คณะกรรมการ Securities and Exchange Surveillance Commission และคณะกรรมการ Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board ตามลำดับ จะส่งเรื่องที่พิจารณาแล้วไปให้ คณะกรรมการ Financial Services Agency เพื่อมีคำสั่งหรือดำเนินมาตรการทางปกครองต่อบุคคล ดังกล่าวได้ เช่น การเพิกถอนการให้ความเห็นชอบ การสั่งพักการให้ความเห็นชอบหรือการอนุญาต เป็นการชั่วคราว การสั่งให้แก้ไขปรับปรุงการดำเนินงาน และการดำเนินคดีทางศาล เป็นต้น

4.3.7.4 อำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำ

อำนาจในกรณีนี้ ได้แก่ การจัดทำคู่มือตรวจสอบกิจการภายในของสถาบันการเงินที่รับฝากเงิน คู่มือตรวจสอบกิจการภายในของบริษัทประกันภัย คู่มือตรวจสอบกิจการภายในของบริษัทหลักทรัพย์ และคู่มือตรวจสอบกิจการภายในของบริษัทบริหารจัดการลงทุนกองทรัสต์สินของทรัสต์ ทั้งนี้ เพื่อช่วยผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ แนวทาง และประเด็นที่ Financial Services Agency ต้องทำการตรวจสอบ

สำหรับเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายการดำเนินงานของ Financial Services Agency ได้แก่ การวางแผนและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการเงิน การตรวจสอบและกำกับดูแลสถาบันการเงินภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกันภัย และกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์ การวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และในตลาดหลักทรัพย์ การสร้างกฎเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานทางการบัญชีของบริษัทและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการระดมทุนของบริษัท การกำกับดูแลผู้สอบบัญชีและบริษัทสำนักงานบัญชี การเข้าร่วมประชุมในประเด็นหัวข้อที่เกี่ยวกับทางด้านการเงินขององค์กรกำกับดูแลระหว่างประเทศรวมทั้งการประชุมหารือในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อพัฒนาให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการบริหารจัดการและกำกับดูแลภาคการเงิน และการตรวจสอบเพื่อให้เกิดการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำกับการซื้อขายหลักทรัพย์

กล่าวโดยสรุป Financial Services Agency เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลภาคการเงินทั้งหมดของญี่ปุ่น อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจประกันภัย โดยใช้อำนาจที่ได้รับมาเพื่อกำกับดูแลภาคการเงินให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและทันต่อเหตุการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาในตลาดการเงิน¹⁵¹

¹⁵¹ The Financial Services Agency, (n.d.a), **Statement by the Commissioner**, (Retrieved

August 26, 2011), from <http://www.fsa.go.jp/en/announce/state/index.html>

4.3.8 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของ Financial Services Agency

4.3.8.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

เนื่องจาก Financial Services Agency ถือเป็นองค์กรทางปกครองอิสระประเภทหนึ่ง ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นเรียกว่า คณะกรรมการทางปกครอง และมีหลักอยู่ว่าหากคณะกรรมการทางปกครองใช้อำนาจทางปกครองหรือกระทำการทางปกครองอันก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการทางปกครองย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอันได้แก่ ศาลยุติธรรม ดังนั้น การดำเนินงานของ Financial Services Agency จึงอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลยุติธรรม

4.3.8.2 การควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

Financial Services Agency ของประเทศญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยขึ้นตรงต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (cabinet office) โดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (minister of financial affairs) ขึ้นมาควบคุมดูแล Financial Services Agency ลักษณะดังกล่าวทำให้ Financial Services Agency เป็นองค์กรกำกับดูแลตลาดการเงินที่ยังคงอยู่ภายใต้การดูแลจากฝ่ายการเมือง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าทำให้ภาพของการเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานจากรัฐบาลของ Financial Services Agency ไม่ชัดเจนเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับองค์กรกำกับดูแลตลาดการเงินของประเทศอังกฤษ

4.3.9 แนวทางการกำกับดูแลเพื่อการแข่งขันในธุรกิจทางการเงิน

เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 Financial Services Agency ได้จัดทำแผนเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของตลาดเงินและตลาดทุนญี่ปุ่น (Plan for Strengthening the Competitiveness of Japan's Financial and Capital Markets) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่

4.3.9.1 สร้างตลาดที่น่าเชื่อถือ

4.3.9.2 สร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่กระตุ้นอุตสาหกรรมการให้บริการทางการเงิน และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน

4.3.9.3 ปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ

4.3.9.4 ปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายนอกของตลาดในส่วนของโครงสร้างสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันจะประกอบด้วยแนวทางดำเนินการหลัก ๆ ดังนี้

1. ปรับปรุงกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคระหว่างธุรกิจธนาคาร ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจประกันภัย เช่น การผ่อนคลายข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินการร่วมกันหรือการเปิดเผยข้อมูลลูกค้าระหว่างธุรกิจธนาคารและหลักทรัพย์

2. ขยายขอบเขตธุรกิจของธนาคารหรือบริษัทประกันภัย เช่น การอนุญาตให้ธนาคารที่มีผลประกอบการและการบริหารความเสี่ยงที่ดีตามเกณฑ์ที่กำหนดสามารถทำธุรกรรมใหม่ๆ ได้ เช่น การทำ spot สินค้าผ่านบริษัทลูกของธนาคาร การอนุญาตให้ธนาคารหรือบริษัทประกันภัยดำเนินการเพื่อส่งมอบสินค้าตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้า การอนุญาตให้ธนาคารหรือบริษัทประกันภัยรับจ้างในการส่งมอบสินค้าโดยตรง

3. ทบทวนกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการสินทรัพย์โดยบริษัทประกันภัย เช่น การกำหนดเพดานอัตราส่วนสินทรัพย์ การจัดทำแผนเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของตลาดการเงินและตลาดทุน Financial Services Agency ของประเทศญี่ปุ่นนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายทางการเงินหลายฉบับ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายตราสารทางการเงินและตลาดตราสารทางการเงินของญี่ปุ่นที่ชื่อว่า Financial Instruments and Exchange Act 2006 ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการบริหารการเงินแบบมืออาชีพ เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดการเงิน และตลาดทุนโตเกียวก้าวให้เพิ่มมากขึ้น ภายใต้กฎหมายที่ปรับปรุงใหม่จะเพิ่มโอกาสให้นักลงทุนสามารถบริหารสินทรัพย์ทางการเงินได้หลากหลายมากขึ้นโดยขยายขอบข่ายการลงทุนและการระดมทุนมากขึ้น ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทหลักทรัพย์จะได้รับโอกาสในการเริ่มธุรกิจชนิดใหม่ เช่น การซื้อขายตราสารทางการเงินในตลาดได้อย่างอิสระมากขึ้น¹⁵²

4.4 รูปแบบของการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศเกาหลีใต้ (Financial Services Commission หรือ FSC)

ประเทศเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่มีความน่าสนใจ เนื่องจากช่วงก่อนมีการปรับโครงสร้างระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ประเทศเกาหลีมีลักษณะโครงสร้างคล้ายกับประเทศไทย กล่าวคือ มีการคานอำนาจระหว่างกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจกับธนาคารกลาง และมีหน่วยงานแยกกันระหว่างการกำกับดูแลสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นธนาคาร ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจหลักทรัพย์ และสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร

¹⁵² สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2553), 125-126.

4.4.1 การเปลี่ยนแปลงระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ประเทศเกาหลีใต้ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงิน ในปลายปี พ.ศ. 2540 และได้ตระหนักว่าจำเป็นต้องปรับปรุงการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาคอมพร่องของระบบสถาบันการเงินในอดีตที่ผ่านมา เมื่อเห็นความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงระบบการกำกับดูแลรัฐบาลจึงได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการปฏิรูปสถาบันการเงิน (presidential committee on financial reform) เพื่อกำหนดแนวทางและความเป็นไปได้ในการรวมเอาองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งหมดเข้าด้วยกัน หลังจากได้ศึกษาและวิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว คณะกรรมการได้มีข้อเสนอซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปธนาคารกลางและโครงสร้างการกำกับดูแล ซึ่งรัฐบาลเกาหลีใต้ได้เสนอให้มีการรวมเอาองค์กรกำกับดูแลทั้ง 4 หน่วยงานที่มีอยู่แล้วเข้าด้วยกัน ได้แก่ สำนักงานกำกับดูแลธนาคาร (The Office of Bank Supervision: OBS), คณะกรรมการหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ (The Securities Supervisory Board: SSB), คณะกรรมการหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจประกัน (The Insurance Supervisory Board: ISB) และหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินที่ไม่มีธนาคาร (The Non-bank Supervisory Authority: NSA) จนเป็นหน่วยงานเดียวกัน (single and consolidated supervisory agency) โดยมีการจัดทำแผนร่วมไปกับการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงกฎหมายธนาคารกลาง (the revised bank of korea act) และกฎหมายการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (the act on establishment of financial supervisory organizations) ภายหลังจากผ่านกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Financial Services Commission: FSC) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2541 ในฐานะเป็นองค์กรรวมศูนย์การกำกับดูแลสถาบันการเงินแห่งแรก (first integrated umbrella financial supervisory body) หลังจากนั้น สำนักงานกำกับดูแลธนาคาร (The Office of Bank Supervision: OBS) ก็ได้แยกออกมาจากธนาคารกลางของเกาหลี (bank of korea) และเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลธนาคาร (banking supervisory authority) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และธุรกิจหลักทรัพย์ (the securities and exchange commission) ได้ยุบตัวลง และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตราสารอนุพันธ์ล่วงหน้า (The Securities and Futures Commission: SFC) ได้จัดตั้งขึ้นแทนที่ภายใต้คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (The Financial Services Commission: FSC) เพื่อที่จะดูแลตลาดหลักทรัพย์และตลาดตราสารอนุพันธ์ และในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 สำนัก The Office of Bank Supervision, The Securities Supervisory Board, The Insurance Supervisory Board และ The Non-bank Supervisory Authority ได้ควบรวมเข้าด้วยกันเป็นองค์กรกำกับดูแลเดียวภายใต้ชื่อองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (The Financial Supervisory Services: FSS) ซึ่งทำหน้าที่เป็นมือไม้ในการบริหารให้กับ The Financial Services Commission (the executive arm of the financial supervisory

commission) ดังนั้น จึงทำให้เกิดเป็นระบบการกำกับดูแลตรวจสอบสถาบันการเงินที่รวมศูนย์ไม่กระจัดกระจายและครบวงจรในประเทศเกาหลีได้เป็นครั้งแรก¹⁵³

4.4.2 โครงสร้างองค์กรและการบริหารจัดการของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน(The Financial Services Commission: FSC) ทำหน้าที่กำกับดูแลภาพกว้างใน 3 ด้านหลัก ได้แก่ การกำกับดูแลสถาบันการเงินดูแลการปรับโครงสร้างในภาคการเงิน และมอบหมายอำนาจการกำกับดูแลให้กับองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน(Financial Supervisory Services: FSS) ซึ่งคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินกำหนดกรอบนโยบายอย่างกว้าง ๆ สำหรับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและตลาดหลักทรัพย์ ภายใต้โครงสร้างอำนาจหน้าที่กำกับดูแลใหม่นี้ คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินสามารถออกใบอนุญาตหรือยกเลิกใบอนุญาตให้กับสถาบันการเงินได้ คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เป็นหน่วยงานรัฐบาลภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี (the office of the prime minister) คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินประกอบด้วยกรรมการ 9 คน ได้แก่ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ Standing Commissioner 1 คน และ Non-standing Commissioner จำนวน 6 คน กรรมการแต่ละคนได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีเพื่อทำหน้าที่ในวาระเป็นเวลา 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ต่อไปได้มากกว่า 1 วาระ¹⁵⁴

ประธานของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินจะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินด้วย รองประธานกรรมการของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ และจะได้รับตำแหน่งประธานของ Securities and Futures Commission (SFC) ด้วย นอกจากนี้กรรมการวิสามัญ (the standing commissioner) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ท่าน ได้รับการแต่งตั้งโดยคำแนะนำของประธานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ส่วนกรรมการ 3 ใน 6 ของกรรมการสามัญหรือกรรมการถาวรที่เป็นโดยตำแหน่ง (non-standing commissioners) มาจากผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ (vice-Minister of finance and economy) ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารกลางของเกาหลี (the deputy governor the bank of korea) และประธานของบริษัทประกันเงินฝากแห่งเกาหลี (the president of the korea deposit insurance) ซึ่งทั้ง 3 คนได้รับการ

¹⁵³ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 117-118.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, 118-119.

แต่งตั้งเป็นกรรมการ คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการอีก 3 ท่าน นั้นได้รับการแต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และประธานหอการค้าและอุตสาหกรรมแห่งเกาหลี โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจเสนอผู้เชี่ยวชาญทางบัญชี และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมเสนอผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย ในขณะที่ประธานหอการค้าและอุตสาหกรรมแห่ง เกาหลีเสนอผู้แทนจากภาคอุตสาหกรรม

4.4.2.1 Securities and Futures Commission (SFC)

Securities and Futures Commission (SFC) เป็นหน่วยงานที่ถูกพิจารณาจัดตั้งขึ้นเป็น พิเศษภายในคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการ กำกับดูแลสถาบันการเงินและพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ประกอบด้วย คณะกรรมการการ 5 ท่านที่จัดตั้ง Securities and Futures Commission ซึ่งเป็นประธานโดยดำรง ตำแหน่งรองประธานของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ส่วนคณะกรรมการการอีก 1 ท่าน และ Non-standing Commissioner 3 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งตามข้อเสนอแนะของประธานคณะกรรมการ กำกับดูแลสถาบันการเงิน ผู้สมัครจะต้องมีความรู้และประสบการณ์ในด้านการเงินและหลักทรัพย์, การ บัญชี และการคาดการณ์ในอนาคต ซึ่ง Securities and Futures Commission มีคณะกรรมการอย่างน้อย 3 คน ที่ทำหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

1. การสอบสวนของการค้าที่ไม่เป็นธรรม
2. มาตรฐานการบัญชีและการทบทวนการตรวจสอบ
3. เรื่องที่ได้รับการมอบหมายจากคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน สำหรับ การจัดการ การตรวจสอบและการกำกับดูแลของหลักทรัพย์และตลาดในอนาคต
4. เรื่องที่มอบหมายให้ Securities and Futures Commission มีความสอดคล้องกับ กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

4.4.2.2 คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (The Financial Services Commission: FSC)

มีการจัดองค์กรโดยแบ่งออกเป็น 3 สำนัก ได้แก่ สำนักวางแผนและการบริหารจัดการ (Planning and Administration Office: PAO), สำนักนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงิน 1 (Financial Supervisory Policy Bureau I: FSPB I) และสำนักนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงิน 2 (Financial Supervision Policy Bureau II: FSPB II)

4.4.2.3 สำนักวางแผนและการบริหารจัดการ (PAO) ทำหน้าที่ประสานงานและวางแผน

กำหนดการวางแผนนโยบายระบบการเงินและบริหารจัดการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน ต่างประเทศและองค์กรกำกับดูแลในประเทศ ส่วนสำนักนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงิน 1

(FSPB I) ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งรวมไปถึงกิจกรรมในการให้ใบอนุญาตธุรกิจธนาคารติดตามภาวะตลาดการเงินและดูแลการปรับโครงสร้างในภาคการเงิน สำนักนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงิน 2 (FSPB II) ทำหน้าที่กำกับดูแลความมั่นคงทางธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจประกัน และธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร

4.4.2.4 คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดตราสารอนุพันธ์ (The securities and futures commission)

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดตราสารอนุพันธ์ (The Securities and Futures Commission: SFC) จัดตั้งขึ้นภายใต้คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541 เพื่อที่จะดูแลตลาดหลักทรัพย์และตลาดตราสารอนุพันธ์ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดตราสารอนุพันธ์ชุดนี้ ประกอบด้วยกรรมการ 5 ท่าน โดยการแต่งตั้งจากท่านประธานาธิบดี โดยมีวาระคราวละ 3 ปี รองประธานของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) ดำรงตำแหน่งเป็นประธานของ The Securities and Futures Commission ด้วย Standing Commissioner 1 ท่าน และ Non-Standing Commissioner 3 ท่าน ได้รับการแต่งตั้งโดยคำแนะนำของประธานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

หน้าที่หลักของ The Securities and Futures Commission คือการบังคับกฎหมายหลักทรัพย์ เช่น การสืบสวนสอบสวนการซื้อขายหุ้นโดยใช้ข้อมูลภายใน (insider trading) และการปั่นหรือสร้างราคา (price manipulation) ในตลาดหลักทรัพย์และตลาดตราสารอนุพันธ์ รวมทั้งการดูแลมาตรฐานการบัญชีและการตรวจสอบทางบัญชี นอกจากนี้ The Securities and Futures Commission ยังมีหน้าที่จัดทำผลการประเมินเบื้องต้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลหลักทรัพย์และตลาดตราสารอนุพันธ์ให้กับคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินด้วย

4.4.2.5 องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (The financial supervisory service)

องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (The Financial Supervisory Services: FSS) เป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินและมีความรับผิดชอบและอำนาจในการบังคับต่อสถาบันการเงิน และผู้เล่นรายใหญ่เกือบทุกประเภทในตลาดการเงิน ภายใต้อำนาจทางกฎหมาย The Financial Supervisory Services ดำเนินการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมทั้งมีอำนาจที่จะขอข้อมูลและบังคับให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ในการกำกับและตรวจสอบ ปัจจุบันคณะกรรมการบริหารขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSS) ประกอบไปด้วยกรรมการ 12 คน แต่ละคนมีวาระ 3 ปี ประธานของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSS) โดยตำแหน่ง

องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน แบ่งออกเป็น 27 ฝ่าย โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงโซล และ 3 สำนักงานในต่างประเทศ และ 4 สำนักงานในต่างจังหวัด ซึ่งแต่ละฝ่ายและสำนักงานแบ่งออกตามลักษณะงาน 6 ประเภท คือ

1. ด้านการสนับสนุนการกำกับดูแลและเรื่องทั่วไป
2. ด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน
3. ระบบบัญชีและการตรวจสอบทางบัญชี
4. การปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค
5. การตรวจสอบและบังคับธุรกรรมทางการเงินที่ไม่เป็นธรรม

6. ตรวจสอบภายใน (The internal audit office) รับผิดชอบตรวจสอบภายในขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSS)

4.4.2.6 The Ministry of Finance and Economy

กระทรวงการคลังและเศรษฐกิจของเกาหลี (The Ministry of Finance and Economy: MOFE) ดูแลการเงินในอดีต ซึ่งมีความรับผิดชอบค่อนข้างครอบคลุม และก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน ใน พ.ศ. 2540-2541 มีหน้าที่รวมถึงอำนาจการกำกับดูแลธนาคารเฉพาะกิจ รวมถึงสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบดังกล่าวได้เปลี่ยนไปภายหลังการเกิดวิกฤต ทำให้อำนาจการกำกับดูแลของสถาบันการเงินทั้งหมดโอนย้ายไปอยู่ยังคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) และองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSS) โดยกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจแห่งเกาหลียังคงอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินบางอย่าง เช่น การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และประสานงานนโยบายต่างๆในภาคการเงิน กระทรวงการคลังและเศรษฐกิจแห่งเกาหลี ได้รับมอบหมายให้ปรึกษาประสานงานกับคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบทางการเงินที่สำคัญกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจแห่งเกาหลี และคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) และองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSS) ยังได้รับอำนาจให้แลกเปลี่ยนข้อมูลและเอกสารที่จำเป็นซึ่งกันและกัน¹⁵⁵

4.4.2.7 The Bank of Korea

ธนาคารกลางแห่งเกาหลี (The Bank of Korea: BOK) จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2493 ภายใต้กฎหมายธนาคารกลาง ในปี พ.ศ. 2541 กฎหมายนี้ได้รับการแก้ไขเพื่อให้อิสระทางด้านการดำเนิน

¹⁵⁵ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 120.

นโยบายการเงินกับธนาคารกลางแห่งเกาหลีมากขึ้น และดึงเอาอำนาจการกำกับดูแลธนาคารออก จากธนาคารกลางแห่งเกาหลีด้วย ในฐานะเป็นธนาคารกลางของเกาหลี บทบาทหลักของ The Bank of Korea คือ ออกธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ เพื่อใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ จัดทำและดำเนินนโยบายการเงิน ทำหน้าที่เป็นธนาคารของธนาคารอื่น ๆ ในระบบการเงินทำหน้าที่เป็นธนาคารของรัฐบาลและนายทะเบียน และทำหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่า The Bank of Korea จะไม่ได้รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินโดยตรง แต่ The Bank of Korea มีอำนาจที่จะ ตรวจสอบธนาคาร เพื่อประเมินในการที่จะช่วยเหลือด้านสภาพคล่องทางการเงินแก่ธนาคารที่ ต้องการความช่วยเหลือ The Bank of Korea ยังมีอำนาจที่จะขอให้คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบัน การเงิน (FSC) ช่วยตรวจสอบสถาบันการเงินให้เพียงลำพัง หรือตรวจสอบองค์กรกำกับดูแลสถาบัน การเงิน (FSS)¹⁵⁶

4.4.2.8 The Korea Deposit Insurance Corporation

บริษัทประกันเงินฝากแห่งเกาหลี (The Korea Deposit Insurance Corporation: KDIC) จัดตั้ง ขึ้นในปี พ.ศ. 2539 ภายใต้กฎหมายคุ้มครองผู้ฝากเงิน (Deposit Protection Act) เพื่อที่จะดำเนิน ระบบประกันเงินฝากสาธารณะ คณะกรรมการหลักที่ดูแลและควบคุมการทำงานของ The Korea Deposit Insurance Corporation คือ คณะกรรมการนโยบายซึ่งประกอบไปด้วยประธานของ The Korea Deposit Insurance Corporation, ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ, รองประธาน คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC), รองผู้ว่าการธนาคารกลาง The Bank of Korea, และ ผู้นำของสมาคมที่เป็นตัวแทนธนาคารและบริษัทประกัน รวมทั้งสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ The Korea Deposit Insurance Corporation สามารถขอให้มีการตรวจสอบหรือทำการตรวจสอบร่วมกับ คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) และองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSS) และ สามารถขอข้อมูลและเอกสารรวมทั้งแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันได้

4.4.3 บทประมาณในการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินและผู้เล่นในตลาดการเงินครอบคลุมถึงค่าใช้จ่าย ส่วนใหญ่ขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (the financial supervisory service) นอกจากนั้นรัฐบาล และธนาคารกลางแห่งเกาหลีอาจจัดสรรเงินให้แก่องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน บทประมาณของ องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน ต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบโดยคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบัน

¹⁵⁶ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 121.

การเงิน (the financial services commission) แหล่งเงินทุนหรือรายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน ได้มาจากกรณีดังต่อไปนี้

4.4.3.1 การจัดสรรจากรัฐบาลและธนาคารกลางแห่งเกาหลี รวมทั้งจากสถาบันการเงินที่ถูกตรวจสอบ

4.4.3.2 รายได้ที่เกิดจากค่าใช้จ่ายการกำกับดูแล ซึ่งแบ่งกันรับผิดชอบกับสถาบันการเงินที่ถูกกำกับดูแล

4.4.3.3 รายได้ที่เกิดจากค่าใช้จ่ายในการให้ใบอนุญาตและออกหลักทรัพย์ ซึ่งแบ่งกันรับผิดชอบกับผู้ออกหลักทรัพย์

4.4.3.4 รายได้อื่น ๆ

โครงสร้างรายได้ขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีดังนี้

1. ค่าธรรมเนียมจากสถาบันการเงินที่ถูกกำกับดูแลคิดเป็นร้อยละ 58 ของรายได้ขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งหมด การเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะนี้เป็นการแบ่งความรับผิดชอบรายจ่ายที่เกิดจากการกำกับดูแล ซึ่งคำนวณบนพื้นฐานจากมูลค่าหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมด

2. ค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการออกขายหลักทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 25

3. การจัดสรรจากรัฐบาล จากธนาคารกลางแห่งเกาหลีและสถาบันการเงินอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 17 ปัจจุบันองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินมีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 1,508 คน

4.4.4 ขั้นตอนการรวบรวมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ในปี พ.ศ. 2540 มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบการเงิน (presidential committee on financial reform)

ในปลายปี พ.ศ. 2540 ผ่านกฎหมายการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (act for establishment of financial supervisory organizations)

ในปี พ.ศ. 2541 มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Financial Supervisory Commission หรือ FSC) และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตราสารอนุพันธ์ (Securities and Futures Commission หรือ SFC)

ในปี พ.ศ. 2542 มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (Financial Supervisory Service หรือ FSS)

ในปี พ.ศ. 2551 มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) และองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSS) อย่างชัดเจน โดยมีการแยกหน้าที่การกำหนดนโยบายการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และการดำเนินการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2551 ประธานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน คนที่ 14 กล่าวว่า “ตามแผนฟื้นฟูของรัฐบาล” ซึ่งรวมถึง โครงการที่จะปรับปรุงระบบการบริหารทางการเงิน อันได้แก่ (1) การบูรณาการเกี่ยวกับหน้าที่นโยบายการกำกับดูแลสถาบันการเงินของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินและหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายสถาบันการเงินของกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ (The Ministry of Finance and Economy) รวมถึงคณะกรรมการกำกับดูแลกองทุนสาธารณะ (Public Fund Oversight Committee) และหน่วยข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของเกาหลี (Korea Financial Intelligence Unit) (2) การแยกการดำเนินนโยบายกำกับดูแลสถาบันการเงิน และการปฏิบัติงานของประธานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) และผู้ว่าราชการขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSS)

เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ภายใต้กฎข้อบังคับของการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) และองค์กรที่สนับสนุน (กฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 20684 ประกาศและบังคับใช้เมื่อ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551) คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินและคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และสัญญาซื้อขายล่วงหน้า หน่วยข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของเกาหลี ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และสำนักเลขาธิการก่อตั้งขึ้น เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC)

เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2551 คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ได้เปิดตัวอย่างเป็นทางการด้วยการประกาศการบังคับใช้กฎระเบียบขององค์กรและองค์กรที่สนับสนุนในการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีฉบับที่ 875¹⁵⁷

4.4.5 กฎหมายและพระราชกฤษฎีกา

กฎหมายและพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ภายใต้การแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งบัญญัติเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 โดยคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ก่อตั้งขึ้นจากการบูรณาการหน้าที่และนโยบายของกระทรวงการคลังและ

¹⁵⁷ The Financial Services Commission, (n.d.b), **Organization**, (Retrieved March 9, 2011), from <http://www.fsc.go.kr/eng/ab/ab0301.jsp>

เศรษฐกิจ และคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินในเชิงรุกที่จัดการกับปัญหาสภาพแวดล้อมทางการเงินที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในการรวมกลุ่มธุรกิจทางการเงิน และพัฒนาทางการเงินที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้นจึงมีการแยกการกำหนดนโยบายและหน้าที่ดำเนินการเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบของการบริหารทางการเงินซึ่งจะช่วยวางรากฐานสำหรับความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศเกาหลี

คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (FSC) เป็นผู้รับผิดชอบต่อความมีเสถียรภาพของตลาดการเงิน ประกาศและการแก้ไขกฎระเบียบที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน การอนุมัติและอนุญาตให้มีการก่อตั้ง และการควบรวมของบริษัททางการเงิน และการกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และอื่น ๆ¹⁵⁸

จากการที่ได้ศึกษารูปแบบการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศข้างต้น คือ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้นมาโดยเฉพาะแล้วนั้น พบว่าทำให้ระบบการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพสูงขึ้น มาตรฐานในการกำกับดูแลมีความเหมาะสมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ ความมีอิสระและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวจะส่งผลให้ระบบสถาบันการเงินโดยรวมมีความมั่นคงมากขึ้นอีกด้วย ส่วนเรื่องการแก้ไขปัญหานั้น หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในแต่ละประเทศข้างต้น มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินได้ดี เนื่องจากได้กำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภทในองค์กรเดียวกัน มีการใช้มาตรฐานเดียวกัน มีข้อมูลครบถ้วน และเมื่อสถาบันการเงินเกิดปัญหา หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินของแต่ละประเทศมีอำนาจที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาได้ทันทีทั้งนี้ นอกจากจะทำให้เกิดความมั่นคงมีเสถียรภาพมากขึ้น และมีประสิทธิภาพสูงขึ้นแล้ว ยังสามารถลดต้นทุนการดำเนินงานของหลายหน่วยงานได้อีกด้วย¹⁵⁹

¹⁵⁸ The Financial Services Commission, (n.d.c), **Laws and decrees related to the Financial Services Commission** , (Retrieved March 9, 2011), from <http://www.fsc.go.kr/eng/lr/lr0101.jsp>

¹⁵⁹ โชติชัย สุวรรณภรณ์, วีระชัย บดีพัฒน์, นวพร สุทธาชีพ, หม่อมหลวงพงศรัศนีพร อาภากร และอนันต์ อรรถนันทน์, ภายหลังธันวาคมปีพ: ประเทศไทยควรกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างไร, **มติชนรายวัน**, (28 ธันวาคม 2549), 20.

บทที่ 5

วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขโครงสร้างการกำกับดูแล สถาบันการเงินในประเทศไทย

5.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินของ ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากอดีตถึงปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเดียวที่รับเหมาทำหน้าที่ของรัฐในการดำเนินนโยบายการเงินแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งในระดับสถาบันการเงิน และระดับเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ การประกันเงินฝากของประชาชน การกำกับดูแลสถาบันการเงิน การดูแลระบบการชำระเงิน และการดำเนินนโยบายการเงินมหภาค แต่ปัจจุบันได้มีการแยกหน้าที่การประกันเงินฝากของประชาชน ออกจากอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากขึ้นมาต่างหาก เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงิน¹⁶⁰ ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551¹⁶¹ แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งในยุโรป และเอเชีย ซึ่งมีประสบการณ์ในการแก้ปัญหาสถาบันการเงินมายาวนานนับร้อยปี จะพบว่าหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงิน จะถูกแยกออกจากการบริหารนโยบายการเงินมหภาค โดยที่ธนาคารกลางมีหน้าที่หลักคือการดำเนินนโยบายการเงินในระดับมหภาค เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมวลรวม ส่วนการกำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลที่แยกเป็นอิสระจากธนาคารกลาง ดังจะเห็นได้จากในบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และ

¹⁶⁰ รานี อภิญาวัตร และคณะ, โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อความเป็นธรรม, (ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554), 51-52.

¹⁶¹ พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 33ก, (13 กุมภาพันธ์ 2551), 13.

ประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการแยกหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางของประเทศเหล่านี้ โดยจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นการเฉพาะ

จากรูปแบบโครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีหน้าที่กำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน และหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน¹⁶² อาจก่อให้เกิดความกังวลที่จะเกิดปัญหาต่าง ๆ ได้ ในประเด็นดังที่ผู้เขียนจะวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ในปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงินทั้งระบบ และบทบาทหลักของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในบทที่สามของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่

5.1.1.1 การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน¹⁶³ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ

5.1.1.2 การออกและจัดการธนบัตรของรัฐบาลและบัตรธนาคาร¹⁶⁴

5.1.1.3 การเป็นนายธนาคารของรัฐบาลและสถาบันการเงิน¹⁶⁵

5.1.1.4 การบริหารจัดการสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย¹⁶⁶

5.1.1.5 การจัดตั้งหรือสนับสนุนการจัดตั้งระบบการชำระเงิน¹⁶⁷

5.1.1.6 การกำกับดูแลสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551¹⁶⁸

¹⁶² ในบทวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น

¹⁶³ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 41ก, (3 มีนาคม 2551), มาตรา 8 (2).

¹⁶⁴ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 8 (1).

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8 (4) และมาตรา 8 (5).

¹⁶⁶ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “คำถามคาใจเรื่องการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทยและคำตอบ”, วารสารการเงินการคลัง, 15(46), (กันยายน 2543), 106-116.

¹⁶⁷ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 8 (6).

¹⁶⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 27ก, (5 กุมภาพันธ์ 2551), 1-58.

จะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ยังคงยึดนโยบายของการทำหน้าที่ในฐานะธนาคารกลางและธนาคารเพื่อการพัฒนาตั้งแต่ประมาณ 30 กว่าปีที่แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีหน้าที่ในการปฏิบัติการและหน้าที่กำกับดูแลไปด้วยกัน¹⁶⁹

จากข้อเท็จจริงเหล่านี้ ทำให้ภารกิจหลักที่มีหลากหลายด้านมากเกินไปของธนาคารแห่งประเทศไทย อาจจะไม่สามารถเข้าไปดำเนินการทุกด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะอำนาจในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน และอำนาจกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ จึงไม่ควรที่จะรวมอยู่ในองค์กรเดียว เพราะองค์กรที่ต้องการความเชื่อมั่นจากประชาชนในการบริหารงานภายในองค์กร เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น จึงควรแยกหน้าที่การกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินกับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกจากกัน¹⁷⁰ โดยลดทอนอำนาจหน้าที่ ที่จะกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย¹⁷¹ ซึ่งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

บทบาทการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นั้น คือการตรวจสอบดูว่า สถาบันการเงินเหล่านี้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ มีการทุจริตและฉ้อฉลหรือไม่ และมีความผิดพลาดในการบริหารหรือไม่ ประสิทธิภาพในการกำกับดูแลจะมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็อาจต้องสูญเสียชื่อเสียง และความศรัทธาจากประชาชนไปด้วย ในประการสำคัญ เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถมีส่วนได้เสียทางเศรษฐกิจจากการทำหน้าที่ได้ด้วยการทะเลาะ ในยามที่พบความผิดปกติในสถาบันการเงินบางสถาบัน และการควบคุมเมื่อพบความผิดปกติที่ร้ายแรง ถึงแม้ว่าองค์กรที่จะตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนี้ จะมีโอกาสในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ไม่แตกต่างจากธนาคารแห่งประเทศไทย และมีประสิทธิภาพการทำงานไม่ดีไปกว่าธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่มีโอกาสสูญเสียความน่าเชื่อถือเหมือนกัน แต่ความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยสำคัญยิ่งกว่าความ

¹⁶⁹ สดพร ชินะจิตร์, ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับและควบคุมสถาบันการเงิน, บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2530 เรื่องความมั่นคงของสถาบันการเงิน, (ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), (5-3)-(5-7).

¹⁷⁰ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.), รายงานสรุปและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ: ศสปป., 2547?), 176.

¹⁷¹ พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, มองมุมใหม่: องค์กรกำกับดูแลการเงินกับแบงก์ชาติ, กรุงเทพธุรกิจ, (3 กุมภาพันธ์ 2548), 12.

นำเชื่อถือขององค์กรอื่นใด เพราะความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะกระทบส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายการเงิน การธำรงความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยการโอนงานกำกับดูแลสถาบันไปอยู่หน่วยงานอื่น จึงเป็นเรื่องพึงกระทำ เพราะความน่าเชื่อถือเป็นเกราะป้องกันความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง¹⁷²

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกี่ยวกับรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจว่า ความล้มเหลวในการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสาเหตุหนึ่งของวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540¹⁷³ คือ ความบกพร่องในการควบคุมการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน เมื่อประเทศไทยเปิดวิเทศธนกิจ สถาบันการเงินได้นำเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่ำมาให้กู้ในประเทศ ในการนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ทำการควบคุมการให้สินเชื่อของบริษัทเหล่านี้ให้มีการให้กู้ในธุรกิจที่เกิดประโยชน์แก่สังคมไทย ดังนั้นเงินทุนจำนวนมากจึงถูกจัดสรรให้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นสินเชื่อเพื่อการบริโภค ตลอดจนโครงการที่มีความเสี่ยงสูง เมื่อภาวะเศรษฐกิจถดถอย ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ส่งผลถึงความมั่นคงของสถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังมีความบกพร่องในการควบคุมการดำเนินงาน ตลอดจนกิจการที่มีปัญหา การไม่ใช้อำนาจจัดการกับสถาบันการเงินที่มีฐานะไม่มั่นคงในทันที ทำให้วิกฤตการณ์ทางการเงินขยายตัวออกเรื่อย ๆ ดังเช่น กรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (บีบีซี) ซึ่งมีปัญหานี้สืบจากการให้สินเชื่อจำนวนมาก ส่วนหลักทรัพย์ที่นำมาประกันส่วนใหญ่ราคาต่ำกว่าวงเงินที่ให้ กว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะตรวจสอบพบว่ามีความผิดปกติการดำเนินงาน ปัญหาก็ได้ขยายตัวใหญ่แล้ว นอกจากนี้เมื่อทราบว่าปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มิได้สั่งการให้มีการรายงานการตรวจสอบพิเศษ นอกจากปีละครั้ง เป็นผลให้ความเสียหายในธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การเพิ่มขึ้นตามระยะเวลา¹⁷⁴

¹⁷² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), 102.

¹⁷³ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541), 147-151.

¹⁷⁴ รายละเอียด โปรดดูเพิ่มเติมได้จาก รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ ในภาคผนวก ก.

ความล้มเหลวในการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจแล้วยังส่งผลกระทบต่อธนาคารกลางที่ต้องเสี่ยงที่จะสูญเสียความน่าเชื่อถือ (credibility) หากทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินด้วย¹⁷⁵

5.1.2 ปัญหาจากความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรในธนาคารแห่งประเทศไทย

เนื่องด้วยวิกฤตการณ์เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินเกิดขึ้นหลายครั้ง โดยที่ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ส่วนหนึ่งนั้นเป็นปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดบุคลากรผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่หลากหลายในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะนอกเหนือจากปัญหาที่ต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางการเงินแล้ว ผู้เชี่ยวชาญทางด้านอื่น ๆ ก็มีความสำคัญ เช่น ทางกฎหมาย ที่ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของระบบกระบวนการที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วความรู้หรือขาดผู้ชำนาญในลักษณะนี้อาจทำให้เสียโอกาสที่จะลงโทษผู้กระทำผิดไป รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มิได้มีรายงานการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบอย่างเป็นทางการ ทั้งไม่ปรากฏหลักฐานเป็นที่แน่ชัดว่ามีการสรุปบทเรียนที่ผ่านมาเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาความรู้ถึงแม้ว่าจะมีการสรุปและจัดทำเอกสารก็มีแต่เพียงเอกสารภายในที่สาธารณชนโดยทั่วไปไม่สามารถที่จะรับทราบได้ การแสดงเอกสารต่อประชาชนจึงเป็นแนวทางในการสร้างจรรยาบรรณให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชน แม้ว่าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม¹⁷⁶

5.1.2.1 ความยากลำบากของการจัดสรรบุคลากรในการทำงานและโอกาสที่แตกต่างในการเติบโตในองค์กร

โดยปกติแล้วหน้าที่ของธนาคารกลางจะเป็นการดำเนินนโยบายการเงิน (monetary policy) จึงมีแนวโน้มที่จะว่าจ้างและให้ความสำคัญกับนักเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก จะเห็นได้จากจำนวนบุคลากรที่จบปริญญาเอกที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ว่าจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะทำหน้าที่ในการดำเนินการดำเนินนโยบายการเงินมากกว่า และเนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์มีความชำนาญในการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาค ในขณะที่หน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงิน (supervision function) ต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินทั้งในเชิงธุรกิจ

¹⁷⁵ Goodhart & Schoenmaker, *Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated*, (n.p.: 1995), 47.

¹⁷⁶ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541), 149-150.

การเงิน บัญชี และกฎหมาย ซึ่งเป็นงานคนละด้าน ดังนั้น การให้ความสำคัญ หรือนั่นการว่าจ้างนักเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก รวมทั้งให้นักเศรษฐศาสตร์มาคุมงานกำกับดูแล จึงทำให้เกิดความยากลำบากในการจัดสรรบุคลากรในด้านการกำกับดูแล อีกทั้งอาจจะทำให้ขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และในประเทศที่ธนาคารกลางกำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งรวมถึงธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยนั้น บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านอื่น เช่น ด้านนโยบายการเงิน มีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนและเติบโตมากกว่าบุคลากรด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน อีกทั้งบุคลากรด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงินยังจัดเป็นส่วนน้อย (minority) เนื่องจากบุคลากรในด้านนี้มีจำนวนประมาณ 400-600 คนเท่านั้น จากบุคลากรทั้งหมดประมาณ 4,000 กว่าคน นอกจากนี้ธนาคารกลางในหลายประเทศให้คุณค่า (value) งานนโยบายการเงินมากกว่างานกำกับดูแล เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรเพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกเป็นจำนวนมาก และได้มีการว่าจ้างบุคลากรที่จบปริญญาเอกในองค์กรกว่า 100 คน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะทำหน้าที่ในด้านอื่น ๆ เช่น นโยบายการเงินมากกว่าที่จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลในการจัดสรรบุคลากรและโอกาสการเติบโตที่แตกต่างกันในองค์กร¹⁷⁷

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคุณสมบัติและลักษณะของผู้ที่จะเป็นนายธนาคารกลางกับผู้ที่จะเป็นผู้กำกับดูแลสถาบันการเงินที่ดี น่าจะแตกต่างกัน ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะหาบุคคลคนเดียว ที่จะทำงานให้ดีเด่นได้ทั้งสองด้าน ดังนั้น การมีผู้บริหารสองคนในสององค์กรที่แตกต่างกัน เป็นการแยกความรับผิดชอบที่เด่นชัด และหากการดำเนินงานมีปัญหาในด้านใด ก็สามารถที่จะพิจารณาประเมินผลงาน และหาทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแต่เฉพาะด้านนั้นได้ ไม่มีผลกระทบถึงระบบการเงินหรือการเมืองมากเท่ากับเมื่องานรวมอยู่กับบุคคลคนเดียว

5.1.3 การขาดความสมดุลของการให้น้ำหนักความสำคัญในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ในประเทศที่ธนาคารกลางทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินมักให้น้ำหนักความสำคัญทางด้านความมั่นคงของธุรกิจสถาบันการเงิน (prudential) มากกว่าการพัฒนาธุรกิจการเงิน (market conduct) สาเหตุเพราะธนาคารกลางให้ความสำคัญกับการรับผิดชอบ (accountability) กับการที่สถาบันการเงินล้มมากกว่าการที่สถาบันการเงินไม่มีการพัฒนา (การพัฒนาของสถาบันการเงินจัดเป็นเรื่องรอง) ซึ่งในส่วนของประเทศไทยเอง ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ให้ความสำคัญทางด้านความมั่นคงของธุรกิจสถาบันการเงินมากกว่าการพัฒนาธุรกิจการเงิน จะเห็นได้จากนโยบายที่ผ่าน

¹⁷⁷ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 236.

มาที่มุ่งเน้นการจำกัดบทบาท ขอบเขตความสามารถในการประกอบธุรกิจ ทำให้ธุรกิจการเงินของประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาเพื่อแข่งขันกับต่างประเทศได้เท่าที่ควร ทำให้ไม่เกิดนวัตกรรมของธุรกรรมและไม่เกิดผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ ในการดึงดูดการออมและการลงทุนทำให้ตลาดการเงิน (financial market) ขาดความลึกและองค์ประกอบที่หลากหลาย ไม่ส่งเสริมให้เกิดการเติบโตในตลาดการเงินเท่าที่ควร ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ควรที่จะเน้นเรื่องการพัฒนาธุรกิจและให้ความสำคัญกับผู้ออม ผู้ลงทุน อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาตลาดการเงินด้วย¹⁷⁸ ปัญหาเรื่องนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดอ่อนอันสำคัญยิ่งของธนาคารแห่งประเทศไทย แม้กระทั่งอดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ท่านชวลิต ฐนะชานันท์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “ฝ่ายกำกับและตรวจสอบควรปรับปรุงการทำงานให้ทันเกม ไม่ใช่ตามหลังเอกชน ต้องเรียนรู้นวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ เพื่อที่จะได้ออกกฎควบคุมภาคเอกชนได้ทัน่วงที” ดังนั้น ด้วยความเคารพอย่างสูง ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาธุรกิจการเงินด้วย เนื่องจากในปี พ.ศ. 2558 นี้ จะมีการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) จึงควรปรับปรุงงานด้านการกำกับดูแลให้สามารถรองรับธุรกรรมการเงินใหม่ ๆ เพื่อสามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินของต่างประเทศได้

อีกทั้งยังมีเหตุผลต่าง ๆ หลายประการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ หน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์นี้ อาจจะทำให้เกิดการขัดแย้งในด้านการเกี่ยวข้องกับการใช้นโยบาย เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยอาจให้เงินกู้แก่ธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาทางการเงิน ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจต้องการรัดเข็มขัด และการแยกหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์จะทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความอิสระมากขึ้นในทางปฏิบัติ เนื่องจากประสิทธิภาพในการกำกับดูแลนั้น มีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย หากมีธนาคารพาณิชย์ใดต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเงินก็จะทำให้ธนาคารกลางอาจจะต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือไปด้วย¹⁷⁹ รวมถึงประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายการเงินควบคู่กับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

จากหลักฐานเชิงประจักษ์พบว่า ประเทศที่ธนาคารกลางทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินควบคู่กับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ส่วนใหญ่จะมีอัตราเงินเฟ้อสูงกว่าประเทศที่ธนาคารกลางทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงินเพียงอย่างเดียว เนื่องจากการทำหน้าที่ทั้งสองอย่างควบคู่กันจะทำให้

¹⁷⁸ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 236-237.

¹⁷⁹ Eijffinger & Haan, *The Political Economy of Central-Bank Independence*, (New Jersey: Princeton University Press, 1996), 46-48.

ให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดน้อยลง เนื่องจากอาจเกิด Conflict of Interest ในองค์กรขึ้น จากการมีอำนาจทั้งสองฝ่าย¹⁸⁰ ตัวอย่างเช่น ธนาคารกลางอาจยับยั้งหรือชะลอการขึ้นดอกเบี้ย เพราะเกรงผลกระทบต่อผลการตรวจสอบสถาบันการเงิน อันเนื่องมาจากสถานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่อ่อนแอลง ถึงแม้ว่านโยบายการเงินนั้นจะเป็นนโยบายที่ดีและเหมาะสมในขณะนั้น ซึ่งเป็นการทำให้อัตราเงินเพื่อเพิ่มสูงขึ้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ข้อมูลเชิงประจักษ์ของงานวิจัยที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ธนาคารกลางที่ดำเนินนโยบายการเงินควบคู่ไปกับการตรวจสอบสถาบันการเงิน กลับไม่นำประโยชน์จากการมีข้อมูลของสถาบันการเงินมาใช้เพื่อส่งเสริมการดำเนินนโยบายการเงินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งที่เป็นเหตุผลหนึ่งที่ ธนาคารกลางใช้อ้างอิงเพื่อสามารถดำเนินนโยบายการเงินควบคู่ไปกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน¹⁸¹ อีกทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดปัญหาพฤติกรรมเสี่ยงทางจริยธรรม (moral hazard) เพราะการที่ธนาคารกลางมีภาระความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน จะทำให้สาธารณชนเข้าใจว่าธนาคารกลางพร้อมที่จะให้เงินสนับสนุนสถาบันการเงินเมื่อเกิดปัญหา ซึ่งเป็นการเพิ่มความเสี่ยงและลดการเฝ้าระวังการตรวจสอบสถาบันการเงินของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้และผู้ลงทุน

5.1.4 แนวโน้มที่ชัดเจนของการมุ่งเน้นบทบาทหลักที่ควรทำของธนาคารกลาง และการลดบทบาทงานด้านอื่น รวมทั้งการพยายามรักษาอำนาจของธนาคารกลาง¹⁸²

มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่าธนาคารกลางของแต่ละประเทศจะลดบทบาทเรื่องการกำกับดูแลสถาบันการเงินลง และที่ผ่านมามีหลายประเทศที่ได้ลดบทบาทของธนาคารกลางโดยการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางเสร็จสิ้นแล้ว ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศจีน เป็นต้น ซึ่งประเทศสหราชอาณาจักรได้มีการแยกองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544¹⁸³ และอดีตประธานองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศสหราชอาณาจักร (Financial Services Authority: FSA) ซึ่งใน

¹⁸⁰ ชวินทร์ ลีนะบรรจง, การกำกับดูแลสถาบันการเงิน: รวมหรือแยกกันกำกับ?, เศรษฐศาสตร์การเงิน การคลัง และระหว่างประเทศ การประชุมวิชาการระดับชาตินักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 4 หัวข้อ “การพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียน (ASEAN Economic Development)”, (ม.ป.ท.: 2551), 7.

¹⁸¹ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 237.

¹⁸² สันติ อธิพัฒน์ และคณะ, โครงการวิจัยที่ 6 เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2544), 3-6.

¹⁸³ Financial Services Authority, **History**, (Retrieved August 26, 2011), from <http://www.fsa.gov.uk/about/who/history>

ขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารกลางด้วย ได้สนับสนุนแนวคิดนี้ โดยเปิดเผยภายหลังว่า การแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทำให้การดำเนินนโยบายการเงิน (monetary policy) ของธนาคารกลาง (bank of england) และการกำกับดูแลสถาบันการเงินโดย Financial Services Authority มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹⁸⁴ นอกจากนี้ ผู้ว่าการคนใหม่ของธนาคารกลางแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (Ben S. Bernanke) ก็มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนแนวความคิดนี้เช่นกัน เนื่องจากเห็นว่าธนาคารกลางควรให้ความสำคัญสูงสุดกับการดำเนินนโยบายการเงิน โดยดูแลรักษาอัตราเงินเฟ้อให้เหมาะสมเพียงอย่างเดียว ส่วนการกำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นเรื่องรองที่มีหน่วยงานกำกับดูแลอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าแนวโน้มของกระแสโลกในปัจจุบันได้พยายามที่จะลดบทบาทของธนาคารกลางลง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วธนาคารกลางเองก็ยังคงต่อต้านการแยกอำนาจการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เนื่องจากต้องการรักษาสถานะอำนาจของตัวเองไว้ (status quo) ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ ต้องใช้เวลาในการผลักดันการดำเนินการเพื่อแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางเป็นระยะเวลาถึงสามปี ส่วนในประเทศเกาหลีใต้ ประธานาธิบดีต้องใช้อำนาจเด็ดขาดในการแยกหน้าที่กำกับดูแลออกจากธนาคารกลาง (bank of korea) นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินเพียงองค์กรเดียวจะช่วยจัดปัญหาในเรื่องการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ (turf fight) การปิดความรับผิดชอบและความซ้ำซ้อนในการกำกับดูแลสถาบันการเงินได้อีกด้วย

อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ IMF และธนาคารโลก มีหลายประเด็นที่เสนอให้มีการปรับปรุง อาทิ การทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินยังไม่มีกฎหมายที่รองรับชัดเจน ต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายของไทย เพื่อให้สามารถรองรับพัฒนาการของธนาคารที่รุคหน้าไปมาก นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการแยกบทบาทการกำกับดูแลสถาบันการเงินระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและแก้ไขปัญหาของธนาคารพาณิชย์ได้ทันทั่วทั้ง¹⁸⁵

¹⁸⁴ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 238.

¹⁸⁵ ธนาคารโลกแนะแยกอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงิน, (1 กุมภาพันธ์ 2550), ผู้จัดการออนไลน์, สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2554 จาก <http://www2.manager.co.th/Business/ViewNews.aspx?NewsID=95000000>

5.2 โครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการที่ได้ศึกษารูปแบบการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ จะเห็นได้ว่าประเทศดังกล่าวนี้มีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้นมาโดยเฉพาะ ประเทศสหราชอาณาจักรมีการรวมหน่วยงานกำกับดูแลที่มีความเข้มข้นมากที่สุด โดย Financial Services Authority (FSA) ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2543-2544 ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินและธุรกรรมทางการเงินทั้งหมด โดยธนาคารกลางแห่งอังกฤษทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายการเงินเท่านั้น มิได้ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างเช่นธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งการกำกับดูแลภาคการเงินของอังกฤษจะอยู่ในกรอบความตกลงร่วมกันระหว่าง Financial Services Authority กระทรวงการคลัง และธนาคารกลางของอังกฤษ โดยธนาคารกลางจะควบคุมดูแลให้ระบบการเงินโดยรวมมีเสถียรภาพ และมี Financial Services Authority ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งทำให้สามารถทำงานใกล้ชิดกับองค์กรกำกับดูแลของต่างประเทศได้ ส่วนประเทศเกาหลีใต้ ที่ก่อนหน้านี้จะมีการปรับโครงสร้างระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศนั้น ได้มีลักษณะโครงสร้างคล้ายกับประเทศไทย คือมีการคานอำนาจระหว่างกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจกับธนาคารกลาง และมีหน่วยงานในการกำกับดูแลสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ แยกออกจากกัน แต่ภายหลังได้มีการรวมหน่วยงานการกำกับดูแลเข้าด้วยกัน เหลือเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น ซึ่งสาเหตุที่ประเทศเกาหลีใต้ตัดสินใจปรับปรุงแก้ไขระบบการกำกับดูแลภาคการเงินของตัวเอง เนื่องจากภายหลังที่ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 แล้ว รัฐบาลประเทศเกาหลีใต้ได้เล็งเห็นถึงปัญหาความบกพร่องของระบบการกำกับดูแลที่ผ่านมา จนในที่สุดเมื่อ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 ประเทศเกาหลีใต้ได้รวมเอาองค์กรกำกับดูแลที่มีอยู่เดิมทั้ง 4 หน่วยงาน ยุบรวมเข้าด้วยกัน โดยให้กระทรวงการคลัง และเศรษฐกิจแห่งเกาหลีมีอำนาจในการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เหตุผลที่สำคัญของการเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศต่าง ๆ ข้างต้น คือ ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการคุ้มครองและพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้บริโภค ผู้ฝากเงิน ผู้ลงทุน และประชาชนทั่วไป ซึ่งรูปแบบที่กล่าวมาข้างต้นนี้ พบว่าทำให้ระบบการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพสูงขึ้น มาตรฐานในการกำกับดูแล มีความเหมาะสมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ ความมีอิสระและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว จะส่งผลให้ระบบสถาบันการเงินโดยรวมมีความมั่นคงมากขึ้นด้วย ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าระบบดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ยังมีลักษณะของอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินและอำนาจกำหนดนโยบายการเงินควบคู่ไปในองค์กรเดียวกัน จาก

การคาดหมายของหลายประเทศว่า วิกฤตการณ์ทางการเงินจะมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มที่พัฒนาแล้ว จึงได้มีการปฏิรูปองค์กร และเครือข่ายต่าง ๆ อย่างถอนรากถอนโคน ซึ่งแนวคิดการจัดตั้งองค์กรรูปแบบนี้เชื่อว่า จะสามารถป้องกันการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินข้ามเครือข่ายสถาบันการเงินเหล่านี้ได้ดีกว่า (prevention of regulatory arbitrage) ทั้งนี้ เพราะสถาบันการเงินต่างๆ ในปัจจุบันได้เปลี่ยนรูปแบบการทำธุรกิจทางการเงินอย่างมากมาในทุกรูปแบบ ในลักษณะที่เรียกว่า All Finance Conglomerate Holding ซึ่งทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบที่ใช้รูปแบบแยกหน้าที่แยกองค์กรอย่างในประเทศไทยในปัจจุบันได้¹⁸⁶ ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางให้มีการพิจารณาดำเนินการบนพื้นฐานของการกำกับดูแลในปัจจุบัน แล้วปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในบางประเด็น เพื่อให้สามารถนำข้อดีของแนวคิดในการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างธนาคารพาณิชย์ออกจากกำหนดยุทธศาสตร์การเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยมาใช้ให้เหมาะสม และมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแลสถาบันการเงินในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งมีรูปแบบองค์กร โดยสังเขปดังนี้

5.2.1 รูปแบบองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

โครงสร้างขององค์กร

ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน รายงานการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีผ่านกระทรวงการคลังซึ่งจากการศึกษาของต่างประเทศส่วนใหญ่ก็จะกำหนดให้รายงานต่อกระทรวงการคลังเช่นกัน

5.2.2 แนวทางในการจัดตั้ง

5.2.2.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร

วัตถุประสงค์หลักขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน คือ กำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้ ไม่ว่าจะเป็น Financial Services Authority ของประเทศสหราชอาณาจักร, Financial Services Agency ของ

¹⁸⁶ คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.), รายงานสรุปและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ, (กรุงเทพฯ: ศสปป., 2547?), 176.

ประเทศญี่ปุ่น และ The Financial Services Commission ของประเทศเกาหลีใต้ ก็เช่นกัน ส่วนชื่อขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าควรเรียกชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน” หรือชื่อภาษาอังกฤษ คือ “Financial Services Committee Office”

5.2.2.2 คณะกรรมการเตรียมการ

จะถูกจัดตั้งขึ้น โดยการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีเพื่อดูแลในรายละเอียด ส่วนการเตรียมการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เช่น กำหนดโครงสร้างภายในองค์กร กฎระเบียบข้อบังคับภายในองค์กร ผลตอบแทนของเจ้าหน้าที่ เตรียมเสนอร่างกฎหมายฉบับรอง เป็นต้น ทั้งนี้คณะกรรมการชุดนี้จะประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประธานสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยตัวแทนแต่ละคนจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามแผนต่อไป โดยคณะกรรมการชุดนี้จะสิ้นสุดก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้

5.2.2.3 งบประมาณ

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้นงบประมาณค่าใช้จ่ายของหน่วยงานนี้ไม่ควรพึ่งพางบประมาณประจำปีของแผ่นดิน อย่างไรก็ตามในระยะเริ่มต้นทุนประเดิมควรเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง และสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินจะมีรายได้ส่วนหนึ่งมาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการประกอบธุรกิจรายปีจากสถาบันการเงิน ค่าธรรมเนียมการตรวจสอบ (on site) นอกจากนี้ อาจกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรเงินจำนวนหนึ่งให้เป็นรายปีที่ได้ ซึ่งจากการศึกษาของต่างประเทศ พบว่าประเทศส่วนใหญ่ที่มีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินจะมีรายได้หลักมาจากสถาบันการเงิน

5.2.2.4 บุคลากร

ในระยะเริ่มแรกบุคลากรของหน่วยงานใหม่นี้สามารถโอนมาจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินอยู่แล้ว อีกทั้ง ประเทศไทยมีบุคลากรที่มีความรู้ด้านการเงิน การบัญชี กฎหมายจำนวนมาก ประกอบกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ในประเทศผลิตบุคลากรในด้านนี้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่เป็นการยากในการจะจัดหาบุคลากรดังกล่าว

5.2.2.5 โอนสายงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

กล่าวคือ สายนโยบายสถาบันการเงิน และสายกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในบทวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะ

สถาบันการเงินกลุ่มธนาคารพาณิชย์เท่านั้น ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการดัดแปลงนโยบายสถาบันการเงินและสายกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยมาอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินนี้ รวมถึงดึงบุคลากรในปัจจุบันที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับส่วนงานนี้ย้ายมายังองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ และมีการสรรหาบุคลากรใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพิ่มเติมตามความเหมาะสมในภายหลัง เพื่อดำเนินการกำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีเครือข่ายบริษัทลูกเป็นจำนวนมาก แต่ธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดก็ถูกกำกับดูแลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าจึงเป็นข้อดีของการดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวนี้ เนื่องจากจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นน้อยที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อความต้องการในการกำกับดูแลที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นได้ และขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินควบคู่กับการดำเนินนโยบายการเงิน หลังจากนั้นจึงค่อยให้มีการพัฒนารูปแบบองค์กร ไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้นมาเป็นการเฉพาะต่อไป

5.2.2.6 การดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านกฎหมายมี 2 เรื่องที่ต้องดำเนินการในเบื้องต้น ประการแรก คือ การตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน รวมทั้งให้อำนาจในการกำกับดูแลสถาบันการเงินในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ ประการที่สอง คือ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย, พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 อีกทั้งการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินจะมีโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่จะออกใหม่ โดยคำนึงถึงหลักการที่จำเป็นสำหรับสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน 3 ประการ คือ หลักความเป็นอิสระ (independence) หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักความรับผิดชอบ (accountability) กล่าวคือ

1. หลักความเป็นอิสระในการบริหารงาน
2. หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใส เป็นคำศัพท์ที่ให้แง่มุมในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน¹⁸⁷ ประชาชนทั่วไปก็สามารถตรวจสอบ

¹⁸⁷ วิชา มหาคุณ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: การเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2552), 13.

ติดตาม ประเมินผล การทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินสามารถติดตามตรวจสอบได้ในทุกด้าน เช่น รัฐสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และประชาชน

3. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหา การบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง¹⁸⁸ เมื่อมีเรื่องเกิดขึ้น หรือเมื่อหน่วยงานได้ตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วต้องสามารถชี้แจงต่อผู้ที่ตนอยู่ในการควบคุมดูแลและต้องรับผิดชอบในการกระทำตลอดจนผลของการกระทำหรือการตัดสินใจนั้น ๆ ประชาชนทั่วไปก็สามารถตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

การตั้งข้อสังเกตต่าง ๆ จากสังคมภายนอกที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเป็นไปตามหลักปกติ ภายใต้สังคมประชาธิปไตย ที่องค์กรประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบ (accountability) หน่วยงานต่าง ๆ ได้ ผู้เขียนเห็นว่าไม่ใช่เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด ยิ่งนึกถึงคำว่า ความโปร่งใส (transparency) ด้วยแล้วยิ่งชัดเจน ศาสตราจารย์แห่งการบริหารว่าด้วยการพัฒนาประเทศสมัยใหม่ หน่วยงานหลักทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จะต้องมีความโปร่งใสภายใต้การตรวจสอบได้ของสังคม แต่ย่อมแน่นอนที่สุดว่าคงจะต้องมีการกำหนดขอบเขตความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ให้ชัดเจน และเหมาะสมว่าจุดไหนคือจุดแห่งคุณภาพที่เหมาะสม ซึ่งขณะนี้สังคมไทยกำลังเรียนรู้จากการลองผิดลองถูกอยู่ในเวลานี้ และก็จะพัฒนาให้ดีขึ้นในอนาคต

5.2.2.7 หน้าที่การกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์จะโอนไปอยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีอำนาจในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินและระบบการชำระเงินต่อไปเช่นเดิม โดยจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

5.2.3 รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

5.2.3.1 การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลการดำเนินงาน ควรอยู่ในรูปของคณะกรรมการ¹⁸⁹ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการขององค์กรและมีอิสระในการกำกับดูแล โดยมีจำนวนประมาณ 9 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (standing committees) ซึ่งมาจากหน่วยงาน

¹⁸⁸ วิชา มหาคุณ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: การเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2552), 14.

¹⁸⁹ รายละเอียด โปรดดูเพิ่มเติมได้จาก แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ในภาคผนวก ข.

หลักที่รับผิดชอบ เรื่องระบบการเงิน เสถียรภาพทางการเงินของประเทศ และความมั่นคงของประเทศ 4 ท่าน ซึ่งมาจากหน่วยงานดังนี้ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันประกันเงินฝาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการที่เหลือ แต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญจากภาคอุตสาหกรรมการเงิน หรือสถาบันการศึกษา สมาคมวิชาชีพ เช่น ผู้สอบบัญชี ผู้บริหารจากองค์กรอิสระที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสังคม เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ผู้เขียนเห็นด้วยกับงานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจกระทรวงการคลังที่เสนอ ให้แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งจากการศึกษา พบว่าคณะกรรมการหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินในต่างประเทศที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 นั้น ส่วนใหญ่จะมีประมาณ 9-12 คน

5.2.3.2 การแต่งตั้งและคุณสมบัติของประธานองค์กร

คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินในกรณีที่จะต้องมีการแต่งตั้งประธานของ สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะ หนึ่ง คณะกรรมการคัดเลือกดังกล่าว ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเลขาธิการสำนักงาน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเกี่ยวข้องโดยตรง กับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

กรรมการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์ หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง และในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการคัดเลือก

5.2.3.3 วาระการดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งของประธานองค์กร

ประธานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งได้อีกไม่เกินหนึ่งวาระ เนื่องจากผู้เขียน ได้ ศึกษากรณีการแต่งตั้งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว เห็นว่า วาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว มีความเหมาะสม และทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทาง การเมือง ดังนั้น ผู้เขียนจึงนำรูปแบบดังกล่าวมาปรับใช้กับประธานองค์กรของสำนักงาน คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ส่วนการพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ประธานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1. ตาย

2. ลาออก

3. ประธานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1) มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอชื่อ เพื่อทรงแต่งตั้ง

2) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

3) เป็นบุคคลถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์หรือเคยถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์

4) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

5) เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง

6) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

7) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

8) เป็นกรรมการ หรือดำรงตำแหน่งใดในสถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

9) เป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียอย่างมีนัยสำคัญในนิติบุคคลซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

4. คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือทุจริตต่อหน้าที่

5. คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี หรือการเสนอของรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพราะบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือหย่อนความสามารถโดยมติดังกล่าวต้องแสดงผลในการให้ออกอย่างชัดเจน

5.2.3.4 อำนาจหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน¹⁹⁰ รวมถึงการให้และเพิกถอนใบอนุญาตแก่สถาบันการเงิน ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งมีดังนี้

1. กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน
2. กำหนดนโยบายการเปิดและปิดสาขาสถาบันการเงิน
3. กำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
4. เสนอความเห็นหรือข้อเสนอนี้เกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินรายใหม่ หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน
5. กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน
6. ติดตามการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในการเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน และการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

5.2.3.5 สายงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน กล่าวคือแบ่งเป็น 2 ส่วน ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

1. สายนโยบายสถาบันการเงิน
- มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และออกกฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงินและกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

สายนโยบายสถาบันการเงิน ประกอบด้วย 2 ฝ่ายงาน คือ

1) ฝ่ายนโยบายความเสี่ยง

มีหน้าที่กำหนดนโยบายและออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงของสถาบันการเงิน ทั้งด้านความเสี่ยง และธรรมาภิบาล เพื่อยกระดับมาตรฐานการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ยังกำหนดนโยบายและออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น ธุรกิจบัตรเครดิต ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล เป็นต้น

¹⁹⁰ สถาบันการเงินในที่นี้ หมายถึง ธนาคารพาณิชย์ เท่านั้น

2) ฝ่ายกลยุทธ์สถาบันการเงิน

มีหน้าที่วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เพื่อดูแลความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน อาทิ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และผลักดันให้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายสถาบันการเงิน นอกจากนี้ ยังกำหนดนโยบายการเจรจาเปิดตลาดภาคการธนาคารในเวที World Trade Organization (WTO) และทวิภาคีต่าง ๆ ตลอดจนประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ หรือธนาคารกลางในต่างประเทศ และส่งเสริมความน่าเชื่อถือในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

2. สายกำกับสถาบันการเงิน

มีหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบ วิเคราะห์และติดตามฐานะการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินเป็นรายสถาบัน รวมทั้งพิจารณาคำขออนุญาตต่าง ๆ และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการหรือปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย

สายกำกับสถาบันการเงิน ประกอบด้วย 7 ฝ่ายงาน คือ

1) ฝ่ายวางแผนและพัฒนา

มีหน้าที่กำหนดกลยุทธ์ของส่วนงาน จัดทำแผนงานและงบประมาณประจำปี ให้สอดคล้องกับกลยุทธ์และเป้าหมายหลักของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน จัดทำแผนการตรวจสอบสถาบันการเงิน พัฒนาแนวทางในการกำกับ วิเคราะห์ และตรวจสอบสถาบันการเงิน ตลอดจนพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ตรวจสอบให้เป็นที่ยอมรับ

2) ฝ่ายกำกับสถาบันการเงิน

มีหน้าที่กำกับดูแลและพิจารณาคำขออนุญาตต่าง ๆ ตลอดจนหนังสือหารือของสถาบันการเงิน รวมทั้งติดตามดูแลการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินดังกล่าวให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ของทางการ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่พิจารณาคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์รายใหม่ด้วย

3) ฝ่ายตรวจสอบความเสี่ยงและเทคโนโลยีสารสนเทศ

มีหน้าที่กำกับตรวจสอบการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงินทำการประเมินเครื่องมือที่สถาบันการเงินใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยเฉพาะเครื่องมือที่มีความซับซ้อน ตลอดจนพัฒนาแนวทางการกำกับตรวจสอบแบบความเสี่ยงให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสากล นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่กำกับตรวจสอบ วิเคราะห์และติดตามการดำเนินงานและการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของสถาบันการเงินอีกด้วย

4) ฝ่ายวิเคราะห์และติดตามฐานะ

มีหน้าที่วิเคราะห์ฐานะ และติดตามฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินเป็นรายสถาบันเสนอแนะแนวทางดำเนินการกับสถาบันการเงินที่อยู่ระหว่างแก้ไขปัญหาระหว่างการดำเนินงานพิจารณาและดำเนินการประสานงานเรื่องร้องเรียนที่มีต่อสถาบันการเงิน

5) ฝ่ายตรวจสอบ 1 และฝ่ายตรวจสอบ 2

มีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารความเสี่ยง และฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ทางการกำหนดไว้ หรือเพื่อสนับสนุนข้อมูลแก่ส่วนงานอื่น รวมถึงติดตามและตรวจสอบการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินโดยไม่ได้รับอนุญาต และธุรกิจการเงินนอกระบบ

ซึ่งสรุปได้ว่า โครงสร้างองค์กรภายในสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินนั้น นอกจากจะมีลักษณะโครงสร้างแบ่งเป็นการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังต้องมีส่วนของทีมที่ทำงานร่วมกัน และเป็นหน่วยงานสนับสนุน โดยต้องมีทั้งหมด 3 ส่วนที่สำคัญ คือ กลุ่มที่ 1 ดูแลด้านการประสานงานระหว่างส่วนในเรื่องนโยบายการกำกับดูแลตลาดการเงิน และการประสานงานและความร่วมมือระหว่างประเทศ กลุ่มที่ 2 ดูแลเรื่องการประสานงานและทำงานร่วมกับสถาบันประกันเงินฝาก การคุ้มครองผู้บริโภค และที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และกลุ่มที่ 3 ดูแลเกี่ยวกับอาชญากรรมทางการเงินระหว่างประเทศ การฟอกเงิน ธุรกิจการเงินนอกระบบและผู้ประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

5.2.3.6 การกำหนดโทษ

สำหรับการกำหนดโทษจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และบทกำหนดโทษต่าง ๆ จะต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อให้อำนาจแก่องค์กรนั้น รวมถึงความรับผิดชอบต่าง ๆ ด้วย

5.2.4 แนวทางในการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมา เพื่อใช้บังคับและเพื่อรองรับหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ในการทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน¹⁹¹ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ ควรประกอบด้วยรายละเอียดสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

¹⁹¹ รายละเอียด โปรดดูเพิ่มเติมได้จาก ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน พ.ศ... ในภาคผนวก ง.

5.2.4.1 กฎหมายที่จะตราขึ้นมาใช้บังคับในกรณีดังกล่าวข้างต้น ชื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน พ.ศ.....

5.2.4.2 ในพระราชบัญญัตินี้ “สถาบันการเงิน” หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์ “ประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า ประธานสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

“รองประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า รองประธานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

5.2.4.3 ให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน”

ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และจะตั้งสาขา หรือสำนักงานตัวแทนขึ้น ณ ที่ใดในราชอาณาจักรก็ได้ และเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วจะตั้งสาขา หรือสำนักงานตัวแทนขึ้นนอกราชอาณาจักรก็ได้

5.2.4.4 สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีวัตถุประสงค์หลัก คือ กำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมถึงการให้และเพิกถอนใบอนุญาตแก่สถาบันการเงิน ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหัวข้อที่ 5.2.3.4 ดังข้างต้นที่กล่าวมาแล้ว

5.2.4.5 กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

5.2.4.6 ให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ประกอบด้วย คณะกรรมการจำนวน 9 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (standing committees) ซึ่งมาจากหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ เรื่องระบบการเงิน เสถียรภาพทางการเงินของประเทศ และความมั่นคงของประเทศ 4 ท่าน ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันประกันเงินฝาก และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนคณะกรรมการที่เหลือแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญจากภาคอุตสาหกรรมการเงิน หรือ

สถาบันการศึกษา สมาคมวิชาชีพ เช่น ผู้สอบบัญชี ผู้บริหารจากองค์กรอิสระที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสังคม เป็นต้น

5.2.4.7 ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างลง เว้นแต่วาระของกรรมการจะเหลือน้อยกว่าเก้าสิบวัน และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เมื่อครบกำหนดตามวาระข้างต้นแล้ว หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอาจพ้นจากตำแหน่งได้ ก็ต่อเมื่อ

1. ตาย
2. ลาออก
3. อายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด
5. ขาดการประชุมคณะกรรมการเกินสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร
6. รัฐมนตรีให้ออกตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

เนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง โดยต้องแสดงเหตุผลในการให้ออกอย่างชัดเจน

5.2.4.8 การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ามีรองประธานมากกว่าหนึ่งคน ให้รองประธานที่มีอาวุโสสูงสุดในที่ประชุมเป็นประธานในที่ประชุม แต่ถ้าทั้งประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุม ให้เลื่อนการประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

5.2.4.9 ในการประชุมคณะกรรมการ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาให้แจ้งให้ที่ประชุมคณะกรรมการ แล้วแต่กรณีทราบการแจ้งการ

พิจารณา และการมีคำสั่งเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมได้เสียของประธานกรรมการหรือกรรมการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

5.2.4.10 ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง

หากยังมีได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ให้กรรมการในคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงเจ็ดคน

5.2.4.11 ในกรณีที่จะต้องมีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการดังกล่าว

ในคณะกรรมการให้ประธานคณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการคัดเลือกให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรรมการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง และในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการคัดเลือก ให้ประธานกรรมการคัดเลือกและกรรมการคัดเลือกได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด และให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการคัดเลือกกำหนดระเบียบว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการคัดเลือก การเสนอชื่อ การพิจารณา และการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

โดยระเบียบดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการระบุข้อมูลเกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ และลักษณะการมีส่วนร่วมได้เสียของผู้ทรงคุณวุฒิที่อาจขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างเพียงพอ เพื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกจะดำเนินการพิจารณาคัดเลือกได้

ระเบียบนี้ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปแม้คณะกรรมการคัดเลือกที่กำหนดระเบียบ ดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งแล้วการแก้ไขเพิ่มเติม การยกเลิก หรือการกำหนดระเบียบขึ้นใหม่ จะกระทำได้อีกแต่โดยคณะกรรมการคัดเลือกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้คณะกรรมการคัดเลือกเปิดเผยระเบียบที่กำหนดขึ้นนี้ในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

5.2.4.12 การประชุมของคณะกรรมการคัดเลือกต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการคัดเลือกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

คณะกรรมการคัดเลือกทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อการดำเนินการคัดเลือก และแต่งตั้งบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วแต่กรณีเสร็จสิ้น

5.2.4.13 การแต่งตั้งและคุณสมบัติของประธานสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินเป็นไปตามหัวข้อที่ 5.2.3.2 และ หัวข้อที่ 5.2.3.3 ดังข้างต้นที่กล่าวมาแล้ว

การแต่งตั้งประธานสำนักงาน เพื่อดำรงตำแหน่งตามวาระให้คณะกรรมการคัดเลือกเสนอรายชื่อบุคคลดังกล่าวตามที่ได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติไว้ข้างต้น ต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนครบวาระเป็นเวลาอย่างน้อยเก้าสิบวัน ในกรณีที่ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการคัดเลือกพ้นจากตำแหน่งเมื่อการคัดเลือกและแต่งตั้งประธานสำนักงานเสร็จสิ้น

5.2.4.14 การกำกับดูแลให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

เพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพทางระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และประธานสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน อาจจัดให้มีการหารือร่วมกันเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมก็ได้

ในกรณีที่มีเหตุการณ์อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทางการเงิน หรือของระบบสถาบันการเงิน ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน รายงานข้อเท็จจริง และประเมินผลกระทบหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโดยเร็ว เพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทางการเงิน หรือของระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีอาจให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน รายงานข้อเท็จจริง วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาก็ได้

5.2.4.15 การบัญชี การตรวจสอบ การสอบบัญชี และการรายงาน

ปีการเงินของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้เป็นไปตามปฏิบัติ

การบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ให้จัดทำตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป เว้นแต่ คณะกรรมการจะกำหนดเฉพาะเรื่องเป็นอย่างอื่นโดยทั่วไป

ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน แต่งตั้ง ไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินห้าคน ซึ่งต้องมาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน อย่างน้อยสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากบุคคลภายนอกอย่างน้อยหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการตรวจสอบกิจการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และรายงานต่อคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และรัฐมนตรีเป็นรายไตรมาส

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

5.2.4.16 บทกำหนดโทษได้กล่าวมาแล้วตามหัวข้อที่ 5.2.3.5 ข้างต้น

5.2.5 แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กล่าวคือ ต้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 8 (7) โดยตัดหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินออก และตัดในส่วนที่ 3 ซึ่งว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ตั้งแต่มาตรา 28/9, มาตรา 28/10, มาตรา 28/11 และมาตรา 28/12 โดยยกไปไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินแทน รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยเปลี่ยนเป็นให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าวแทน เช่น ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ว่า การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต จากเดิมให้ขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ให้เปลี่ยนเป็นขอรับใบอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่แทน, มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ว่า การจัดตั้ง หรือย้ายสำนักงานใหญ่ หรือสาขา หรือการเลิกสาขาของสถาบันการเงินต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ซึ่งในมาตรา 13 นี้ ให้มีการ

แก้ไขปรับปรุงจากที่ต้องขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ ให้ขออนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินแทน ส่วนมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ว่า การตั้งสำนักงานผู้แทนของสถาบันการเงินในต่างประเทศ และการตั้งสำนักงานผู้แทนของสถาบันการเงินต่างประเทศในประเทศไทยจะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องปฏิบัติตามก็ได้ สำหรับมาตรานี้ก็เช่นกันให้เปลี่ยนจากการขออนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทยในการตั้งสำนักงานผู้แทนดังกล่าวมาขออนุญาตต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินแทน ดังนี้ เป็นต้น

5.2.6 วิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสีย ในการแยกหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ที่ต้องรับผิดชอบนโยบายการเงินที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการมอบหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยนั้น อาจจะสร้างความขัดแย้งเชิงนโยบาย และปัญหาอื่นๆได้ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นจึงควรมีการแยกหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลดีและผลเสีย ดังต่อไปนี้

5.2.6.1 ข้อดีของการแยกโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายการเงิน และกำกับดูแลตรวจสอบสถาบันการเงินออกจากกัน เป็นการแยกประเด็นของการขัดแย้งในด้านที่เกี่ยวกับการใช้นโยบายระหว่างบทบาทหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการเงิน และการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งการขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นได้ในการตั้งเป้าหมายทั้งสองในระยะสั้น การรวมสองหน้าที่ไว้ในองค์กรเดียวกันจะทำให้ขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กร การแยกองค์กรจะช่วยจำกัดความเสียหายแก่สาธารณชน ในกรณีที่จำเป็นจะต้องปกป้องผู้ฝากเงินในเมื่อสถาบันการเงินล้มละลาย เนื่องจาก การแยกองค์กรทำให้ทรัพยากรที่ใช้ในการปกป้องผู้ฝากเงินเท่ากับเงินทุนที่องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินมีอยู่ เงินทุนนี้ได้มาจากการเก็บเบี้ยประกันจากสถาบันการเงิน ซึ่งจะช่วยลดปัญหา Moral Hazard ที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งทำให้แต่ละฝ่ายสามารถดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระตรงกับวัตถุประสงค์ได้ดีขึ้น

5.2.6.2 การแยกหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะสามารถลดพฤติกรรมเสี่ยงทางจริยธรรม (moral hazard) ได้ เพราะการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน สาธารณชนจะเข้าใจว่า

ธนาคารกลางจะคอยหนุนหลังสนับสนุนสถาบันการเงิน และพร้อมที่จะเพิ่มเม็ดเงินช่วยเหลือสถาบันการเงินได้ทุกเมื่อที่เกิดปัญหา ดังนั้นความเสี่ยงทางจริยธรรม (moral hazard) จะเกิดขึ้นได้ เพราะผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ลงทุนจะลดการเฝ้าระวังและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมถึงมีพฤติกรรมการลงทุนในลักษณะเสี่ยงมากโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงของสถาบันการเงิน

นอกจากนี้ ผู้บริหารของสถาบันการเงินจะคิดว่าสถาบันการเงินของตนเองไม่มีวันล้มได้ โดยเชื่อว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ยอมให้สิ่งนี้เกิดขึ้น และจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินเสมอ เพื่อให้สถาบันการเงินรอดพ้นจากการล้มละลาย ดังนั้น การแยกหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางจะช่วยบรรเทาปัญหาทางด้านการเสี่ยงทางจริยธรรมได้¹⁹²

5.2.6.3 การแยกหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางนอกจากจะช่วยประกันความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงินแล้ว ยังจะช่วยให้เกิดกระบวนการโต้แย้งเกิดการแข่งขันในเชิงความคิด และได้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ธนาคารกลางและองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน (access to information) ซึ่งจะทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายต้องฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และจะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้ดียิ่งขึ้น (Abram & Taylor 2000) ซึ่งในประเด็นนี้ มีผลงานวิจัยที่สนับสนุนคือ การศึกษาของ Ioannidou (2002) ที่พบว่า หากธนาคารกลางมีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการเงิน จะทำให้กระทบกระเทือนต่อความเข้มงวดในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อธนาคารกลางต้องขึ้นอัตราดอกเบี้ย ซึ่งมักจะนำไปสู่การกำกับดูแลที่หย่อนลง นอกจากนี้ การศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (Kim, Miller, Schmidt & Feldman, 2002) พบว่า ธนาคารกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินด้วย ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลด้านสถาบันการเงินที่ตนเองได้มาจากการกำกับดูแล เพื่อนำไปสู่การออกนโยบายการเงินตามภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป

5.2.6.4 ข้อดีของการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน คือ

1. สามารถพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากกว่า
2. สามารถปฏิบัติงานและตัดสินใจได้รวดเร็วกว่า
3. สามารถกำหนดความรับผิดชอบหากการกำกับดูแลสถาบันการเงินมีความผิดพลาด และก่อให้เกิดความเสียหายกับระบบสถาบันการเงิน (มี accountability ต่อสาธารณชน)

¹⁹² สีนาด ตรีวรรณไชย, การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินกับวิกฤตการณ์การเงินไทย 2540, (ม.ป.ท.: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย [สกว.], 2548), 51-52.

4. สอดคล้องกับแนวโน้มของสากลที่มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อประสิทธิภาพที่ดีขึ้น และให้ธนาคารกลางสามารถทำหน้าที่หลักที่ควรจะได้เต็มที่ยิ่งขึ้น ดังเช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้

5. เป็นองค์กรใหม่ที่สามารถจัดตั้งให้มีลักษณะองค์กรโครงสร้างการบริหารและบุคลากรที่ปลอดจากจุดอ่อน และข้อบกพร่องของระบบทำงานตามกรอบการกำกับดูแลแบบเดิม¹⁹³

5.2.6.5 ข้อเสียของการแยกหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะขาดข้อมูลโดยตรงจากสถาบันการเงิน เช่น ผลประกอบการของธนาคารและการดำเนินงาน ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการเงิน¹⁹⁴ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าสามารถแก้ไขได้โดยการพัฒนากระบวนการเชื่อมโยงข้อมูลที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงาน

5.2.6.6 อาจจะมีภาระค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นในช่วงแรกจากการแยกหน้าที่การกำกับดูแลออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย และไปตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ควรพิจารณาแค่ค่าใช้จ่ายในการแยกองค์กร เพราะภาระของผู้จ่ายภาษีอาจมากกว่านี้ ถ้าการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ไม่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่ความล้มเหลวของสถาบันการเงิน หรือความไม่เหมาะสมในนโยบายการเงิน อันเป็นผลมาจากหน้าที่การกำกับดูแลที่ยังอยู่กับธนาคารแห่งประเทศไทย

5.3 ปัญหาและอุปสรรค

ในการปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินใหม่นั้น จะเกี่ยวข้องกับองค์กรที่กำกับดูแลในส่วน of สถาบันการเงินและบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของประเทศที่ได้มีการปฏิรูประบบสถาบันการเงินแล้วพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนและหลังจากการมีการปฏิรูปนั้น มีปัญหาและอุปสรรคอยู่และแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

5.3.1 กฎหมาย

เป็นหัวใจสำคัญในการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเพราะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้

¹⁹³ โชติชัย สุวรรณภรณ์, การพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน การออม การลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2548?), 87-88.

¹⁹⁴ สันติ ธีรพัฒน์ และคณะ, โครงการวิจัยที่ 6 เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน, 2544), 6-7.

อำนาจในการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินใหม่ พร้อมกับต้องมีการพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ นอกจากนั้น ต้องทำการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้ลดความเหลื่อมล้ำกันในการทำธุรกรรม เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัย ทันกับการพัฒนารูปแบบของธุรกรรมการเงินที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

5.3.2 งบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณในการเป็นเงินทุนในการดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลใหม่ โดยส่วนใหญ่ประเทศที่มีการปรับปรุงแล้ว จากการศึกษาพบว่า ระยะแรกจะใช้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยให้องค์กรใหม่เป็นผู้จัดทำงบประมาณเองแล้วให้เสนอต่อกระทรวงการคลัง เพื่อให้นำเสนอต่อรัฐบาลในการอนุมัติต่อไปและหลังจากนั้นองค์กรกำกับดูแลใหม่จะสามารถหาเงินทุนได้เองในอนาคต เช่น จากการตรวจสอบ การเป็นที่ปรึกษา การทำวิจัย เป็นต้น ดังนั้น การจัดการปัญหาเรื่องเงินทุนจะหมดไป

5.3.3 วัฒนธรรมองค์กร

เนื่องจากองค์กรใหม่ในช่วงแรกถูกโอนย้ายเข้ามาอยู่ในหน่วยงานใหม่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวในการทำงานสักพักหนึ่ง จากนั้นปัญหาก็จะหมดไป

5.3.4 บุคลากร

แรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการปฏิรูประบบสถาบันการเงินใหม่ให้มีศักยภาพในการกำกับดูแลคือ บุคลากรที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานนี้ ดังนั้นการเตรียมความพร้อมของบุคลากรเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด โดยต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านจิตใจ คือ ต้องเข้าใจในสาเหตุที่ต้องมีการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เข้าใจในระบบการกำกับดูแลใหม่ และเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นกับตนเอง จากนั้น ต้องมีการเตรียมความพร้อมทางด้านความรู้ความสามารถ คือ การให้ความรู้เพิ่มเติมในรูปแบบการกำกับดูแลใหม่ การให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลในส่วนที่ตนรับผิดชอบ เพื่อจะได้พัฒนาระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

5.3.5 ความเป็นอิสระและความรับผิดชอบ (Autonomy and accountability)

องค์กรกำกับดูแลใหม่นี้จัดตั้งขึ้นโดยมีความตั้งใจที่จะให้มีอิสระในการทำงานอย่างเต็มที่ โดยมีหน้าที่ในการพัฒนา อนุมัติ และน่านโยบายการกำกับดูแลสถาบันการเงินไป แต่อย่างไรก็ตาม การแจ้งข้อมูลและการหารือในเรื่องการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญจะต้องได้รับการนำเสนอผ่าน

กระทรวงการคลังเพื่ออนุมัติโดยรัฐบาลก่อน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายและการออกกฎหมายยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง เช่นเดียวกับประเทศเกาหลีใต้ และประเทศสหราชอาณาจักร เพื่อกำหนดนโยบายโดยทั่วไปของหน่วยงานกำกับดูแลใหม่

5.3.6 ข้อพึงระวัง

อย่างไรก็ตามสถาบันการเงินไทย มีแนวโน้มการประกอบธุรกิจข้ามประเทศระหว่างกันเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ประกอบธุรกิจเป็นนายหน้าประกันชีวิตและประกันวินาศภัย (bancassurance) ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อทุกฝ่าย กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์จะได้ค่าธรรมเนียมจากการเป็นนายหน้าบริษัทประกัน สามารถขยายฐานลูกค้า ขณะที่ผู้บริโภคก็จะเสียอัตราเบี้ยประกันต่ำลง หรือการอนุญาตให้บริษัทประกันชีวิตสามารถเสนอขายกรมธรรม์ประกันชีวิตควบหน่วยลงทุน (unit link) เป็นต้น แต่การประกอบธุรกิจที่มีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้นนี้ ทำให้ไม่สามารถขีดเส้นแบ่งที่ชัดเจน ระหว่างสถาบันการเงินแต่ละประเภทได้ อีกทั้งการขยายเครือข่ายเข้าไปยังธุรกิจการเงินประเภทอื่น ด้วยการตั้งบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือ ซึ่งก่อให้เกิดการทำธุรกิจในลักษณะกลุ่มธุรกิจการเงิน (financial conglomerate) มากขึ้น ทั้งนี้ในกรณีของประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์มักจะมีการถือหุ้นในธุรกิจการเงินอื่น เช่น ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจจัดการกองทุนรวม ธุรกิจที่ปรึกษาทางการเงิน รวมถึงธุรกิจลิสซิ่ง และแฟกทอริง ซึ่งลักษณะการถือหุ้นไขว้กันดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงจากการประกอบธุรกิจของกลุ่มเพิ่มมากขึ้น หากไม่มีการกำกับดูแลที่เหมาะสม อาจสร้างความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันขึ้นได้ และนอกจากนั้นยังเป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้กับระบบการเงินโดยรวมด้วย ในขณะที่ธุรกรรมทางการเงินมีพัฒนาการที่รวดเร็วดังได้กล่าวไปแล้วนั้น แต่ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในปัจจุบัน ยังกระจัดกระจายและเป็นอิสระต่อกันอยู่ กล่าวคือ การกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยจะเป็นลักษณะองค์กรกำกับดูแลแยกต่างหาก (separate regulator) องค์กรกำกับดูแลแบบแยกต่างหากนี้ จะใช้ได้ โดยไม่เกิดปัญหาที่ต่อเนื่องเมื่อมี “High Chinese walls” หรือธุรกิจการเงินแต่ละประเภทไม่มีการทำธุรกรรมข้ามประเภทกัน (financial convergence) เช่น ธนาคารพาณิชย์ทำธุรกิจประกันชีวิตควบคู่ไปด้วย เนื่องจากหากมีการเหลื่อมล้ำของการทำธุรกรรมเกิดขึ้น จะทำให้การกำกับธุรกรรมประเภทเดียวกันมีมาตรฐานแตกต่างกันตามเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินแต่ละประเภท ตามแต่ละองค์กร ซึ่งอาจทำให้เกิด Regulatory arbitrage ได้¹⁹⁵ และทำให้เกิดช่องว่าง (gap) ของการกำกับดูแล อีกทั้งการกำกับดูแล

¹⁹⁵ โชติชัย สุวรรณภรณ์ และคณะ, การปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2550?), 16.

ในรูปของกลุ่มธุรกิจการเงิน และการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินที่มีธนาคาร (Non-Bank Financial Institutions: NBFIs) ก็ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะ รวมถึงไม่มีกฎหมายเฉพาะด้วย¹⁹⁶ ดังนั้นอาจมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการทบทวนระบบการกำกับดูแลในปัจจุบัน ให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และเพื่อเป็นการปิดช่องว่างของการกำกับดูแล และช่วยลดความเสี่ยงจากความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการหลีกเลียงกฎเกณฑ์การกำกับดูแล ซึ่งต่อไปคงมิใช่เป็นการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลเฉพาะธนาคารพาณิชย์ดังที่ผู้วิจัยเสนอเท่านั้น คงต้องมีการรวมธุรกรรมการเงินประเภทต่าง ๆ อย่างเช่นในต่างประเทศที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การกำกับดูแลได้ครอบคลุมทุกสถาบันการเงินต่อไปในอนาคต



¹⁹⁶ สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินที่มีธนาคาร, (ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ม.ป.ป.), 161-166.

บทที่ 6

บทสรุป

6.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาถึงโครงสร้างการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ในปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 นอกจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีหน้าที่หลักอีก 2 ด้านด้วยกัน คือ (1) งานด้านการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน (monetary policy) (2) งานด้านกิจการธนบัตรและระบบการชำระเงิน (note issue and circulation and payment systems) โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 และงานด้านอื่น ๆ ตามที่ระบุในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งจะเห็นได้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีภารกิจหลักหลายด้านเกินไป ส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายได้เพียงพอ โดยเฉพาะหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน และหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงิน ดังนั้นเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ต้องรับผิดชอบนโยบายการเงินที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการมอบหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยนั้น อาจสร้างความขัดแย้งในเชิงนโยบาย ขึ้นได้ กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องพิจารณาเพื่อดำเนินนโยบายการเงินที่เข้มงวด (tight monetary policy) ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจลังเลที่จะดำเนินการ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินได้ โดยเฉพาะในช่วงที่อัตราเงินเฟ้อเริ่มขยายตัว นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรในธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องมาจากแนวโน้มที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะว่าจ้างและให้ความสำคัญกับนักเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก เพราะมีความชำนาญในการบริหารจัดการเศรษฐกิจมหภาค ในขณะที่หน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ต้องการความรู้ความชำนาญด้านการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินทั้งในเชิงธุรกิจ การเงิน บัญชี และกฎหมาย ดังนั้น หน้าที่ทั้งสองด้านดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยคุณสมบัติของบุคลากร

ในแต่ละแขนงแตกต่างกันไปตามประเภทของงานนั้นๆ ตลอดจนอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมเสี่ยงทางจริยธรรม (moral hazard) ได้ เพราะการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการระและความรับผิดชอบในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน จะทำให้สาธารณชนเข้าใจว่าธนาคารแห่งประเทศไทยพร้อมที่จะให้เงินสนับสนุนสถาบันการเงินเมื่อเกิดปัญหา ซึ่งเป็นการเพิ่มความเสี่ยงและลดการเฝ้าระวังการตรวจสอบสถาบันการเงินของผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ลงทุน อีกทั้งการที่กฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินควบคู่ไปกับหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงินนี้ อาจจะทำให้เกิดความกังวลในประเด็นเรื่องความขัดแย้งในเชิงนโยบายได้ อันเนื่องมาจาก รูปแบบโครงสร้างการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะ โครงสร้างด้านการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินควบคู่กับการกำกับดูแลสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 อันเป็นภาวะเศรษฐกิจที่นับได้ว่ามีความร้ายแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศไทย

ซึ่งเมื่อผู้เขียนได้ศึกษาจากต่างประเทศ พบว่า ประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยส่วนใหญ่จะใช้ชื่อย่อว่า FSA เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหราชอาณาจักร ส่วนประเทศเกาหลีใต้ ใช้ชื่อย่อว่า FSC ซึ่งจากการศึกษาพบว่าประเทศเหล่านี้ในอดีตได้ประสบปัญหาและความรุนแรงของวิกฤตการณ์ทางการเงินหลายครั้ง และประจักษ์ว่ารูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในรูปแบบเดิมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรที่จะป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งรูปแบบเดิมของประเทศเหล่านี้กล่าวคือส่วนใหญ่ธนาคารกลางทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินควบคู่กับการดำเนินนโยบายการเงินนั่นเอง ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงได้ทำการศึกษาถึงปัญหาอันมีผลมาจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นมากของหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ (NPL) ตลอดจนปัญหาการล้มละลายของสถาบันการเงินหลายแห่งพร้อมกัน และพบว่ามิปัญหาจากการกำกับดูแลของหน่วยงาน ดังนั้นเพื่อให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง มีการแก้ปัญหาหนี้เสียอย่างรวดเร็ว ประเทศเหล่านี้ จึงได้เริ่มมีมาตรการอย่างเป็นระบบ แบบค่อยเป็นค่อยไปในในการแก้ปัญหา โดยใช้ระยะเวลาหลายปีในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินเสียใหม่ โดยในที่สุดได้ทำการแยกหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลางของประเทศนั้น ๆ โดยให้ธนาคารกลางทำหน้าที่หลักในการดำเนินนโยบายการเงิน (monetary policy) และโดยให้ Financial Services Authority (FSA) ที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินแทน โดยรวมศูนย์การกำกับดูแลสถาบันการเงินที่กระจายอยู่หลายหน่วยงานเข้าไว้เป็นสถาบันเดียวกัน ทั้งนี้ นอกจากจะทำให้เกิดความมั่นคงมีเสถียรภาพมากขึ้น และมีประสิทธิภาพสูงขึ้นแล้ว ยังสามารถลดต้นทุน

การดำเนินงานของหลายหน่วยงาน ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่แยกงานด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ออกจากธนาคารกลาง จะสามารถลดปัญหาต่าง ๆ ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ รวมทั้ง เพื่อให้ธนาคารกลางได้ focus งานได้อย่างเต็มที่ นั่นก็คือ หน้าที่หลักในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงิน อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของธนาคารกลางในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินดังกล่าวได้ ซึ่งโดยหลักการแล้วหน้าที่หลักของธนาคารกลางก็คือการดำเนินนโยบายการเงินของประเทศ อันเป็นบทบาทที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

การที่แนวโน้มของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อการแยกนโยบายการเงินออกจากการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับหน้าที่ทั้ง 2 ด้าน อันเนื่องมาจากจากสภาพแวดล้อมทางการเงินทั้งภายใน และภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการที่ซับซ้อนขึ้นของธุรกรรมทางการเงินรูปแบบใหม่ ๆ ของสถาบันการเงินการแข่งขัน และความก้าวหน้าของเทคโนโลยี รวมถึงพันธะในการเปิดเสรีทางการเงิน การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 (ASEAN Economic Community: AEC) ได้สร้างแรงกดดัน และความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทย ให้สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการเพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับระบบสถาบันการเงิน และจะมีความหมายไปถึงศักยภาพในการแข่งขันของสถาบันการเงินไทยด้วย ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่ามี ความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการทบทวนระบบการกำกับดูแลในปัจจุบัน ให้สามารถตอบสนองต่อ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยหันมาใช้ระบบการแยกอำนาจการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย และมีการจัดตั้งองค์กรต่างหากขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะ โดยใช้ชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (financial services committee office) ซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพดีกว่ารูปแบบเดิม ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวนี้เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลตามองค์การมหาชน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้หน่วยงานดังกล่าวจะมีการประสานความร่วมมือกันระหว่าง ธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และสถาบันคุ้มครองเงินฝากอีกด้วย

การจะปฏิรูปธุรกิจธนาคารพาณิชย์ควรมีการจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน (Financial Services Authority: FSA) ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแล และการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงินทั้งระบบ เปิดโอกาสและส่งเสริมให้สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ ที่แข็งแกร่งเป็นธนาคารอเนกประสงค์ หรือ Universal Bank คือให้บริการการเงินทุกอย่าง (all-finance) ในตัวเอง โดยไม่จำเป็นต้องตั้งบริษัทในเครือถือหุ้นไว้ กันไปมา ส่วนสถาบันคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินเป็นการสร้างวินัยทางการเงินให้แก่ผู้ฝากเงิน พัฒนาระบบการบริหารความเสี่ยง และเปิดโอกาสให้มีการควบรวมกิจการมากขึ้น เพื่อเพิ่ม

เงินกองทุนและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และปรับปรุงการบริหารองค์กรและการให้บริการให้มีความเป็นมืออาชีพยิ่งขึ้น ปรับเปลี่ยนให้มีการบริหารที่มีความเป็นอิสระ มีความยืดหยุ่น คล่องตัว มีโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสมและชัดเจน โดยมีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งมีกระบวนการสรรหาคณะกรรมการเช่นเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินประเภทอื่น

6.2 บทสรุปของข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงเห็นว่า สำหรับรูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยนั้น ควรมีการพิจารณาดำเนินการบนพื้นฐานของการกำกับดูแลในปัจจุบัน แล้วปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในบางประเด็น เพื่อให้สามารถนำข้อดีของแนวคิดในการแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากการกำหนดนโยบายการเงินมาใช้ได้ และมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้มีระบบการกำกับดูแลที่เข้มแข็งขึ้น โดยหนึ่งในเหตุการณ์ที่ถูกยกมาเป็นเหตุผลที่จะต้องมีการปฏิรูประบบกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทยก็คือ เมื่อครั้งที่ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 นั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการกำกับดูแลที่อ่อนแอเกินไป ดังนั้น ในระยะแรกจะมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยดึงหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินออกมาให้หน่วยงานใหม่นี้ และมีการดึงบุคลากรจากธนาคารแห่งประเทศไทยบางส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล และมีการคัดสรรบุคลากรเพิ่มเติมให้เหมาะสมในภายหลังโดยขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อให้เข้ามาทำงานร่วมกันในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ข้อดีของการดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นน้อยที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อความต้องการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินได้ ซึ่งในประเด็นด้านกฎหมาย ที่ต้องดำเนินการในเบื้องต้น คือ จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมา เพื่อใช้บังคับ และรองรับหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน ดังนั้นจึงต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน รวมทั้งให้อำนาจในการกำกับดูแลสถาบันการเงินในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยมีโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่จะออกใหม่ โดยคำนึงถึงหลักการที่จำเป็นสำหรับสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน 3 ประการ คือ หลักความเป็นอิสระ (independence) หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักความรับผิดชอบ (accountability)

หลังจากมีการแยกหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกมาจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินขึ้นมา โดยทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินแทน และมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 แล้วนั้น จึงควรพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยที่มีลักษณะกระจายอยู่ตามแต่ละหน่วยงาน ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจแตกต่างกัน ทำให้อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างของการกำกับดูแลสถาบันการเงินในแต่ละประเภท ซึ่งอาจมีการใช้เกณฑ์มาตรฐานที่แตกต่างกัน อันจะทำให้การกำกับดูแลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งพิจารณาได้จากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัย โดยมีโครงสร้างการกำกับดูแลแบบแยกจากกัน ต่างฝ่ายต่างทำ จึงทำให้แต่ละหน่วยงานดูแลเฉพาะธุรกรรมของสถาบันที่อยู่ในความดูแลเท่านั้น แต่ปัจจุบันสถาบันการเงินมีแนวโน้มเป็น Universal Banking คือ ทำธุรกรรมทางการเงินแบบครบวงจร แต่การกำกับดูแลยังคงแยกกันกำกับดูแลส่งผลทำให้ไม่สามารถกำกับดูแลสถาบันการเงินทุกประเภทรวมกันอย่างเป็นระบบได้ ดังนั้นสำหรับประเทศไทยควรมีการริเริ่มในการรวมหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่ทั้งนี้ต้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้อง อาทิ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 8 (7) โดยตัดหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ออก และตัดในส่วนที่ 3 ซึ่งว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ตั้งแต่มาตรา 28/9-28/12 โดยยกไปไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินแทน รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เป็นต้น เพื่อสร้างกรอบการดำเนินการให้ครอบคลุมถึงทุกธุรกรรมที่เพิ่มขึ้น ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย อีกทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาตรการควบคุมเงินทุนผ่านธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อทุกส่วนในระบบการเงินซึ่งรวมถึงตลาดทุนและตลาดเงิน ทำให้เห็นได้ชัดว่าตลาดเงิน ตลาดทุน และตลาดอัตราแลกเปลี่ยน มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานกำกับดูแลที่สามารถเห็นภาพทั้งระบบการเงิน การมีหน่วยงานกำกับดูแลเดียว (integrated regulator) เช่น Financial Services Authority (FSA) จึงมีความเหมาะสม และจำเป็นอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งการรวมหน่วยงานกำกับดูแลที่สำคัญก็คือ การแก้ปัญหาการเกิดช่องว่างของการกำกับดูแล รวมถึงความยืดหยุ่นในการรองรับการเปลี่ยนแปลงของนวัตกรรมและธุรกรรมทางการเงินใหม่ๆ ตลอดจนการขยายตัวของการประกอบธุรกรรมข้ามประเภทของสถาบันการเงิน ซึ่งจะทำให้การกำกับดูแลด้านความมั่นคงและการกำกับดูแลเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น และจะช่วยลดความเสี่ยงจากการประกอบธุรกรรมของกลุ่มธุรกิจการเงินได้ดีกว่า การมีระบบการกำกับดูแลที่อยู่อย่างกระจ่างกระจาย แม้จะมีการสร้างระบบให้มีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่าความร่วมมือดังกล่าวค่อนข้างมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในเรื่องข้อกฎหมาย ดังนั้น จึงควรพิจารณาต่อไปว่าควรให้มีการรวมหน้าที่การกำกับดูแลประกันภัย และธุรกิจหลักทรัพย์ รวมถึงสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร มาอยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน (financial services committee office) ของประเทศไทยหรือไม่อย่างไรต่อไปด้วย





รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

กิตติ บุนนาค. (2549). วิสัยทัศน์ในการบริหารการพัฒนาสถาบันการเงินของไทยสู่ศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ จี กราฟฟิค.

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.). (2547). รายงานผลการศึกษการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: ศสปป.

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.). (2541). รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

จรินทร์ เทศวานิช. (2545). การเงินและการธนาคาร (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

จรรยา สุภาพ. (2535). สารานุกรมรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

จันทิมา วีระเลิศมงคลกุล. (2546). แนวคิดในการดำเนินการจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับสถาบันการเงินในฐานะสถาบันประกันเงินฝาก. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ชวินทร์ ลีนะบรรจง. (2551). การกำกับดูแลสถาบันการเงิน: รวมหรือแยกกันกำกับ. ใน การประชุมวิชาการระดับชาตินักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 4 หัวข้อ: “การพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียน (ASEAN Economic Development)”. กรุงเทพฯ: เศรษฐศาสตร์การเงิน การคลัง และระหว่างประเทศ.

โชติชัย สุวรรณภรณ์. (2548?). การพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย.

ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน การออม การลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

โชติชัย สุวรรณภรณ์. (2549). ความถี่กลับ 7 ประการของธนาคารกลาง. วารสารการเงินการคลัง, 19(58), 29-34.

โชติชัย สุวรรณภรณ์, ธรรมฤทธิ์ คุณศิริ, นวพร สุทธาชีพ, รัฐฎีการ์ มนต์วิงษ์, มนูญ พุทธวงศ์ และพัชณี สวัสดิ์คุ้ม. (2550?). การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3). ม.ป.ท.: สำนักนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

โชติชัย สุวรรณภรณ์, วีระชัย บดีพัฒน์, นวพร สุทธาชีพ, หม่อมหลวงพงศรัศนีพร อภากร และ อานนท์ อรรถนันทน์. (2549, 28 ธันวาคม). ภายหลังธันวาคม: ประเทศไทยควรกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างไร. มติชนรายวัน, หน้า 20.

ดำรงศักดิ์ ธีระนง. (2553). ปัญหาทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินในภาวะวิกฤติ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ธนบดี สวัสดิ์ศรี. (มีนาคม 2534). กฎหมายการธนาคารพาณิชย์. วารสารนิติศาสตร์, 21(1), 38-51.

ธนาคารโลกแนะนำอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงิน. (กุมภาพันธ์ 2550). ผู้จัดการออนไลน์, สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2554, จาก <http://www2.manager.co.th/Business/ViewNews.aspx?NewsID=9500000012974>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2545). ทานกับธนาคารแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2553). บทบาทหน้าที่. สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/index/Pages/RolesAndResponsibilities.aspx>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). รายงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน. สืบค้นเมื่อ 21

กรกฎาคม 2554, จาก http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/BOTRole/Role_Respons/ Documents/Role_respon.pdf

ธนาคารแห่งประเทศไทย. ธุรกิจการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล. สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2554,

จาก <http://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/BOTRole/Scope/Documents/scope.pdf>

นพพร เรืองสกุล. (2546). การสั่งให้สถาบันการเงิน 56 แห่ง ปิดทำการถาวร. กรุงเทพฯ:

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศเพื่อเป็นการป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ (ศสปป.).

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ.2550. (2550, 31 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 49ก, หน้า 3.

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551. (2551, 3 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 41ก, หน้า 22-53.

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485. (2485, 5 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 59, ตอนที่ 30ก, หน้า 971.

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 27ก, หน้า 1-58.

พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551. (2551, 13 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125, ตอนที่ 33ก, หน้า 13.

พิชา ดำรงค์วัฒน์. (2526). กฎหมายว่าด้วยการธนาคาร (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์. (2548, 3 กุมภาพันธ์). มองมุมใหม่: องค์กรกำกับดูแลภาคการเงินกับแบงก์ชาติ. กรุงเทพฯ: กรุงเทพธุรกิจ. หน้า 12.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2534). เอกสารการสอนชุดวิชา ตลาดการเงิน สถาบัน และ
นโยบายการเงิน หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2538). การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-8. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2551). ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์การเงิน สาขาวิชา
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2541). การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2542). การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต. กรุงเทพฯ:
โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

รานี อภิญาวัตน์, รุ่งทิพย์ จินดาพล, พิระพัฒน์ เจริญประยูร, จุฑารัตน์ กาญจนอุดมการ,
อมรศักดิ์ มาลาและเสนีย์ ลาติฟี. (2554). โครงการวิจัย เรื่องการศึกษาความเหมาะสมใน
การให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินบางประเภทของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อ
ความเป็นธรรม. ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

เรณูมาศ รักษาแก้ว. (2552). การนำมาตรการกำกับเบรรวมกลุ่มของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย:
ศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะกรณีธนาคารพาณิชย์. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

วิชา มหาคุณ. (2552). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เรื่อง
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการ
ปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

วิษณุ วัลัญญ. (2538). รายงานการวิจัยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2547). รายงานการวิจัย “โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ”. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2550?). การปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงิน. ม.ป.ท.: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาพร ชินะจิตร. (2530). ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับและควบคุมสถาบันการเงิน. บทความที่เสนอในการสัมมนาวิชาการ 2530 เรื่องความมั่นคงของสถาบันการเงิน (หน้า [5-3]-[5-7]). ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมศักดิ์ แซ่เต๋. (2553). การวิเคราะห์ธนาคารพาณิชย์ภายใต้แนวคิดการกำกับแบบรวมกลุ่มกรณีศึกษา ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน). วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2535). สาธารณบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สอาด มโนรัตน์. (2509). การบริหารการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สันติ อธิพัฒน์, อนันต์ชัย คงจันทร์, โสติดิธร มัลลิกะมาส และเมธิณี วนิกกุล. (2542). การศึกษาการกำกับดูแลสถาบันการเงินตามแนวทฤษฎี. กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน.

สันติ อธิพัฒน์, อนันต์ชัย คงจันทร์, โสติดิธร มัลลิกะมาส และเมธิณี วนิกกุล. (2542). โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์การกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน.

สันติ อธิพัฒน์, อนันต์ชัย คงจันทร์, โสติดิธร มัลลิกะมาส และเมธิณี วนิกกุล. (2544). โครงการวิจัยที่ 6 แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (2553). **นโยบายการกำกับดูแลเพื่อพัฒนาการแข่งขันในธุรกิจทางการเงินในประเทศไทย**. ม.ป.ท.: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (ม.ป.ป.). **การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย**. ม.ป.ท.: สำนักงานนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2543). คำถามคาใจเรื่องการรวมบัญชีของธนาคารแห่งประเทศไทย และคำตอบ. **วารสารการเงินการคลัง**, 15(46), 106-116.

สำนักงานนโยบายระบบการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2548?). **แนวทางการพัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคาร (Non-Bank Financial Institutions, NBFIs)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

สิตาภา บัวเกษ. (2552). **ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สินัด ศรีวรรณไชย. (2548). **การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินกับวิกฤตการณ์การเงินไทย 2540**. ม.ป.ท.: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สิปปภาส พรสุขสว่าง. (2553). **ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรพันธ์ วงศ์พันธ์. (2550). **การปรับปรุงวิธีกำกับการตรวจสอบสถาบันการเงินในประเทศไทย**. ภาคนิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, นนทบุรี.

Abrams, R. K. & Taylor, M. W. (2000). **Issues in the Unification of Financial Sector Supervision**. Washington D. C.: International Monetary Fund.

Bank of England. (1970). **Report Minutes of Evidence**. London: Bank of England. อ้างถึงใน ประทีป สนธิสุวรรณ. (2523). **“สถานภาพของธนาคารกลาง” เศรษฐกิจการคลังการธนาคารอนุสรณ์ นายเจริญ กลิ่นอวล**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธนาคารออมสิน.

Black, H. C. (1987). **Black's Law Dictionary**. (7th ed.). New York.: West Publishing.

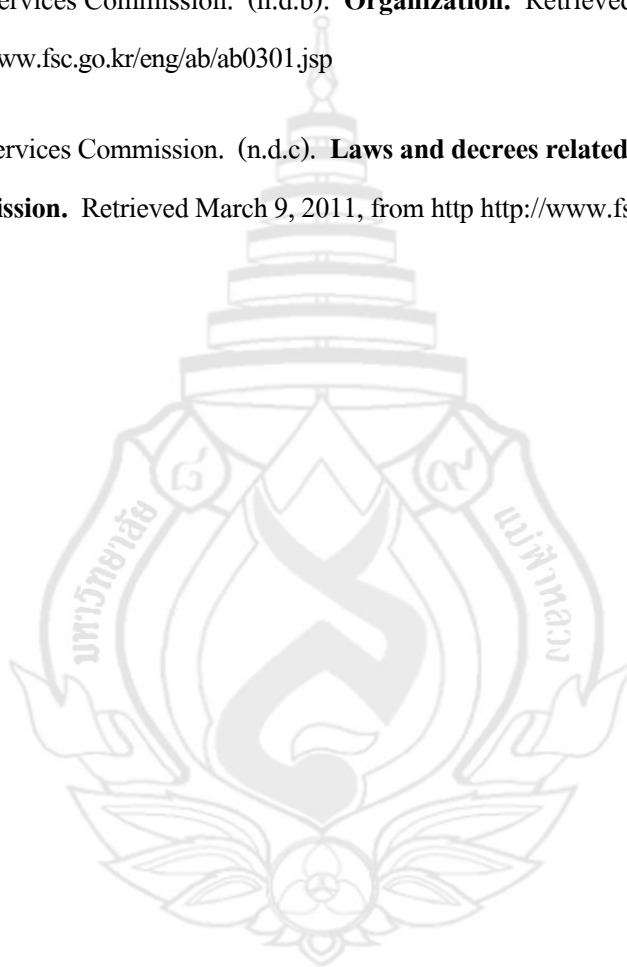
- Blair, M., Loretta, M., Michael, T., Mark, T. & Walker, G. (2002) **Blackstone's Guide to The Financial Services and Markets Act 2000**. (5th ed.). London: Blackstone Press.
- Carmichael, J. & Pomerleano, M. (2002). **The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions**. Washington D.C.: World Bank.
- Eijffinger, Sylvester, C. W., & Haan, Jakob, de. (1996). **The Political Economy of Central-Bank Independence**. New Jersey: Princeton University Press.
- Financial Services Agency. (n.d.). **The Role of the FSA, History**. n.p.: Financial Services Agency.
- Financial Services Authority. (n.d.a). **Aims and objectives**. Retrieved February 26, 2010, from <http://www.fsa.gov.uk/about/aims/statutory>
- Financial Services Authority. (n.d.b). **How we are funded**. Retrieved February 26, 2010, from <http://www.fsa.gov.uk/about/who/funded>
- Goodhart, C. & Schoenmaker, D. (1995). Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated?. **Oxford Economic Papers**, 47(4), 539-60.
- Ioannidou, V. P. (2002). **Does Monetary Policy Affect the Central Bank's Role in Bank Supervision**. Tilburg, Netherlands: Center and Department of Economics Tilburg University.
- Kim, J., Miller, P., Schmidt, J. & Feldman, R. (2002). **Are Banking Supervisory Data Useful for Macroeconomic Forecasts?**. No 1-02, Banking and Policy Studies, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- The Financial Services Agency. (n.d.a). **Statement by the Commissioner**. Retrieved August 26, 2011, from <http://www.fsa.go.jp/en/announce/state/index.html>
- The Financial Services Agency. (n.d.b). **Financial Services Agency**. Retrieved August 26, 2011, from <http://www.fsa.go.jp/en/index.html>

The Financial Services Authority. (n.d.). **History**. Retrieved February 26, 2010, from <http://www.fsa.gov.uk/about/who/history>

The Financial Services Commission. (n.d.a). **Establishment, History**. Retrieved March 9, 2011, from <http://www.fsc.go.kr/eng/ab/ab0301.jsp>

The Financial Services Commission. (n.d.b). **Organization**. Retrieved March 9, 2011, from <http://www.fsc.go.kr/eng/ab/ab0301.jsp>

The Financial Services Commission. (n.d.c). **Laws and decrees related to the Financial Services Commission**. Retrieved March 9, 2011, from <http://www.fsc.go.kr/eng/lr/lr0101.jsp>





ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ซึ่งมีผู้วิจัยไว้หลายหน่วยงานและหลายท่านด้วยกัน แต่ในบทวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนจะขอเสนอเฉพาะผลงานวิจัยที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

1.1 งานวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย (2550?) ศึกษา โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ได้ศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย ดังนี้ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ทำการศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบและโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของรูปแบบโครงสร้างการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงินในประเทศไทย และพัฒนาการในต่างประเทศ รวมถึงความเป็นไปได้ในการปฏิรูประบบการกำกับดูแลภาคการเงินให้สอดคล้องกับแนวโน้มการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินที่เปลี่ยนไป เพื่อเป็นการพัฒนาระบบสถาบันการเงินและสร้างความมั่นคง ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างหลักเกณฑ์ มาตรฐานการกำกับดูแลที่เป็นธรรมสำหรับการแข่งขันของสถาบันการเงิน และเป็นการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคของสถาบันการเงิน โดยภาพรวมจึงเป็นการวางระบบที่ดีขึ้น เพื่อเตรียมพร้อมรองรับกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอในระยะยาว

จากการศึกษาทบทวนระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว โดยสรุปพบว่า ประเทศที่นำระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งระบบมาใช้ จะเป็นประเทศที่เคยประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินมาก่อน และเหตุผลหลักในการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งระบบ และแยกการกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากนโยบายการเงินก็คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งจะส่งผลให้สถาบันการเงินมีความ

มั่นคงและเสถียรภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งส่งผลให้การกำหนดนโยบายการเงินมีอิสระและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

1.2 งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย (2548?) ศึกษาโดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ได้มีการจัดตั้งคณะผู้วิจัยเพื่อทำการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามถึงรูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศออสเตรเลีย เกาหลีใต้ อังกฤษ และกลุ่มประเทศองค์กรความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือ Organization for Cooperation and Development (OECD) และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก นอกจากนี้ ยังได้ทำการวิจัยเชิงปริมาณด้วยการจัดสัมมนา และให้ผู้เข้าร่วมสัมมนากรอกแบบสอบถามเพื่อวัดทัศนคติต่อการปรับปรุงระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทยในอนาคต ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของไทยมีความจำเป็นต้องปรับปรุง เนื่องจากเผชิญกับปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความรุนแรงของวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ผ่านมาเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2540 ปัญหาความหย่อนประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบและโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินในปัจจุบัน ปัญหาภัยจากการเปิดเสรีทางการเงิน และการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจากสถาบันการเงินต่างประเทศ ปัญหาโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ยังกระจัดกระจายอยู่ในแต่ละหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งแยกทำงานเป็นอิสระต่อกัน ทำให้การกำกับดูแลยังขาดประสิทธิภาพมีภาระต้นทุนสูง และทำให้เกิดช่องว่างในการที่สถาบันการเงินใช้ประโยชน์จากเกณฑ์การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลที่หย่อนกว่าที่อื่นได้ (regulatory arbitrage) ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ศึกษาถึงทฤษฎีและงานวิจัยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาเกี่ยวกับพัฒนาการของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งพบว่า พัฒนาการของสถาบันการเงินจะมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และมีการดำเนินธุรกิจสถาบันการเงินที่ซับซ้อนและทับซ้อนกันระหว่างประเภทของสถาบันการเงินต่าง ๆ มีการเกิดวิกฤตสถาบันการเงินที่บ่อยครั้งขึ้น และมีขนาดของความเสียหายใหญ่โตขึ้น โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังพบว่ามีความจำเป็นในการวางกติกายุติธรรมเพื่อการแข่งขันของสถาบันการเงิน และเพื่อปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้มีการปรับปรุงระบบและโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่เหมาะสม 2 ประการ ได้แก่ (1) การแยกบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางออกจากการกำกับดูแลสถาบันการเงิน และ (2) การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินทุก

ประเทรวมศูนย์ให้เป็นองค์กรเดียว ซึ่งข้อเสนอแนะทั้ง 2 ประการ ยังมีความสอดคล้องกับโครงสร้างระบบการกำกับดูแลของประเทศแคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย เยอรมนี ตุรกี ฮังการี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ จีน และประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ข้อมูลที่ได้จากงานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เมื่อปี พ.ศ. 2548 ดังกล่าว โดยเฉพาะการค้นพบถึงพัฒนาการด้านความจำเป็นในการวางกติกาที่ยุติธรรมเพื่อการแข่งขันของสถาบันการเงินและเพื่อปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคนั้น มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำมาใช้ศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในงานวิจัยที่ต้องการนำเสนอเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อค้นพบที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ศึกษาไว้ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2548 อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้น จึงยังมีความจำเป็นต้องศึกษาจากข้อมูลอื่น ๆ เพื่อให้สามารถตอบโจทย์ปัญหาในการวิจัยได้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น

1.3 งานวิจัยเรื่อง การกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในประเด็นหัวข้อการกำกับดูแลสถาบันการเงิน: รวมหรือแยกกันกำกับ? ศึกษาโดย ชวินทร์ ลีนะบรรจง

ผลการศึกษาเรื่องการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในประเด็นหัวข้อการกำกับดูแลสถาบันการเงิน: รวมหรือแยกกันกำกับ? สรุปได้ว่า บทบาทในการกำกับดูแลนี้มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเงิน ในขณะที่เสถียรภาพทางการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงที่ทดสอบยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่าเนื่องมาจากหน้าที่การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ เนื่องจากข้อมูลมีไม่เพียงพอ

ข้อสรุปในที่นี้จึงให้น้ำหนักไปอยู่ที่การคงไว้ซึ่งลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากกว่าการแยกการกำกับดูแลออกไปจากธนาคารกลาง เนื่องจากผลการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ เสถียรภาพทางการเงินภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยยังอยู่ในเกณฑ์ดี และอาจเป็นข้อเสนอที่ดีที่สุดในปัจจุบันเพราะยังขาดหลักฐานที่จะมาหักล้างว่าเสถียรภาพทางการเงินในปัจจุบันลดน้อยลงได้อย่างไรในโครงสร้างปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะในที่นี้นอกจากจะให้คงไว้ซึ่งการกำกับดูแลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่แล้วยังเสนอให้ขยายขอบเขตรวมไปถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐบาลที่รับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปอีกด้วย

1.4 งานวิจัยเรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินและระบบการเงิน (2548?) ศึกษาโดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำหรับข้อเสนอในรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับองค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินจะนำเสนอปัจจัยในเรื่อง โครงสร้าง รูปแบบของกลุ่มธุรกิจการเงิน ขอบเขตการทำธุรกิจ และรูปแบบการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของไทยมาเป็นข้อพิจารณาพร้อม ๆ กับหลักฐานเชิงประจักษ์

จากกรอบแนวคิดและผลจากการศึกษาจากข้อมูลเชิงประจักษ์ในรายงานการศึกษานี้ได้นำมาเปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อดีและข้อด้อยของการแยกการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยจะเปรียบเทียบใน 2 ลักษณะ คือ (1) แยกหน้าที่การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย และรวมเอาหน้าที่การกำกับดูแลสถาบันการเงินอื่น ๆ เข้ามาไว้ในหน่วยงานใหม่ในลักษณะที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็น Single regulator¹⁹⁷ และ (2) ไม่แยกหน้าที่การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือให้เป็นไปตามโครงสร้างการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ข้อสรุปของงานวิจัยดังกล่าวนี้ ให้น้ำหนักไปอยู่ที่การคงไว้ซึ่งลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากกว่าการแยกการกำกับดูแลออกไปจากธนาคารกลาง เนื่องจากผลการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์เสถียรภาพทางการเงินภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยยังอยู่ในเกณฑ์ดี และอาจเป็นข้อเสนอที่ดีที่สุดในปัจจุบัน เพราะยังขาดหลักฐานที่จะมาหักล้างว่าเสถียรภาพทางการเงินในปัจจุบันลดน้อยลงได้อย่างไรในโครงสร้างปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะในที่นี้ นอกจากจะให้คงไว้ซึ่งการกำกับดูแลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการอยู่แล้ว ยังเสนอให้ขยายขอบเขตรวมไปถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐบาลที่รับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปอีกด้วย

¹⁹⁷ Single regulator คือ องค์กรกำกับดูแลเดียว ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งหมดในประเทศนั้น ๆ

1.5 งานวิจัยเรื่อง การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินกับวิกฤตการณ์การเงินไทย พ.ศ. 2540 (2548) ศึกษาโดย สนิท ตรีวรรณไชย

บทเรียนของการกำกับและควบคุมสถาบันการเงินจากวิกฤตการณ์การเงิน พ.ศ. 2540 จากการพิจารณาการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งในช่วงก่อนวิกฤตการณ์ ช่วงวิกฤตการณ์ และช่วงหลังวิกฤตการณ์ เราสามารถสรุปบทเรียนที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1.5.1 การควบคุมและกำกับสถาบันการเงินต้องถูกเตรียมมิให้ได้มาตรฐานสากลและมีประสิทธิภาพก่อนการเปิดเสรีทางการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้เตรียมการควบคุมและกำกับสถาบันการเงินให้ได้มาตรฐาน BIS ในเรื่องเงินกองทุน มิได้เปลี่ยนแปลงนิยามของหนี้ที่ไม่ทำให้เกิดรายได้ให้เข้มงวด มิได้เปลี่ยนแปลงการจัดชั้นสินทรัพย์ให้มีช่วงการจัดชั้นที่แคบลง มิได้มีมาตรการอย่างชัดเจนในการจำกัดการรวมตัวของหนี้มิให้อยู่ในภาคธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงดังเช่น อสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้น มิได้เตรียมและฝึกฝนบุคลากรอย่างเพียงพอในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินและตลาดการเงินที่มีนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งการมีธรรมาภิบาลขององค์กรกำกับตรวจสอบและบรรษัทภิบาลของสถาบันการเงิน

1.5.2 ธรรมาภิบาลขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ไม่แพ้การมีบรรษัทภิบาลของสถาบันการเงิน

หากผู้กำกับตรวจสอบสถาบันการเงินไม่มีธรรมาภิบาลแล้ว จะหวังได้อย่างไรว่า การกำกับตรวจสอบนั้นจะมีประสิทธิภาพ ปรากฏว่า ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยช่วงก่อนวิกฤตการณ์การเงิน พ.ศ. 2540 เล่นหุ้น แถมยังกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การซึ่งกำลังประสบปัญหาในขณะนั้น ซึ่งยากจะเชื่อได้ว่าจะไม่มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารภายในไปหาประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งยากจะเชื่อว่าจะสามารถลงโทษหรือจัดการกับแหล่งผลประโยชน์นั้นเมื่อเกิดปัญหาได้ องค์กรที่กำกับตรวจสอบจึงต้องไม่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน (conflict of interest) ในการทำหน้าที่ต้องไม่มีความสัมพันธ์ หรือผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเงินหรือสถาบันการเงินที่ตัวเองกำกับตรวจสอบ การแยกหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินออกจากธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอีกหนทางหนึ่ง ในการลดปัญหาการขัดกันของเป้าหมายในการกำกับตรวจสอบ จากเหตุการณ์ในช่วงวิกฤตการณ์ จำเป็นต้องมีการชะลอการขยายตัวของตลาดการเงิน ด้านหนึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยต้องลดการให้กู้แก่สถาบันการเงิน แต่ในทางกลับกัน ด้วยหน้าที่

ที่ต้องดูแลสถาบันการเงินที่มีปัญหาให้ล้ม ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับอัดฉีดเงินเข้าสู่สถาบันการเงินเพื่อประคองสถานะเป็นความขัดแย้งกันของหน้าที่การเป็นนายธนาคารกลางกับหน้าที่การกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ซึ่งส่งผลเสียต่อการแก้ไขวิกฤตการณ์

1.5.3 การร้องขอหรือชี้แนะให้ปฏิบัติตาม (Moral Suasion) เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลในการกำกับตรวจสอบที่จำกัด

ในช่วงก่อนวิกฤตการณ์การเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้การร้องขอหรือชี้แนะให้สถาบันการเงินระมัดระวังในการปล่อยกู้ในธุรกิจที่มีความเสี่ยง ดังเช่นอสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้นหลายครั้งด้วยกัน ในเรื่องสำคัญเช่นนั้น การร้องขอดังกล่าวไร้พลังในการกดดันสถาบันการเงินอย่างยิ่ง เพราะในภาวะที่สถาบันการเงินพึ่งพิงเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยน้อย จำนวนสถาบันการเงินและสาขามีมาก และบาร์มีอันจำกัดจำเขี่ยของผู้ดำเนินนโยบาย ทำให้การร้องขอหรือตักเตือนไม่สัมฤทธิ์ผล ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีมาตรการบังคับอย่างชัดเจนรวมทั้งบทลงโทษที่ผ่านการศึกษามาอย่างดีแล้ว หากสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตาม

1.5.4 ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องทำให้ข่าวสารข้อมูลในตลาดการเงินสมบูรณ์มากขึ้น เพราะเป็นวิธีการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินที่ได้ผลอย่างชะงัด

สถาบันการเงินที่มีปัญหาต่างทราบดีถึงความร้ายแรงของการแห่ถอนเงินออก เมื่อผู้ฝากเงินมีความไม่มั่นใจในความมั่นคงของสถาบันการเงินนั้น ๆ ในภาวะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องวิ่งไล่ตามนวัตกรรมทางการเงินที่แปรเปลี่ยนอย่างไม่หยุดยั้ง การกำกับและตรวจสอบจึงไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ในช่วงก่อนวิกฤตการณ์ พ.ศ. 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ตระหนักถึงข้อจำกัดข้อนี้ ทำให้ไม่มีการลงโทษโดยการประกาศชื่อสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ความผิดที่กระทำและบทลงโทษที่ได้รับต่อสาธารณะทำให้ขาดพลังทางตลาดในการกดดันให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจอย่างระมัดระวังมากขึ้น เพราะหากสาธารณชนรับทราบพฤติกรรมอันผิดทำนองคลองธรรมของสถาบันการเงิน ก็สามารถแห่กันไปลงโทษสถาบันการเงินนั้นเองด้วยการถอนเงินออกได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการประกาศชื่อสถาบันการเงินที่ทำผิดกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ความผิดที่กระทำ และบทลงโทษที่ได้รับต่อสาธารณะ สถาบันการเงินจึงมีแนวโน้มที่จะระมัดระวังในการประกอบธุรกิจการเงินเพิ่มขึ้นมาก เพราะกลัวจะเสียลูกค้าและผลประโยชน์จำนวนมาก

1.5.5 ต้องละทิ้งหลักการ “สถาบันการเงินล้มมิได้” หันมายึดหลักการ “สถาบันการเงินล้มได้” แทน

เหตุที่ต้องละทิ้งหลักการ “สถาบันการเงินล้มมิได้” หันมายึดหลักการ “สถาบันการเงินล้มได้” แทนนั้น ก็เพื่อเพื่อลดปัญหา Moral Hazard ของสถาบันการเงิน และความอึดถือถือในการเข้าแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเด็ดขาดและทันเหตุการณ์ ในอีกด้านหนึ่งก็ต้องจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากโดยมีขอบเขตการประกันเงินฝากที่จำกัดเฉพาะผู้ฝากรายย่อยและประกันเฉพาะเงินต้นเท่านั้น รวมทั้ง การเข้าแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินล้มต้องดำเนินการอย่างฉับพลัน (prompt corrective action) เพื่อเสียต้นทุนน้อยที่สุดในการจ่ายเงินประกันให้ผู้ฝาก ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการเตรียมการในเรื่องนี้อยู่แล้วในปัจจุบัน แม้การประกันเงินฝากจะทำให้เกิดปัญหา Moral Hazard เช่นกัน แต่หากกระทำควบคู่ไปกับการปรับปรุงการกำกับตรวจสอบและการรายงานต่อสาธารณะ ปัญหา Moral Hazard ก็จะไม่รุนแรงมากนัก

กล่าวโดยสรุปก็คือ การกำกับตรวจสอบและควบคุมสถาบันการเงินต้องมีประสิทธิภาพได้มาตรฐานสากลเสียก่อนที่จะเปิดเสรีทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้เปิดเสรีทางการเงินไปแล้วดังนั้น สิ่งที่ได้ก็คือ การพัฒนาเครื่องมือในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินให้ดียิ่งขึ้นและเข้มงวด ในการอนุญาตสถาบันการเงินประกอบธุรกิจที่องค์กรกำกับตรวจสอบยังไม่มีความพร้อมจะกำกับควบคุมได้ รวมทั้งการหันมาใช้พลังตลาดในการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงินควบคู่ไปด้วย ซึ่งจะลดพฤติกรรมเสี่ยงในการประกอบธุรกิจการเงินของสถาบันการเงินได้มากยิ่งขึ้น อันจะทำให้วิกฤตการณ์การเงินไม่เวียนกลับมาหาตลาดการเงินไทยเร็วจนเกินไปนัก

1.6 งานวิจัยเรื่อง บทบาท หน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการกำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินไทย (2542-2544) ศึกษาโดย สันติ อธิพัฒน์ และคณะ

โครงการวิจัยที่ 6 ได้ศึกษาเรื่อง โครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินของไทย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการศึกษาจะมุ่งเน้นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระบบการเงินของโลกและประเทศไทย แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพ โครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศไทย ปัญหาและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลในประเทศไทย และแนวทางการปรับปรุงกระบวนการกำกับดูแลสถาบันการเงินไทย

ผลการศึกษาถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระบบการเงินของโลก และประเทศไทย พบว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการเงินของโลก ประกอบด้วย 4 ปัจจัยหลัก คือ (1) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ (2) การเกิดนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ (3) บทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรที่มีใช้สถาบันการเงินในการดำเนินธุรกรรมทางการเงิน และ (4) การเพิ่มขึ้นของการทำธุรกรรมทางการเงินข้ามพรมแดน ปัจจัยดังกล่าวทำให้ระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยมีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลตามลักษณะหน้าที่มากขึ้น โดยรวมการกำกับดูแลธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัยไว้ในหน่วยงานเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการเงิน โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการเงิน ทำให้เกิดการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่งผลกระทบให้โครงสร้างสถาบันการเงินของประเทศไทยมีความเปราะบาง ลุกตามเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงิน ในปี พ.ศ. 2540 แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการดำเนินการแก้ไขระบบสถาบันการเงินหลังจากวิกฤตการณ์ทางการเงินไปเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่ระบบสถาบันการเงินไทยก็ยังคงประสบปัญหาภาระหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นถึงระบบในการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่

1.7 รายงานวิจัย เรื่องรายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ เสนอโดยคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (สปร.)

ได้สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ข้อบกพร่องของโครงสร้างระบบการบริหารการเงินอันนำไปสู่วิกฤตการณ์และความไม่มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจเชิงนโยบาย วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทยครั้งนี้ มีจุดเริ่มมาจากการก่อหนี้ของภาคเอกชน แต่การดำเนินนโยบายการเงินของรัฐก็มีส่วนทำให้ปัญหาการก่อหนี้บานปลายอย่างแทบจะไม่มีขีดจำกัดขั้นตอนของความเพื่องพลาในการดำเนินนโยบายการเงิน ลำดับได้ดังต่อไปนี้

1.7.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) อาจเลือกที่จะไม่ให้เปิดตลาดเงินทุนเสรีตั้งแต่ พ.ศ. 2533 แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็เลือกที่จะให้เปิดการตัดสินใจให้เปิดครั้งนั้น นับว่าเป็นผลพวงของแนวนโยบายที่เป็นมาโดยต่อเนื่องเป็นระยะยาวนาน และสะท้อนความต้องการของฝ่ายการเมืองในขณะนั้นอย่างเต็มที่ เมื่อนายวิจิตรเข้ามารับตำแหน่งเป็นผู้ว่าการก็สานต่อนโยบายนั้นอย่างเข้มแข็ง จนถึงขั้นเปิดวิเทศธนกิจ ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย

1.7.2 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกที่จะเปิดตลาดเงินทุนให้เสรีแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ควรเลือกที่จะให้อัตราแลกเปลี่ยนยืดหยุ่นมากกว่านี้ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็เลือกที่จะรักษาช่วง (band) อัตราแลกเปลี่ยนที่แคบมากไว้ จะมาเริ่มพิจารณาในเดือนเมษายน พ.ศ. 2539 ซึ่งสายไปเสียแล้ว เพราะหลังจากนั้นอีกไม่กี่เดือน ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก็รุนแรงจนทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกลัวที่จะดำเนินการใด ๆ อีกต่อไป เพราะเกรงว่าจะส่งสัญญาณผิดให้กับตลาด

1.7.3 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกที่จะรักษาช่วงอัตราแลกเปลี่ยนที่แคบไว้เช่นนั้น ก็หมายความว่าแนวนโยบายทางด้านอุปสงค์รวมจะต้องมีความระมัดระวัง (conservative) เป็นพิเศษ โดยเฉพาะในระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา นโยบายการคลังเป็นเรื่องของรัฐบาลและรัฐสภาที่จริงอยู่ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ผลักดันอย่างจริงจังให้รัฐบาลมีนโยบายเกินดุล ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในช่วงนั้น ส่วนนโยบายการเงินที่ดึงปริมาณเงินในประเทศก็ไร้ผล เพราะถูกลบล้างด้วยเงินกู้จากต่างประเทศที่ไหลเข้ามาอย่างต่อเนื่อง

1.7.4 เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถใช้นโยบายการคลังหรือการเงินได้ ก็ควรจะใช้มาตรการไม่ให้เงินกู้ไหลเข้าประเทศอย่างมากมายเสียตั้งแต่ต้น แต่มาตรการที่ประกาศเป็นมาตรการที่อ่อน และนำมาใช้เมื่อสายไปแล้ว คือหลังจากไทยมีหนี้สินระยะสั้นในระดับสูงมากเกินไปเสียแล้ว

ตัวอย่างเช่น กรณีธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด และผลกระทบต่อความมั่นคง

ศปร. มีความเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหของธนาคารกรุงเทพพาณิชยการอย่างเด็ดขาด ทั้งที่ควรจะต้องยอมรับความร้ายแรงของสถานการณ์มาแต่ต้น และดำเนินการลดทุนและเพิ่มทุนเสียในระยะแรก พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร แต่ทางธนาคารแห่งประเทศไทย กลับมิได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบายว่า การที่ไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในทันที ก็เพื่อให้มีส่วนร่วมในการติดตามหนี้ เพื่อลดความเสียหายและที่ไม่ได้สั่งการลดทุนในเวลาต่อมาเนื่องจากไม่ต้องการให้ทางการเสียหาย เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ไปชักชวนธนาคารออมสิน และกลุ่มผู้ถือหุ้นเอกชนมาซื้อหุ้นธนาคารกรุงเทพพาณิชยการไว้ก่อนหน้าแล้ว อีกทั้งในช่วงนั้นธนาคารกรุงเทพพาณิชยการเป็นสถาบันการเงินแห่งเดียวที่มีปัญหา จึงต้องการแก้ไขปัญหอย่างนุ่มนวล ไม่ให้มีผลกระทบไปยังสถาบันการเงินอื่น ในประเด็นดังกล่าว ศปร. เห็นว่าทางธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถสั่งการลดทุนและเพิ่มทุนได้หลายจุด อีกทั้งการไม่เปลี่ยนแปลงผู้บริหารก็ไม่เกิดประโยชน์อันใด แต่กลับเป็นมาตรการที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารเดิม มาโดยตลอด นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าแม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะพบว่าธนาคารกรุงเทพพาณิชยการมีปัญหารุนแรง แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับมิได้สั่งการให้มีการรายงานการตรวจสอบเป็นพิเศษ นอกจากปีละครั้ง การดำเนินการแบบไม่เด็ดขาด

ดังกล่าว เป็นผลให้ความเสียหายในธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การเพิ่มขึ้นตามระยะเวลา นอกจากนี้ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ยังมีผลกระทบไปยังภาพพจน์และความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย

1.7.5 ข้อเสนอแนะ สปร. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบการเงิน

ในการบริหารจัดการระบบการเงินให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพนั้น สปร. มีความเห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการเงินให้เหมาะสม เพื่อที่จะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความอิสระ และมีบทบาทความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมถึงมีการถ่วงดุลที่เหมาะสม นอกจากนี้จะต้องมีการให้ความสำคัญกับขั้นตอนและกระบวนการคัดเลือกผู้ที่จะเป็นผู้บริหาร รวมถึงคณะกรรมการขององค์กรนั้น ๆ ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเนื่องจากมีผลโดยตรงกับการบริหารงานภายในและวัฒนธรรมขององค์กร

ในส่วนของโครงสร้างนั้น สปร. เห็นว่าควรมีการแยกธนาคารกลางและการกำกับตรวจสอบดูแลสถาบันการเงินออกจากกัน ซึ่งจะเป็นผลดีในการช่วยลดการขัดแย้งด้านนโยบายและเป็นการง่ายต่อการสรรหาบุคลากรในระดับบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากการหาบุคคลที่มีความสามารถทำงานทั้งสองด้านให้ดีเด่นคงทำได้ยาก อีกทั้งการแยกความรับผิดชอบที่เด่นชัดทำให้การประเมินผลทำได้ง่าย

ในส่วนของกองทุนฟื้นฟูฯ นั้น สปร. เห็นว่าควรมีการยกเลิกโดยเร็ว โดยเฉพาะการรับประกันโดยไม่มีขอบเขต โดยแปลงมาเป็นส่วนงานทางด้านประกันเงินฝาก และรวมเข้ากับส่วนงานด้านกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันประกันเงินฝากในฐานะผู้รับประกัน จำเป็นต้องมีการตรวจสอบฐานะการเงินของสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าอยู่ในสภาพที่เหมาะสม เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงของสถาบันประกันเงินฝาก ดังนั้นการรวมสองส่วนงานนี้เข้าด้วยกันจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมสำหรับทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนนั้น สปร. เห็นว่าควรยกเลิกเนื่องจากการทำงานซ้ำซ้อนและหมดความจำเป็นในส่วนของการให้บริการต่อบุคคลอื่นที่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว งานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินนั้นควรมีการกำหนดเป็นกฎระเบียบ โดยกำหนดระยะเวลาการทำงานขององค์กรอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้วควรมีการกำหนดให้ต้องรายงานสรุปเรื่องที่ได้นำดำเนินการไปแล้วต่อประชาชนด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความระมัดระวังมากขึ้นในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ สปร. เห็นว่าควรมีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหารสถาบันทุกแห่งที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินของประเทศเป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการประสานงานและมีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้ได้ข้อสรุปเชิงนโยบายที่ดีที่สุดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม

ในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น สปร. เห็นว่าควรมีคณะกรรมการสองคณะร่วมกันบริหาร กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารทำหน้าที่ดูแลการบริหารและการเงินภายในและ

คณะกรรมการนโยบายการเงินเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจนโยบายการเงินและอัตราแลกเปลี่ยน รวมถึงการกำหนดมาตรการทางการเงิน ทั้งนี้ในส่วนของคณะกรรมการนโยบายการเงินนั้นให้มีบุคคลภายนอกร่วมเป็นกรรมการจำนวนหนึ่ง สำหรับตำแหน่งผู้ว่าการนั้น สปร. เห็นว่าควรมีการกำหนดวาระไว้ รวมถึงวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ว่าการทั้งนี้การแต่งตั้งและคัดเลือกให้พิจารณาโดยบุคคลหลายฝ่าย เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งนี้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางและมีอิสระในการดำเนินงาน



ภาคผนวก ข

แนวความคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

1.1 หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

แนวความคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระมีความเกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องของการจัดองค์กร โดยจะวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบขององค์กรและการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระ ดังต่อไปนี้

1.1.1 ความหมายของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

เมื่อวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบในเรื่องสถานะขององค์กรและอำนาจหน้าที่จะนิยามหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระได้ว่า เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงหรือบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น มีอัตตาณัติ (autonomy) ในการดำเนินการองค์กรด้วยตนเอง ทำหน้าที่ดูแล ควบคุม วางกฎระเบียบในการดำเนินการแก่กิจกรรมบางประเภทในรัฐ ทั้งที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการและที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของราษฎร¹⁹⁸

1.1.2 องค์ประกอบของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

1.1.2.1 ผู้บริหาร

ผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระอาจเป็นผู้บริหารคนเดียว หรือเป็นองค์คณะก็ได้ ผู้บริหารประเภทองค์คณะมีข้อดี คือ มีความหลากหลายในการมองปัญหา โดยเฉพาะในกรณีที่สมาชิกของกลุ่มมีที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้จะต้องกำหนดจำนวนสมาชิกให้เหมาะสม คือ ไม่น้อยจนไม่ครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และไม่มากจนกลายเป็นสภาไป

ส่วนผู้บริหารคนเดียวนิยมใช้ในองค์กรที่ต้องการดูแลกิจกรรม ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ คือ การรักษาความลับ

¹⁹⁸ วิษณุ วรรณุญ, รายงานการวิจัยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), 36.

1.1.2.2 คุณสมบัติของบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง

การกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ หากกำหนดไว้ละเอียดมากจะทำให้หาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนได้ยาก แต่ถ้าเปิดกว้างเกินไปก็จะเป็นการมอบดุลยพินิจให้กับผู้มีอำนาจแต่งตั้ง จนอาจไม่ได้บุคคลที่เหมาะสม

ส่วนสมาชิกโดยตำแหน่งก็อาจมีได้ในหน่วยงานที่เป็นอิสระ แต่ควรกำหนดให้สมาชิกประเภทนี้มาจากตำแหน่งที่สามารถรักษาความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานอื่นและจะต้องกำหนดสัดส่วนของสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิให้มากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่งเสมอ

1.1.2.3 วิธีการแต่งตั้ง

วิธีการแต่งตั้งมีได้หลายรูปแบบขึ้นกับว่าต้องการให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด¹⁹⁹

1.1.3 การกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

มีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1.1.3.1 การห้ามโยกย้าย ถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่ง ตลอดจนการดำรงตำแหน่ง

วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกในองค์กรควรกำหนดไว้ยาวพอสมควร เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และห้ามปลดหรือโยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง เว้นแต่ในกรณีประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง

1.1.3.2 การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่โดยคำนึงถึงว่าตนเองจะได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาหรือไม่ อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง

1.1.3.3 การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัว หรือในหน้าที่การงานเข้ามาเกี่ยวข้อง (conflict of interests)

1.1.3.4 การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาทำให้บุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากบุคคลธรรมดา

¹⁹⁹ วิษณุ วรรณุญ, รายงานการวิจัยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), 40-42.

1.1.3.5 ในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระจะต้องมีอำนาจ (autonomy) ในการดำเนินงานตามสมควร เพื่อมิให้องค์กรเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้ความกดดันในเรื่องบุคลากรและงบประมาณ องค์กรอิสระแม้ว่าจะยังสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหาร แต่ก็ควรมีบุคลากรและงบประมาณ องค์กรอิสระแม้ว่าจะยังสังกัดในฝ่ายบริหาร แต่ก็ควรมีบุคลากรฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกการเลื่อนขั้นตำแหน่งเป็นของตนเองที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ

สำหรับในเรื่องของงบประมาณนั้น บางหน่วยงานอาจมีรายได้เป็นของตนเอง ในกรณีเช่นนี้จะต้องให้องค์กรเหล่านี้สามารถจัดสรรใช้จ่ายเงินเหล่านั้นได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณเสียก่อน²⁰⁰

1.1.4 การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance)

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเป็นหลักการทางรัฐศาสตร์ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลแบบประชาธิปไตย ศาสตราจารย์รัฐ สุภาพ ได้อธิบายถึงการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจไว้ ดังนี้

“การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ หมายถึง วิธีการที่ให้องค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลสามารถดำเนินการยับยั้งได้ในการใช้อำนาจของตนตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ แต่ละองค์การได้รับอำนาจตามกฎหมาย แต่เมื่อจะใช้อำนาจนั้นก็ต้องยอมให้หน่วยอำนาจอื่น ๆ เข้ามายับยั้งหรือจำกัดได้ เพื่อป้องกันมิให้หน่วยอำนาจนั้น ๆ ใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือกระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

การยับยั้งอำนาจ คือ การทำให้การใช้อำนาจไม่มีผล เช่น หน่วยอำนาจหนึ่งใช้อำนาจไปแล้ว แต่ถูกหน่วยอำนาจอื่นยับยั้งทำให้การใช้อำนาจนั้นไม่เป็นผลหรือไม่เกิดผล

การถ่วงดุลอำนาจ คือ การที่ยอมให้หน่วยอำนาจหนึ่งมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจร่วมกับอีกหน่วยอำนาจหนึ่ง เช่น หน่วยอำนาจหนึ่งจะใช้อำนาจก็ต้องให้หน่วยอำนาจอื่นยินยอมด้วย

หลักการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ จึงเป็นเสมือนอุปกรณ์หรือกลไกที่สำคัญยิ่งของรัฐบาลแบบประชาธิปไตย และมักจะปรากฏในรัฐธรรมนูญของแต่ละชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการแยกอำนาจ

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอาจทำได้ในระหว่างหน่วยอำนาจ หรืออาจเป็นไปภายในหน่วยอำนาจนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทำให้เกิดวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เช่น การใช้ อำนาจของพรรคการเมือง ระบบคณะกรรมการ อำนาจสอบสวนของสภา อำนาจการแต่งตั้งของ

²⁰⁰ วิษณุ วรรณุญ, รายงานการวิจัยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), 42-44.

ประธานาธิบดี บทบาทของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย อำนาจในการกำหนดนโยบายของศาลสูง เป็นต้น²⁰¹

1.1.5 การควบคุมดูแล

การควบคุม ก็คือ มาตรการที่ใช้บังคับหรือกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการไปตามเป้าหมาย การควบคุมดูแลในระบบราชการกระทำได้หลายวิธี ดังนี้

1.1.5.1 การควบคุมที่เป็นทางการ

เป็นการควบคุมตามหลักของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance Powers) คือ การควบคุมดูแลการบริหารราชการ โดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

1. การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร โดย

- 1) การตรวจสอบและรายงาน เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานในบริเวณที่ปฏิบัติจริง ผู้ตรวจสอบจะรายงานการปฏิบัติงานตามที่เกิดขึ้นไปยังหน่วยเหนือ
- 2) การบังคับบัญชา เป็นการควบคุมการวินิจัยสั่งการตามลำดับชั้นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่าลดหลั่นกันลงไป
- 3) การบริหารงานบุคคล เป็นการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลขึ้นทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานงาน อัตราค่าตอบแทน วินัย และอื่น ๆ ของข้าราชการในส่วนงานต่าง ๆ²⁰²
- 4) อำนาจในการแต่งตั้ง โดยทั่วไปผู้นำรัฐบาลจะแต่งตั้งข้าราชการการเมืองในระดับสูง เพื่อการนำทางให้นโยบาย อำนาจการ และควบคุมข้าราชการในระบบราชการ
- 5) อำนาจในการถอดถอน อำนาจนี้จะถูกใช้เมื่อเครื่องมือนำข้าราชการที่ไม่สามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม
- 6) หน่วยงานและกลไกอื่น หน่วยงานและกลไกอื่นที่ใช้ตรวจสอบการดำเนินงานของระบบราชการ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น
- 7) การกำหนดกฎหมาย อำนาจในการออกกฎหมายนี้ฝ่ายบริหารได้รับมอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ใช้ในงานที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคหรืองานที่มีความเร่งด่วน²⁰³

²⁰¹ จรูญ สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2535), 52-55.

²⁰² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-8, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), 37-38.

²⁰³ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, สารานุกรมบริหารศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), 302-308.

2. การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

1) อำนาจในการออกกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้อำนาจในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหาร เนื่องจากการดำเนินการใด ๆ ในระบบราชการนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมาย

2) การอนุมัติเงินงบประมาณแผ่นดิน นอกจากอำนาจในการออกกฎหมายแล้ว การอนุมัติเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่ทรงอิทธิพลอย่างยิ่งในการควบคุมฝ่ายบริหาร

3) คณะกรรมการ การใช้คณะกรรมการในการควบคุมนั้นแบ่งเป็น คณะกรรมการเพื่อหาข้อเท็จจริง เพื่อทำการไต่ถามบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐบาล และคณะกรรมการพิเศษเพื่อการสอบสวน เมื่อมีการกล่าวหาว่าหน่วยงานทางฝ่ายบริหารได้กระทำความผิดอย่างร้ายแรง²⁰⁴

3. การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายตุลาการมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การบังคับหน่วยงานหรือข้าราชการให้ทำตามข้อผูกพันทางกฎหมาย หรือการบังคับให้เลื่อนหรือระงับการกระทำใด ๆ ก็ได้²⁰⁵

1.1.5.2 การควบคุมแบบไม่เป็นทางการ

การควบคุมแบบไม่เป็นทางการ เป็นการควบคุมความประพฤติภายใน หรือควบคุมความรับผิดชอบในตัวข้าราชการ โดยใช้จรรยาวิชาชีพ ความมีวินัย จริยธรรม ความสำนึกทางศีลธรรม และศักดิ์ศรีของแต่ละบุคคล²⁰⁶

²⁰⁴ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, *สาธิตบริหารศาสตร์*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), 309-311.

²⁰⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, *การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1-8*, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2538), 38.

²⁰⁶ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, *สาธิตบริหารศาสตร์*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), 302-312.

ภาคผนวก ก

Financial Services and Markets Act 2000

CHAPTER 8

ARRANGEMENT OF SECTIONS

Part I

The REGULATOR²⁰⁷

Section

1. The Financial Services Authority.

The Authority's general duties

2. The Authority's general duties.

The regulatory objectives

3. Market confidence.
4. Public awareness.
5. The protection of consumers.
6. The reduction of financial crime.

Corporate governance

7. Duty of Authority to follow principles of good governance.

²⁰⁷ ผู้เขียนนำกฎหมายข้างต้นมาเพียงบางส่วน เพื่อใช้ประกอบในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รายละเอียดโปรดดูเพิ่มเติมได้ที่ Financial Services and Markets Act 2000 ของประเทศอังกฤษ

SCHEDULES:

Schedule 1—The Financial Services Authority.

Part I—General.

Part II—Status.

Part III—Penalties and Fees.

Part IV—Miscellaneous.

Schedule 2—Regulated Activities.

Part I—Regulated Activities.

Part II—Investments.

Part III—Supplemental Provisions.

Schedule 3—EEA Passport Rights.

Part I—Defined terms.

Part II—Exercise of Passport Rights by EEA Firms.

Part III—Exercise of Passport Rights by UK Firms.

Schedule 4—Treaty Rights.

Schedule 5—Persons Concerned in Collective Investment
Schemes.

Schedule 6—Threshold Conditions.

Part I—Part IV Permission.

Part II—Authorisation.

Part III—Additional Conditions.

Schedule 7—The Authority as Competent Authority for Part
VI.

Schedule 8—Transfer of functions under Part VI.

Schedule 9—Non-listing Prospectuses.

ELIZABETH II

c. 8

Financial Services and Markets Act 2000

2000 CHAPTER 8

An Act to make provision about the regulation of financial services and markets; to provide for the transfer of certain statutory functions relating to building societies, friendly societies, industrial and provident societies and certain other mutual societies; and for connected purposes. [00th June 2000]

Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:—

PART I

THE REGULATOR

1.—(1) The body corporate known as the Financial Services Authority (“the Authority”) is to have the functions conferred on it by or under this Act.

The Financial
Services
Authority.

(2) The Authority must comply with the requirements as to its constitution set out in Schedule 1.

(3) Schedule 1 also makes provision about the status of the Authority and the exercise of certain of its functions.

The Authority's general duties

2.—(1) In discharging its general functions the Authority must, so far as is reasonably possible, act in a way—

The Authority's
general duties.

(a) which is compatible with the regulatory objectives; and

(b) which the Authority considers most appropriate for the purpose of meeting those objectives.

PART I

(2) The regulatory objectives are—

- (a) market confidence;
- (b) public awareness;
- (c) the protection of consumers; and
- (d) the reduction of financial crime.

(3) In discharging its general functions the Authority must have regard to—

- (a) the need to use its resources in the most efficient and economic way;
- (b) the responsibilities of those who manage the affairs of authorised persons;
- (c) the principle that a burden or restriction which is imposed on a person, or on the carrying on of an activity, should be proportionate to the benefits, considered in general terms, which are expected to result from the imposition of that burden or restriction;
- (d) the desirability of facilitating innovation in connection with regulated activities;
- (e) the international character of financial services and markets and the desirability of maintaining the competitive position of the United Kingdom;
- (f) the need to minimise the adverse effects on competition that may arise from anything done in the discharge of those functions;
- (g) the desirability of facilitating competition between those who are subject to any form of regulation by the Authority.

- (4) The Authority's general functions are—
- (a) its function of making rules under this Act (considered as a whole);
 - (b) its function of preparing and issuing codes under this Act (considered as a whole);
 - (c) its functions in relation to the giving of general guidance (considered as a whole); and
 - (d) its function of determining the general policy and principles by reference to which it performs particular functions.
- (5) "General guidance" has the meaning given in section 158(5).

The regulatory objectives

Market **3.—**(1) The market confidence objective is: maintaining confidence in confidence. the financial system.

(2) "The financial system" means the financial system operating in the United Kingdom and includes—

- (a) financial markets and exchanges;
- (b) regulated activities; and
- (c) other activities connected with financial markets and exchanges.

SCHEDULES

SCHEDULE 1

Section 1.

The Financial Services Authority

PART I

GENERAL

Interpretation

1.—(1) In this Schedule—

“the 1985 Act” means the Companies Act 1985;

1985 c. 6.

“non-executive committee” means the committee maintained under
paragraph 3;

“functions”, in relation to the Authority, means functions conferred on the
Authority by or under any provision of this Act.

(2) For the purposes of this Schedule, the following are the Authority’s
legislative functions—

- (a) making rules;
- (b) issuing codes under section 64 or 119;
- (c) issuing statements under section 64, 69, 124 or 210;
- (d) giving directions under section 316, 318 or 328;
- (e) issuing general guidance (as defined by section 158(5)).

Constitution

2.—(1) The constitution of the Authority must continue to provide for the
Authority to have—

- (a) a chairman; and
- (b) a governing body.

(2) The governing body must include the chairman.

(3) The chairman and other members of the governing body must be
appointed, and be liable to removal from office, by the Treasury.

(4) The validity of any act of the Authority is not affected—

(a) by a vacancy in the office of chairman; or

(b) by a defect in the appointment of a person as a member of the governing body or as chairman.

Non-executive members of the governing body

3.—(1) The Authority must secure—

(a) that the majority of the members of its governing body are nonexecutive members; and

(b) that a committee of its governing body, consisting solely of the nonexecutive members, is set up and maintained for the purposes of discharging the functions conferred on the committee by this Schedule.

(2) The members of the non-executive committee are to be appointed by the Authority.

(3) The non-executive committee is to have a chairman appointed by the Treasury from among its members.

Sch. 1

Functions of the non-executive committee

4.—(1) In this paragraph “the committee” means the non-executive committee.

(2) The non-executive functions are functions of the Authority but must be discharged by the committee.

(3) The non-executive functions are—

(a) keeping under review the question whether the Authority is, in discharging its functions in accordance with decisions of its governing body, using its resources in the most efficient and economic way;

(b) keeping under review the question whether the Authority’s internal financial controls secure the proper conduct of its financial affairs; and

(c) determining the remuneration of—

(i) the chairman of the Authority’s governing body; and

(ii) the executive members of that body.

(4) The function mentioned in sub-paragraph (3)(b) and those mentioned in sub-paragraph (3)(c) may be discharged on behalf of the committee by a subcommittee.

(5) Any sub-committee of the committee—

(a) must have as its chairman the chairman of the committee; but

(b) may include persons other than members of the committee.

(6) The committee must prepare a report on the discharge of its functions for inclusion in the Authority's annual report to the Treasury under paragraph 10.

(7) The committee's report must relate to the same period as that covered by the Authority's report.

Arrangements for discharging functions

5.—(1) The Authority may make arrangements for any of its functions to be discharged by a committee, sub-committee, officer or member of staff of the Authority.

(2) But in exercising its legislative functions, the Authority must act through its governing body.

(3) Sub-paragraph (1) does not apply to the non-executive functions.

Monitoring and enforcement

6.—(1) The Authority must maintain arrangements designed to enable it to determine whether persons on whom requirements are imposed by or under this Act are complying with them.

(2) Those arrangements may provide for functions to be performed on behalf of the Authority by any body or person who, in its opinion, is competent to perform them.

(3) The Authority must also maintain arrangements for enforcing the provisions of, or made under, this Act.

(4) Sub-paragraph (2) does not affect the Authority's duty under subparagraph (1)

(b) its response to them.

(10) If the scheme differs from the draft published under sub-paragraph (6) in a way which is, in the opinion of the Authority, significant the Authority must (in addition to complying with sub-paragraph (9)) publish details of the difference.

(11) The Authority must, without delay, give the Treasury a copy of any scheme details published by it.

(12) The Authority may charge a reasonable fee for providing a person with a copy of—

(a) a draft published under sub-paragraph (6);

(b) scheme details.

(13) Sub-paragraphs (6) to (10) and (12)(a) also apply to a proposal to alter or replace the complaints scheme.

Fees

17.—(1) The Authority may make rules providing for the payment to it of such fees, in connection with the discharge of any of its functions under or as a result of this Act, as it considers will (taking account of its expected income from fees and charges provided for by any other provision of this Act) enable it—

(a) to meet expenses incurred in carrying out its functions or for any incidental purpose;

(b) to repay the principal of, and pay any interest on, any money which it has borrowed and which has been used for the purpose of meeting expenses incurred in relation to its assumption of functions under this Act or the Bank of England Act 1998; and 1998 c. 11.

(c) to maintain adequate reserves.

(2) In fixing the amount of any fee which is to be payable to the Authority, no account is to be taken of any sums which the Authority receives, or expects to receive, by way of penalties imposed by it under this Act.

(3) Sub-paragraph (1)(b) applies whether expenses were incurred before or after the coming into force of this Act or the Bank of England Act 1998.

(4) Any fee which is owed to the Authority under any provision made by or under this Act may be recovered as a debt due to the Authority.

Services for which fees may not be charged

18. The power conferred by paragraph 17 may not be used to require—

(a) a fee to be paid in respect of the discharge of any of the Authority's functions under paragraphs 13, 14, 19 or 20 of Schedule 3; or

(b) a fee to be paid by any person whose application for approval under section 59 has been granted.



ภาคผนวก ง

ร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

พ.ศ. ...²⁰⁸

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

เหตุผล

การที่แนวโน้มของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อการแยกนโยบายการเงิน ออกจากการกำกับดูแลสถาบันการเงิน อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทางการเงินทั้งภายในและ ภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการที่สลับซับซ้อนขึ้นของธุรกรรมทาง การเงินรูปแบบใหม่ ๆ ของสถาบันการเงิน การแข่งขัน และความก้าวหน้าของเทคโนโลยี รวมถึง พันธะในการเปิดเสรีทางการเงิน การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ASEAN Economic Community: AEC) ได้สร้างแรงกดดัน และความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนระบบการ กำกับดูแลสถาบันการเงินของไทย ให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการ เพิ่มความน่าเชื่อถือให้กับระบบสถาบันการเงิน จะมีความหมายไปถึงศักยภาพในการแข่งขันของ สถาบันการเงินไทยด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการทบทวนระบบการกำกับดูแล ในปัจจุบัน ให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยหันมาใช้ระบบการแยกอำนาจ

²⁰⁸ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้เขียนได้ร่างขึ้นมา เพื่อประกอบในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

การกำกับดูแลสถาบันการเงินออกจากธนาคารกลาง และมีการจัดตั้งองค์กรต่างหากขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์โดยเฉพาะ โดยที่เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากในปัจจุบันการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยกฎหมายธุรกิจสถาบันการเงิน แล้วแต่กรณี จึงทำให้การกำกับดูแลแตกต่างกัน แต่โดยที่การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินควรมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง อันมีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม ดังนั้นสมควรปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

พ.ศ.

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า ธนาคารพาณิชย์

“ประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า ประธานสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

“รองประธานคณะกรรมการ” หมายความว่า รองประธานสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เรียกว่า “สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน” เรียกโดยย่อว่า “คกส.”

ให้ คกส. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๖ ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และจะตั้งสาขา หรือสำนักงานตัวแทนขึ้น ณ ที่ใดในราชอาณาจักรก็ได้ และเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วจะตั้งสาขา หรือสำนักงานตัวแทนขึ้นนอกราชอาณาจักรก็ได้

มาตรา ๗ สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีวัตถุประสงค์หลัก คือ กำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

มาตรา ๘ ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมถึงการให้และเพิกถอนใบอนุญาตแก่สถาบันการเงิน ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งมีดังนี้

- (๑) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน
- (๒) กำหนดนโยบายการเปิดและปิดสาขาสถาบันการเงิน
- (๓) กำหนดอัตราส่วนทางการเงินต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (๔) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันการเงินรายใหม่
- (๕) จัดทำรายงานประจำปีแสดงผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการ และสำนักงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (๖) ปฏิบัติงานอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

มาตรา ๕ เงินและทรัพย์สินในการดำเนินงานขององค์การ ประกอบด้วย

(๑) ทุนประเดิมที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นการอุดหนุนเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับการดำเนิน

(๒) รายได้ส่วนหนึ่งมาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการประกอบธุรกิจรายปีจากสถาบันการเงิน ค่าธรรมเนียมการตรวจสอบ สถาบันการเงิน

(๓) อาจกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรเงินจำนวนหนึ่งให้เป็นรายปีที่ได้

มาตรา ๑๐ กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

หมวด ๒

คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน” ประกอบด้วย คณะกรรมการ ๕ คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ๔ คน ซึ่งมาจากหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันประกันเงินฝาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการที่เหลือ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์สำหรับการดำรงตำแหน่งแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญจากภาคอุตสาหกรรมการเงิน หรือสถาบันการศึกษา หรือสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ

ให้ประธานคณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๒) เป็นบุคคลถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ หรือเคยถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์

(๓) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(๕) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(๖) เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใดในสถาบันการเงิน เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

(๗) เป็นกรรมการหรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียอย่างมีนัยสำคัญ ในนิติบุคคล ซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

มาตรา ๑๓ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในมาตรา ๑๑ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างลง เว้นแต่วาระของกรรมการจะเหลือน้อยกว่าเก้าสิบวัน และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

มาตรา ๑๔ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๑๑ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) อายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๒

(๕) ขาดการประชุมคณะกรรมการเกินสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(๖) รัฐมนตรีให้ออกตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง โดยต้องแสดงเหตุผลในการให้ออกอย่างชัดแจ้ง

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่จะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการ คกส. ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการดังกล่าว

คณะกรรมการคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

กรรมการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและไม่มีผลประโยชน์ หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่

ให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการคัดเลือก ให้ประธานกรรมการคัดเลือกและกรรมการคัดเลือกได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด และให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ คกส.

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการคัดเลือกกำหนดระเบียบว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการคัดเลือก การเสนอชื่อ การพิจารณา และการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ คกส. ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

มาตรา ๑๗ โดยระเบียบดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการระบุนข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ และประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ และลักษณะการมีส่วนได้เสียของผู้ทรงคุณวุฒิที่อาจขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คกส. อย่างเพียงพอ เพื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกจะดำเนินการพิจารณาคัดเลือกได้

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลใช้บังคับต่อไปแม้คณะกรรมการคัดเลือกที่กำหนดระเบียบดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งแล้ว

การแก้ไขเพิ่มเติม การยกเลิก หรือการกำหนดระเบียบขึ้นใหม่ จะกระทำได้อีกแต่โดยคณะกรรมการคัดเลือกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้คณะกรรมการคัดเลือกเปิดเผยระเบียบที่กำหนดขึ้นตามมาตรานี้ในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

มาตรา ๑๘ การประชุมของคณะกรรมการคัดเลือกต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการคัดเลือกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๑๙ คณะกรรมการคัดเลือกทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อการดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้วแต่กรณีเสร็จสิ้น

หมวด ๓

ประธานสำนักงาน

มาตรา ๒๐ ประธานสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินรับผิดชอบการบริหารจัดการกิจการและการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ ตลอดจนให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๑ กำหนด

ให้ประธาน คกส. เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานและลูกจ้าง

มาตรา ๒๑ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่จะต้องมีการแต่งตั้งประธาน คกส. ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดในมาตรา ๑๕ วรรคสอง จำนวนเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นประธาน คกส. เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน และให้รัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเลขานุการ

การแต่งตั้งประธาน คกส. เพื่อดำรงตำแหน่งตามวาระ ให้คณะกรรมการคัดเลือกเสนอรายชื่อบุคคล ตามวรรคหนึ่งต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนครบวาระเป็นเวลาอย่างน้อยเก้าสิบวัน

ในกรณีที่ประธาน คกส. พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกตามวรรคสองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ประธาน คกส. พ้นจากตำแหน่ง

กรรมการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่มีผลประโยชน์ หรือส่วนได้เสียที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง และในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการคัดเลือก

มาตรา ๒๒ ประธาน คกส. ต้องมีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย หรือบัญชี หรือด้านการบริหารการเงินการธนาคาร

มาตรา ๒๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ประธาน กกส. มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ
กิจการของ กกส.

มาตรา ๒๔ ประธาน กกส. ต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอชื่อเพื่อทรงแต่งตั้ง
- (๒) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๓) เป็นบุคคลถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์หรือเคยถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์
- (๔) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง
- (๖) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (๗) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (๘) เป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใดในสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ
- (๙) เป็นกรรมการหรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียอย่างมีนัยสำคัญในนิติบุคคล ซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ กกส.

มาตรา ๒๕ ประธาน กกส. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งได้อีกไม่เกินหนึ่งวาระ

มาตรา ๒๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๒๕ แล้ว ประธาน กกส. พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๔
- (๔) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือทุจริตต่อหน้าที่
- (๕) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีหรือการเสนอของรัฐมนตรี

โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ คกส. เพราะบทพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือหย่อนความสามารถ โดยมติดังกล่าวต้องแสดงผลในการให้ออกอย่างชัดเจน

มาตรา ๒๗ ประธาน คกส. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งใดในสถาบันการเงิน ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๘ การประชุมคณะกรรมการตามมาตรา ๖ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ได้ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ามีรองประธานมากกว่าหนึ่งคน ให้รอง ประธานที่มีอาวุโสสูงสุดในที่ประชุมเป็นประธานในที่ประชุม แต่ถ้าทั้งประธานกรรมการและรอง ประธานกรรมการไม่มาประชุม ให้เลื่อนการประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการ ลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๙ ในการประชุมคณะกรรมการตามมาตรา ๑๑ ประธานกรรมการหรือกรรมการ ผู้ใดมีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้แจ้งให้ที่ประชุมคณะกรรมการทราบ

การแจ้ง การพิจารณา และการมีคำสั่งเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของประธานกรรมการหรือ กรรมการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำกับดูแลสถาบัน การเงินกำหนด

มาตรา ๓๐ ให้ประธานกรรมการและกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทน อื่น ตามที่รัฐมนตรีกำหนด และให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการ กำกับดูแลสถาบันการเงิน

หมวด ๔ การกำกับดูแล

มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ คคส.

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และประธาน คคส. อาจจัดให้มีการหารือร่วมกันเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมก็ได้

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่มีเหตุการณ์อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทางการเงิน หรือของระบบสถาบันการเงิน ให้ คคส. รายงานข้อเท็จจริงและประเมินผลกระทบหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโดยเร็ว เพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทางการเงิน หรือของระบบสถาบันการเงิน รัฐมนตรีอาจให้ คคส. รายงานข้อเท็จจริง วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาก็ได้

หมวด ๕ การบัญชี การตรวจสอบ การสอบบัญชี และการรายงาน

มาตรา ๓๔ ปีการเงินของ คคส. ให้เป็นไปตามปีปฏิทิน

มาตรา ๓๕ การบัญชีของ คคส. ให้จัดทำตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป เว้นแต่คณะกรรมการ คคส. จะกำหนดเฉพาะเรื่องเป็นอย่างอื่นเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติ

มาตรา ๓๖ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการ คคส. แต่งตั้งไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินห้าคน ซึ่งต้องมาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ คคส. อย่างน้อยสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากบุคคลภายนอกอย่างน้อยหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการตรวจสอบกิจการของ คคส. และรายงานต่อคณะกรรมการ คคส. และรัฐมนตรีเป็นรายไตรมาส

มาตรา ๓๗ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของ คคส.

มาตรา ๓๘ เพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ให้ คส. จัดทำ รายงานสภาพเศรษฐกิจและข้อมูลที่เกี่ยวข้องเสนอต่อรัฐมนตรีเป็นประจำทุกเดือน โดยต้องวิเคราะห์ สภาพเศรษฐกิจและแนวทางการดำเนินงานด้วย

มาตรา ๓๙ ทุกหกเดือน ให้ คส. จัดทำ นโยบายสถาบันการเงิน แนวทางการดำเนินงาน และประเมินผลเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีทราบ ทั้งนี้ ให้จัดทำรายงานภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน และวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของทุกปี

หมวด ๖

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๐ ประธาน คส. กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือ รักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือ ปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๑ ประธาน คส. กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจู่ใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้ หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ ตนเอง หรือผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือปรับตั้งแต่ห้า แสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๒ ประธาน คส. กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดเรียก รับหรือยอมจะรับ ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำ การอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึง ยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๓ ประธาน คส. กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดกระทำการหรือไม่กระทำ การอย่างใดในหน้าที่ โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือ จำคุกตลอดชีวิตหรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๔ ประธาน กกส. กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดมีหน้าที่ ซื่อ ทำ จัดการ หรือ รักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่ กกส. ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงสองล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๕ ประธาน กกส. กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดมีหน้าที่จัดการ หรือดูแล กิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น เว้นแต่เป็นการ ดำเนินการ ตามที่ กกส. มอบหมายหรือตามข้อบังคับของ กกส. ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึง สิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๖ ประธาน กกส. กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดมีหน้าที่จ่ายทรัพย์สินนั้นเกิน กว่าที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือ ปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๗ ประธาน กกส. กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดย ทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๘ ประธาน กกส. กรรมการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดล่วงรู้กิจการของ กกส. อัน เนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัย พึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย หรือเป็นกิจการที่คณะกรรมการท มิตติให้สงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไป เปิดเผยแก่บุคคลอื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้บังคับแก่การเปิดเผยในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเปิดเผยตามหน้าที่ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวน หรือการพิจารณาคดี

(๒) การเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้__